

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

An-Sofie Vanhouche & Olivia Nederlandt¹

Het coronavirus COVID-19 zorgde voor ingrijpende wijzigingen in ons dagelijkse leven. Ook in de gevangenis krijgen bewoners te maken met ingrijpende inperkingen van het dagelijkse regime. Bovendien zorgde de invoering van enkele maatregelen voor een daling van de gevangenispopulatie. Zo beoogt de overheid de gezondheidsrisico's en de verspreiding van het virus in de gevangenis te beperken. In dit stuk bespreken we het koninklijk besluit dat belangrijke wijzigingen aanbracht in de strafprocedure en de uitvoering van de straffen.²

Op 30 maart werd de wet van 27 maart 2020 gepubliceerd. Deze wet geeft de Koning machtiging om maatregelen te nemen tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19.³ Deze wet laat de Koning toe om, bij een besluit vastgesteld door de Ministerraad, maatregelen te nemen om de "gevolgen van de COVID-19 epidemie of pandemie op te vangen".⁴ Een van de maatregelen laat toe om regels aan te passen omtrent "de procedure en de nadere regels voor de voorlopige hechtenis en voor de uitvoering van straffen en maatregelen".⁵ Dit alles moet gebeuren met inachtneming van de "fundamentele beginselen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht en met inachtneming van de rechten van de verdediging van de rechtszoekenden, de goede werking van de rechterlijke instanties en in het bijzonder de

continuïteit van de rechtsbedeling".⁶

Daaropvolgend werd op 9 april 2020 het koninklijk besluit nr. 3 houdende diverse bepalingen inzake de strafprocedure en uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, gepubliceerd.⁷ Dit KB behandelt verschillende maatregelen. Enkele maatregelen werden reeds eerder uitgevoerd zoals het opschorten van de uitgaansvergunningen, de penitentiaire verloven en de beperkte detentie of de invoering van een verlengd verlof.⁸ Deze maatregelen werden vervolgens opgenomen in het KB van 9 april 2020 (met uitzondering van het verlengd penitentiair verlof dat een opschorting van de strafuitvoering werd).

In dit stuk beperken we ons tot de maatregelen met betrekking tot de gevangenen. We bespreken enerzijds de twee maatregelen om de gevangenispopulatie te doen dalen: (1) de onderbreking van de strafuitvoering en (2) de vervroegde invrijheidstelling. Anderzijds bespreken we de maatregelen die de transfers en bewegingen van gedetineerden beperken: (3) de maatregelen bij de zittingen van de strafuitvoeringsrechtbank (SURB), de strafuitvoeringsrechter (SUR) en de kamers ter bescherming van de maatschappij (KBM) en (4) de opschorting van uitgaansvergunningen (UV) en penitentiaire verloven (PV) en beperkte detentie (BD).

1 An-Sofie Vanhouche is als postdoctoraal onderzoeker en gastdocent verbonden aan de Vrije Universiteit Brussel, onderzoeksgroep Crime & Society. Olivia Nederlandt is als postdoctoraal onderzoeker en gastdocent verbonden aan Universit  Saint-Louis-Bruxelles.
2 KB 9 april 2020 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, BS 9 april 2020 (hierna: KB 9 april 2020).
3 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, BS 30 maart 2020.
4 Art. 2 *Ibid.*
5 Art. 5, §1, al. 7 *Ibid.*
6 *Ibid.*
7 KB 9 april 2020. Voor een uitgebreide bespreking van het KB zie: O. Nederlandt en D. Paci, "La prison face au Covid-19 : des mesures déséquilibrées au détriment des personnes détenues et/ou condamnées", *J.T.* 2020, 341-348.
8 Ministeriële omzendbrief nr. 1820 20 maart 2020 – Verlengd verlof ingevolge de coronavirus-pandemie.

(5) Uiteindelijk behandelen we kort de maatregelen die de leef- en werkomstandigheden in de gevangenissen dienen te bevorderen (6) en eindigen we met een korte bespreking van de langetermijnimplicaties die enkele artikelen van het KB mogelijks teweegbrengen.

De maatregelen van het KB die we niet opnemen in de voorliggende tekst⁹ behandelen de schriftelijke procedure voor de kamer van inbeschuldigingstelling;¹⁰ de opschorting van de verjaringstermijnen¹¹ en de aanpassingen voor bepaalde onderzoeksmaatregelen.¹²

De onderbreking van de strafuitvoering

Artikelen 6 t.e.m. 13 van het KB nr. 3 van 9 april 2020¹³ bepalen dat specifieke categorieën van gedetineerden in aanmerking komen voor een onderbreking van de strafuitvoering. Hiermee beoogt men de gevangenisbevolking te doen dalen en de gezondheidsrisico's te beperken.

De gevangenisdirectie kan de onderbreking van de strafuitvoering toekennen aan veroordeelden die de afgelopen zes maanden minstens één goed verlopen penitentiair verlof van 36 uur kregen; aan veroordeelden die in beperkte detentie verbleven en reeds gebruik maakten van een penitentiair verlof; of aan veroordeelden die behoren tot een kwetsbare risicogroep¹⁴ voor COVID-19. Vervolgens dient de persoon een vast adres te hebben en mag hij/zij geen gezondheidsrisico teweegbrengen voor de personen bij wie zij verblijven. Uiteindelijk mag de directie geen tegenaanwijzingen vaststellen zoals onttrekkingsgevaar, het risico om nieuwe ernstige strafbare feiten te plegen, de slachtoffers te verontrusten of zich niet te houden aan de

algemene maatregelen opgelegd ter bestrijding van het coronavirus COVID-19. De veroordeelde stemt schriftelijk in met deze onderbreking. Bepaalde categorieën veroordeelden kunnen geen gebruik maken van deze maatregel. Het gaat hier om veroordeelden die één of meerdere straffen ondergaan waarvan het straf totaal meer dan tien jaar bedraagt of veroordeelden voor terroristische of zedenmisdrijven. Ook de veroordeelden onder ET worden uitgesloten van deze mogelijkheid.¹⁵ Indien de directie een toekenning weigert aan een persoon die in aanmerking komt voor deze onderbreking van de strafuitvoering, wordt de weigering gemotiveerd. Na een toekenning brengt de gevangenisdirectie de procureur des Konings en het slachtoffer op de hoogte. De directeur kan de beslissing herroepen.¹⁶ Deze specifieke vorm van strafuitvoeringsonderbreking loopt in de periode van 18 maart 2020 tot 17 juni 2020 met mogelijkheid tot verlenging.¹⁷ Nadien brengt de directie de veroordeelde op de hoogte waarna deze zijn/haar straf verder uitzit in de gevangenis. Uit een rondvraag die we voerden bij de SURB's leerden we dat deze een ET konden toekennen om personen die in aanmerking komen voor deze maatregel toch van de nodige omkadering en controle te voorzien.

De mogelijkheid om gebruik te maken van deze onderbreking is geen subjectief recht, maar de directie dient een weigering wel te motiveren. De Raad van State is niet bevoegd voor een beroep tegen een weigeringsbeslissing.¹⁸ Enkele advocaten spanden wel een zaak aan bij de burgerlijke kortgedingrechter. Het ging daarbij om zaken van veroordeelden die niet aan de bovengenoemde criteria voldeden of om veroordeelden voor wie deze maatregel was geweigerd. De rechter in kortgeding greep echter niet in op de genomen beslissingen.¹⁹ De Raad van State benadrukt bovendien dat bij een strafonderbreking

9 Voor een kritische bespreking van deze artikelen van het KB zie O. Nederlandt en D. Paci, "La prison face au Covid-19 : des mesures déséquilibrées au détriment des personnes détenues et/ou condamnées", *J.T.* 2020, 341-348 ; L. Teper, "Coronavirus et droits de la défense : le diable se cache dans les détails", 13 april 2020, *Le Soir*, online beschikbaar : <https://plus.lesoir.be/294175/article/2020-04-13/coronavirus-et-droits-de-la-defense-le-diable-se-cache-dans-les-details>; Liga voor de Mensenrechten, "Cette démocratie est la nôtre et doit le rester", 15 april 2020, *Le Vif*, online beschikbaar : <https://www.levif.be/actualite/belgique/cette-democratie-est-la-notre-et-doit-le-rester/article-opinion-1277221.html>.

10 Art. 2 KB 9 april 2020.

11 Art. 3, *Ibid.*

12 Art. 19-22, *Ibid.*

13 *Ibid.*

14 Het verslag aan de Koning en de collectieve brief n°153 (p. 2) omschrijven de risicogroep van personen die kwetsbaar zijn: veroordeelden die de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt, personen die lijden aan ernstige medische ziektes zoals diabetes, hart- en long- of nieraandoeningen en personen van wie het immuunsysteem verzwakt is.

15 DGEPI, *Instructies coronavirus*, versie 30 april 2020, bd 28.

16 De gronden voor herroeping betreffen de niet naleving van de algemene voorwaarden: geen nieuwe strafbare feiten plegen, op elk ogenblik telefonisch bereikbaar zijn, zich aanbieden in de gevangenis op het ogenblik dat dit gevraagd wordt, zich niet in het buitenland begeven, de slachtoffers niet verontrusten en zich onmiddellijk verwijderen van de plaats waar men een slachtoffer ontmoet en zich houden aan de maatregelen opgelegd door de overheid in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus (zie bijlage 2 collectieve brief nr. 153).

17 KB 13 mei 2020 tot verlenging van de maatregelen genomen bij 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, *BS* 13 mei 2020 (hierna: KB 13 mei 2020).

18 Verslag aan de Koning KB 9 april 2020.

19 O. Nederlandt en D. Paci, "La prison face au Covid-19 : des mesures déséquilibrées au détriment des personnes détenues et/ou condamnées", *J.T.* 2020, 341-348.

normaliter geen bijkomende voorwaarden gelden omdat de strafuitvoering niet doorloopt. Doordat het KB bij deze onderbreking van de strafuitvoering wel voorwaarden oplegt, toont deze gelijkenissen met het penitentiair verlot. Dit verlot is een strafuitvoeringsmodaliteit waarbij de strafuitvoering wel degelijk doorloopt.²⁰ Naar onze mening was het beter geweest om, rekening houdend met de oplegging van voorwaarden, bij deze maatregel de strafuitvoering niet te onderbreken.

Maes en Neve (in dit themanummer) tonen aan dat er 509 veroordeelden gebruik konden maken van deze onderbreking van de strafuitvoering (gegevens tot 6 mei). Deze maatregel lokte enkele parlementaire vragen uit. Naar aanleiding van de maatschappelijke en politieke bekommernissen omtrent intrafamiliaal geweld tijdens de *lockdown*, beantwoordde de minister van Justitie Koen Geens enkele vragen over de risico's van deze strafuitvoeringsonderbreking voor huisgenoten. De minister benadrukte dat de gevangenisdirectie altijd de tegenindicaties nagaat en een akkoord vraagt aan de andere inwoners.²¹ Hij vervolgde dat de directie deze beslissing neemt op basis van een advies van de Psychosociale Dienst (PSD). Deze dienst kan gebruik maken van risicotaxatie-instrumenten zoals de *Spousal Assault Risk Assessment Guide* en de *Brief Spousal Assault form for the Evaluation of Risk*. Uiteindelijk vermeldde de minister op 6 mei dat er tot dan toe slechts één herroeping was gebeurd. Het gaat om een agressie-incident ten aanzien van een ex-partner.²²

De vervroegde invrijheidstelling vanaf zes maanden voor het strafeinde

Artikel 15 van het KB nr. 3 van 9 april 2020²³ maakt een vervroegde invrijheidstelling mogelijk vanaf zes maanden voor het einde van het uitvoerbaar gedeelte van de vrijheidsstraf(fen). Ook hier mogen geen tegenaanwijzingen bestaan. Zo moet de persoon onderdak en voldoende middelen van bestaan hebben. Tijdens de proeftermijn (dit is de duur van het nog resterende gedeelte van de vrijheidsstraf) moet de veroordeelde zich houden aan enkele algemene voorwaarden: geen strafbare feiten plegen, geen slachtoffers verontrusten en bij een eventuele

ontmoeting met slachtoffers zich onmiddellijk van de plaats verwijderen. Uiteindelijk moet de veroordeelde de algemene maatregelen ter bestrijding van het coronavirus COVID-19 naleven. De gevangenisdirectie kent deze invrijheidstelling toe en kan deze tevens herroepen bij een niet naleving van de voorwaarden. Zonder herroeping loopt deze invrijheidstelling door tot het strafeinde. Bepaalde categorieën van veroordeelden worden uitgesloten zoals de veroordeelden die (een) vrijheidsbenemende straf(fen) ondergaan van meer dan tien jaar, TBS-veroordeelden, veroordeelden zonder verblijfstitel of veroordeelden voor terroristische of zedenmisdrijven. Maes en Nève (in dit themanummer) tonen aan dat deze vervroegde invrijheidstelling aan 182 veroordeelden werd toegekend (gegevens van 10 april tot 6 mei).

Het is belangrijk te onderstrepen dat de vervroegde invrijheidstelling vanaf zes maanden voor het strafeinde en de onderbreking van de strafuitvoering gelden voor veroordeelden met een straf van meer dan drie jaar. Veroordeelden met een straf van minder dan drie jaar komen bijna automatisch vrij na de uitvoering van een deel van de straf in de gevangenis of (meestal) onder elektronisch toezicht. Bovendien kunnen veroordeelden onder E.T. geen gebruik maken van de vervroegde invrijheidstelling.²⁴ Uiteindelijk rijst de vraag waarom er naast de maatregelen die een uitstroom van gedetineerden organiseren, geen maatregelen voor geïnterneerden werden genomen.

De verschijning voor de SUR, de SURB of de KBM en het gebruik van videoconferenties

Naast de twee maatregelen die een daling van de populatie beogen, werkt het KB nr. 3 van 8 april 2020 maatregelen uit die de transfers en bewegingen van gedetineerden beperken om enerzijds het besmettingsgevaar en anderzijds het verspreidingsgevaar te beperken.

Volgens de wet op de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten²⁵ heeft de veroordeelde het recht gehoord te worden en te verschijnen in verschillende procedures voor de SUR of de SURB.²⁶

20 Verslag aan de Koning KB 9 april 2020.

21 *Vr. en Antw.* Commissie voor Justitie 2019-2020, 22 april 2020, nr. 156..

22 *Vr. en Antw.* Commissie voor Justitie 2019-2020, 6 mei 2020, nr. 172.

23 KB 9 april 2020.

24 DGEPI, *Instructies coronavirus*, versie 30 april 2020, bd 29.

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

26 Art. 53, 61, 63, 68, 75/2, 78, 79, 95/1, 95/6, 95/13, 96/16, 96/18, 96/19, 96/23 en 95/30 wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, *BS* 15 juni 2006.

Deze verschijningen en de transporten die daarmee dikwijls gepaard gaan, wil de overheid vermijden.²⁷ Daarom vindt de vertegenwoordiging plaats door de raadsman van de veroordeelde (of het slachtoffer).²⁸ De SUR of de SURB hoort daardoor enkel het Openbaar Ministerie, de advocaat van de veroordeelde en eventueel de advocaat van het slachtoffer. Indien de SUR of de SURB de veroordeelde of het slachtoffer toch wenst te horen, moet men deze beslissing motiveren. Naar onze mening zou er voor elke veroordeelde zonder advocaat een dergelijke beslissing moeten genomen worden. Ook de zittingen die normaal gezien in de gevangenissen plaatsvinden, vinden nu in de justitiepaleizen plaats.²⁹ Dit gebeurt voor de periode van 18 maart 2020 tot 17 juni 2020 met de mogelijkheid tot verlenging.³⁰ Een gelijkaardige regeling werd uitgewerkt voor geïnterneerden die verschijnen voor de KBM. Ook zij worden vertegenwoordigd door hun raadsman.³¹

Nederlandt en Paci stellen opmerkelijke verschillen vast tussen de Franstalige SURB's en de manier waarop zij omgaan met deze maatregelen. Sommige SURB's houden bijna geen zittingen meer, andere zittingen blijven doorgaan en sommige SURB's maken in de mate van het mogelijke gebruik maken van *videocalls* (met het programma van Cisco Webex). Ook merken ze op dat sommige SURB's invrijheidstellingen voor medische redenen toekennen aan veroordeelde die behoren tot de kwetsbare groepen, en zich toegeeflijk opstellen bij de beoordeling van het reclasseringsplan. De coronamaatregelen bemoeilijken immers de uitwerking van dit plan, vooral wat betreft de dagbesteding.³² Een kleine rondvraag bij de Nederlandstalige SURB's en advocatuur leert ons dat de situatie in Nederlandstalig België gelijkaardig is. Bij de twee kamers van de SURB's die reageerden op onze vraag en een overzicht konden geven van hun SURB, bleek dat bijna alle zittingen (op uiteenlopende wijze) konden doorgaan. Ook een advocaat beaamde dit. Hij benadrukte wel dat sommige zaken werden uitgesteld maar dat dit uitstel niet werd opgedrongen.

Sommige kamers verhuisden naar het gerechtshuis maar één kamer kon zelfs in een gevangenis blijven zetelen. De zittingen gingen daar door in de bezoekszaal

die toeliet om de regels van de *social distancing* en andere corona-gerelateerde hygiënische maatregelen te respecteren. De gedetineerden die niet aanwezig waren in deze gevangenis (omdat zij in een andere instelling verbleven) werden wel via Webex gehoord. De visie van deze kamer was dat de gedetineerden zo veel als mogelijk de gelegenheid moesten krijgen om fysiek aanwezig te zijn tijdens de zitting. Deze kamer achtte videoconferenties niet geschikt wanneer de kamer de veroordeelde nog onvoldoende kent. Videotools laten immers moeilijker toe om voeling te krijgen met de persoon, om lichaamstaal te lezen of om diepgaand in debat te gaan.³³ Bovendien functioneerde het geluid niet altijd optimaal waardoor de persoon soms moeilijk verstaanbaar was. Bij een andere kamer regelde de voorzitter zelf alle technische aangelegenheden waardoor die te veel tijd stak in de praktische organisatie ten koste van de inhoudelijke aspecten van de zitting. Er werd wel één voordeel van deze videoconferenties naar voor geschoven. In een situatie waarbij de SURB de veroordeelde reeds een tijd begeleidde, werd een nieuwe uitgaansvergunning aangevraagd. Het feit dat de veroordeelde voor en dergelijke vraag geen transport naar een andere gevangenis moest ondergaan, beschouwde deze kamer, in dit specifieke geval, als een voordeel. Ook om een uitstel aan te vragen vermoeden we dat de mogelijkheid om een videoconferentie te gebruiken een meerwaarde biedt.

Een andere kamer liet weten dat er slechts éénmaal, op uitdrukkelijke vraag van de betrokken gedetineerde, een veroordeelde fysiek aanwezig was tijdens de zitting. Deze kamer maakte geen gebruik van Webex omdat dit moeilijk te organiseren was (gedetineerden die moeten voorkomen verblijven bijvoorbeeld niet gecentraliseerd in één gevangenis waardoor het organisatorisch moeilijk is om een vlot verloop van de zittingen te organiseren via Webex). Sommige gedetineerden konden de zitting, waarbij hun advocaat aanwezig was, telefonisch bijwonen vanuit de gevangenis. Vanuit de advocatuur kregen we te horen dat, in de lijn met de Webex ervaringen, de telefoonverbinding niet altijd optimaal was. Dat deze situatie bovendien weleens voor verwarring zorgde, bewijst het arrest van het Hof van Cassatie

27 Wat andere uithalingen betreft lezen we in de instructies van de federale overheid van 13 april 2020 het volgende: "Voor de verschijningen voor de raadkamer en de kamer van inbeschuldigingstelling in het kader van de voorlopige hechtenis, voorzien de besluiten niet in een aangepaste procedure. Indien in deze gevallen de rechtbank zou beslissen om een beroep te doen op videoconferencing, dan verleent het DG EPI hieraan haar medewerking." De minister van Justitie Koen Geens benadrukt dat transfers naar het gerechtshuis beperkt worden. De advocaat vertegenwoordigt zijn cliënt, terwijl de gedetineerde mogelijks kan deelnemen aan de zitting met behulp van audio- of videotools. Ook krijgt de gedetineerde de mogelijkheid tot een vertrouwelijk gesprek met de advocaat vanuit de gevangenis. (Vr. en Antw. Commissie voor Justitie 2019-2020, 22 april 2020, nr. 156.)

28 Art. 14-15 KB 9 april 2020.

29 Art. 18, *Ibid.*

30 *Ibid.*

31 Art. 16-17, *Ibid.*

32 O. Nederlandt en D. Paci, "La prison face au Covid-19 : des mesures déséquilibrées au détriment des personnes détenues et/ou condamnées", *J.T.* 2020, pp. 341-348.

33 Zo was er bovendien een SURB die oordeelde dat de debatten via videoconferentie hen niet in staat stelde de gunstige ontwikkeling van het gedrag van de veroordeelde te beoordelen (SURB Brussel (81st kamer), 8 mei 2020, RG. N°19/1287/SE, ongepubliceerd).

op 26 mei 2020. Het Hof vernietigde een vonnis van de strafuitvoeringsrechtbank, kamer voor de bescherming van de maatschappij te Gent.³⁴ Er wordt een schending van art. 81 van de interneringswet aangekaart. Dit artikel stelt dat de kamer voor de bescherming van de maatschappij enkel mag beslissen indien de geïnterneerde wordt bijgestaan of vertegenwoordigd door een advocaat. Art. 17 van het KB nr. 3 van 9 april 2020 voorziet in een regeling waarbij enkel de advocaat van de geïnterneerde wordt gehoord.³⁵ Echter, de link voor de videoconferentie via Webex werd naar het verkeerde e-mailadres gestuurd waardoor alleen de geïnterneerde werd gehoord. Uit de vooraf ingediende elektronische conclusie van de eisers werd beschouwd dat de advocaat akkoord ging met een schriftelijke verschijning. Hiermee ging de advocaat echter niet akkoord. Het verzenden van een conclusie betekent immers niet dat de advocaat kon deelnemen aan het debat voor de KBM, zoals de wet vereist. Het Hof van Cassatie volgde de redenering van de advocaat en vernietigde het vonnis van deze kamer.

Op basis van de bovenstaande informatie die we kregen van de SURB's en vanuit de advocatuur³⁶ bleek dat de werkwijze tussen de SURB's en de kamers dus sterk kon verschillen: sommige zittingen gingen fysiek door in de gevangenis (met respect voor *social distancing* en andere hygiënische maatregelen) zodat gedetineerden fysiek konden deelnemen, bij andere zittingen was de advocaat aanwezig terwijl de gedetineerde of geïnterneerde via Webex of telefonisch deelnam, andere kamers kozen ervoor om de zittingen zo veel als mogelijk schriftelijk te laten doorgaan. De visies en ervaringen verschilden daardoor sterk. Dit is een belangrijke vaststelling in het kader van een nieuw wetsvoorstel dat de invoering van videoconferenties structureel wil inbedden (zie verder onder punt 6).

De opschorting van UV, PV en BD

Ook met deze maatregel poogt de overheid de bewegingen van gedetineerden te vermijden. Daarom schort artikel 14 van het KB nr. 3 van 9 april 2020³⁷ de beslissingen omtrent de toekenning van uitgaansvergunningen, penitentiaire verloven en beperkte detentie op. De directie kan een uitzondering

op deze regel toestaan omwille van dringende humanitaire redenen. Deze opschorting geldt voor de periode van 18 maart 2020 tot 17 juni 2020 met mogelijkheid tot verlenging.³⁸

Het gaat hier om een ingrijpende beslissing die deze subjectieve rechten van gedetineerden opschort. We willen daarbij benadrukken dat de term “gunsten” die wordt gebruikt in het verslag aan de Koning, niet correct is en afbreuk doet aan het belang van deze rechten.³⁹

De uitvoering van de beslissingen over de toekenning van elektronisch toezicht of voorwaardelijke invrijheidstellingen gaan wel gewoon door.

De leef- en werkomstandigheden in de gevangenissen

Met de bovenstaande maatregelen beoogt de Belgische overheid de situatie in de Belgische gevangenissen te beheersen. Men speelt daarmee in op de aanbevelingen van het Europees antifoltercomité (CPT)⁴⁰ omtrent de uitrol van maatregelen ter bestrijding van het coronavirus COVID-19 in plaatsen van detentie.⁴¹ Het CPT beklemtoont dat deze maatregelen niet mogen resulteren in een onmenselijke of vernederende behandeling. Daarom schuift het comité tien concrete aanbevelingen naar voor. Deze benadrukken dat de doelstellingen van de beperkende maatregelen het garanderen van de gezondheid en veiligheid van bewoners en personeel zijn. Alle beperkingen dienen dan ook een wettelijke basis te kennen en moeten noodzakelijk, proportioneel en respectvol zijn. Daarnaast vraagt het CPT om in de gevangenissen de richtlijnen van de Wereldgezondheidsorganisatie evenals de nationale richtlijnen te respecteren. Aangezien het virus zich verspreidt door nauw interpersoonlijk contact, stelt dit in een detentiecontext uiterst moeilijk beheersbare problemen. Daarom adviseert het comité om zo veel als mogelijk te zoeken naar alternatieven voor de opsluiting, zeker in overbevolkte gevangenissen. Voornamelijk aan personen met een verhoogd gezondheidsrisico moet men de nodige aandacht besteden. Uiteindelijk verwacht het CPT dat, ondanks

34 Cass. 26 mei 2020, AR P. 20.0487.N.
35 Art. 17 KB 9 april 2020.
36 Zie ook T. Jeunejean, “Des juges au temps du Covid-19”, *Justice en ligne*, 8 juni 2020, <https://www.justice-en-ligne.be/Des-juges-au-temps-du-Covid-19#.Xt3n4sLpSfE.facebook>.
37 KB 9 april 2020.
38 Art. 14 KB 13 mei 2020.
39 Verslag aan de Koning bij het KB 9 april 2020.
40 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic, Council of Europe, CPT/Inf (2020) 13. Online raadpleegbaar: <https://rm.coe.int/16809cfa4b>.
41 Verslag aan de Koning bij het KB 9 april 2020.

de opgelegde maatregelen, alle fundamentele rechten van ingeslotenen gerespecteerd blijven. Het recht op persoonlijke hygiëne en een dagelijkse wandeling moeten gewaarborgd blijven. Er dient tevens een compensatie te bestaan voor de restricties op contacten met de buitenwereld. Telefonie kan een compensatie zijn. Om deze rechten te verzekeren en mensen te beschermen tegen een onmenselijke of vernederende behandeling moet uiteindelijk ook de toegang tot een advocaat of dokter gegarandeerd blijven en dienen externe controlemechanismen blijvend toegang te krijgen tot alle plaatsen van detentie.

Met betrekking tot de aanbevelingen van het CPT zien we dat het Belgische KB nr. van 9 april 2020⁴² zich voornamelijk toespitst op de adviezen omtrent het beheersen en vooral beperken van de gevangenispopulatie. Opvallend is dat het KB niet ingaat op de interne rechtspositie en de vrijheidsbeperkende maatregelen die in de instellingen geïmplementeerd worden. In tegenstelling tot het CPT advies, en contra het legaliteitsbeginsel⁴³, is er dus geen wettelijke basis voor de intramurale opgelegde beperkingen van de rechten. Men zou kunnen oordelen dat het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken⁴⁴ ook van toepassing is op de gevangenen en dat daardoor bezoek bijvoorbeeld niet mogelijk is.

Maar we stellen vast dat de geleidelijke versoepelingen in dit KB om praktische redenen niet zomaar (kunnen) gelden in gevangenen omwille van organisatorische redenen (zie bijvoorbeeld de regel van vier in het Ministerieel besluit van 8 mei 2020⁴⁵). Daarom geloven wij dat een wettelijke basis voor de inperkingen van het regime de rechtspositie van gedetineerden beter zou beschermen. De verschillende getroffen maatregelen door DGEPI om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 in de gevangenen te beperken zijn wel publiek beschikbaar. Deze transparantie van DGEPI is toe te juichen.⁴⁶

Langetermijnimplicaties van het KB

Het is intussen duidelijk dat men dit momentum aangrijpt om bepaalde aanpassingen in het kader van de COVID-19 maatregelen, blijvend in te voeren. Zo kwam er op 26 mei al een wetsvoorstel om de zittingen van de SURB of KBM in specifieke gevallen via videoconferenties te laten doorgaan. Omdat dit voorstel er onder andere komt naar aanleiding van de ervaringen onder de huidige maatregelen van het KB nr. 3 van 9 april 2020⁴⁷, voeren we hier een korte discussie over het voorstel.

De virtuele zittingen via de applicatie Cisco Webex laten bepaalde verdachten, beklaagden of veroordeelden in deze uitzonderlijke periode toe om tot op zekere hoogte deel te nemen aan de zittingen. Desondanks roepen dergelijke videoconferenties vragen op met betrekking tot het krijgen van een eerlijk proces. We herinneren eraan dat het Grondwettelijk Hof de wet van 29 januari 2016 betreffende het gebruik van videoconferenties voor de verschijning van in verdenking gestelden in voorlopige hechtenis⁴⁸ vernietigde. Het Hof benadrukte daarbij onder andere het belang van een effectieve deelname aan de rechtspleging, de mogelijkheid om zonder technische belemmeringen te worden gehoord en de mogelijkheid om op vertrouwelijke wijze te communiceren met de advocaat.⁴⁹ De minister van Justitie gaf eerder aan daarom het huidige gebruik van videoconferenties in de toekomst evalueren.⁵⁰ Een evaluatie laat op zich wachten. Daarom verbaasde het wetsvoorstel van 26 mei 2020 dat onder andere handelt over videoconferenties in strafzaken, in strafuitvoeringszaken en in de uitvoering van interneringsmaatregelen (art. 128-136).⁵¹ Ondanks het ontbreken van een evaluatie spreekt men in de artikelsgewijze bespreking van het wetsvoorstel over de, niet nader omschreven, *positieve ervaringen* met videoconferenties. Het nieuwe wetsvoorstel van 26 mei 2020 beoogt

42 KB 9 april 2020.
43 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.
44 Ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 23 maart 2020.
45 Ministerieel besluit van 8 mei 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 8 mei 2020.
46 Het overzicht van deze instructies is publiek beschikbaar op de website van EUROPRIS (<https://www.europris.org/belgian-prison-service-be/>).
47 KB 9 april 2020.
48 Wet van 29 januari 2016 betreffende het gebruik van videoconferentie voor de verschijning van in verdenking gestelden in voorlopige hechtenis, *BS* 19 februari 2016.
49 GwHof 21 juni 2018, nr. 76/2018.
50 *Vr. en Antw.* Commissie voor Justitie 2019-2020, 6 mei 2020, nr. 172.
51 Wetsvoorstel van 27 mei 2020 houdende diverse bepalingen inzake justitie, onder meer in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus, *Parl. St.* Kamer 2019-2020, nr. 55-1295/001. Dit wetsvoorstel voorziet tevens in een uitstel de inwerkingtreding van bepaalde bepalingen 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. Tijdens de pandemie moesten de voorbereidingen voor de inwerkingtreding van deze artikelen worden stopgezet waardoor een uitstel van zes maanden wordt voorzien.

de videoconferentie - in tegenstelling tot de hogergenoemde vernietigde wet van 29 januari 2016⁵² - grondwetsconform te regelen in het kader van de voorlopige hechtenis, de strafprocedure, de uitvoeringsprocedures van straffen en de interneringsmaatregel. In het licht van dit artikel beperken we ons tot de procedures voor de SUR, SURB, RBM en KBM. Om tegemoet te komen aan de tekortkomingen die het Grondwettelijk Hof vaststelde in het arrest van 19 januari 2018⁵³, bepaalt het wetsvoorstel de gevallen waarin de rechtscolleges een videoverschijning kunnen bevelen. Wat de verschijning voor de SUR, SURB⁵⁴ of RBM en KBM⁵⁵ betreft kan dit in de volgende gevallen: "*Ingeval van risico voor de volksgezondheid, de openbare orde, de veiligheid van andere bij het proces betrokken partijen of de slachtoffers, hetzij teneinde de termijnen verbonden aan de overbrengingen van de gevangenen te verminderen, of teneinde de procedure te vereenvoudigen en te versnellen.*" Een akkoord van de veroordeelde of de advocaat is in deze gevallen niet nodig. Bovendien staat er geen rechtsmiddel open. Met akkoord van deze twee actoren kan de videoconferentie ook in andere gevallen doorgaan.

Vervolgens moet de veroordeelde volgens de Europese rechtspraak⁵⁶ de debatten kunnen horen, volgen en buiten gehoorafstand kunnen communiceren met zijn advocaat. Het wetsvoorstel stelt daarom dat de videoconferentie in "*reële tijd doorgaat, dat de veroordeelde of geïnterneerde persoon in staat is effectief aan de rechtspleging deel te nemen en de debatten effectief en volledig te volgen, dat hij zich zonder technische belemmeringen kan uitdrukken en worden gehoord, en dat hij dezelfde rechten geniet als in het raam van de gewone rechtspleging.*"⁵⁷ De advocaat kan aanwezig zijn bij de SUR, SURB, RBM, KBM of bij de veroordeelde maar moet in elk geval vertrouwelijk kunnen communiceren met de veroordeelde.

Deze wetsvoorstellen blinken uit in vaagheid, en beantwoorden daardoor ons inziens niet aan de kritieken van het Grondwettelijk Hof. In dezelfde lijn stuurde de Hoge Raad voor de Justitie op 5 juni 2020 een bijzonder kritische brief naar de Kamer van

volksvertegenwoordigers omtrent dit wetsvoorstel.⁵⁸ Naast de vaagheid van formuleringen benadrukt de Hoge Raad het belang van een grondige reflectie over het gebruik van videoconferenties en betwijfelt hij of dit voorstel voldoet aan de richtlijnen van het Grondwettelijk Hof.⁵⁹ Doordat dit voorstel niet als wetsontwerp werd ingediend moeten de artikelen niet aan de afdeling wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd. Een grondige analyse van het voorstel evenals adviezen van verschillende actoren ontbreken. De Hoge Raad betreurt bovendien dat hij op een dergelijk korte periode geen diepgaande analyse kan uitvoeren en had gehoopt dat een ontwerp zou volgen na een grondige doorlichting van de impact van de maatregelen op rechtszoekenden. De Hoge raad bekritiseert de indiening van het wetsvoorstel dan ook als volgt: "*De HRJ keurt dergelijke procedures ten sterkste af, zal zich in dit stadium niet uitspreken en niet aanvaarden dat men zich beroept op een advies dat onder dergelijke omstandigheden zou moeten worden voorbereid voor wetgevende bepalingen die eigenlijk niet dringend zijn.*"⁶⁰

Ook Avocats.be⁶¹ en de Orde van Vlaamse Balies (OVB) uitten zich reeds zeer kritisch over het wetsvoorstel. De OVB wijst "*op de gevaren van het voorstel om videoconferenties mogelijk te maken in strafzaken, bij strafuitvoeringszaken en in de uitvoering van interneringsmaatregelen.*"⁶² Het wetsvoorstel biedt volgens de Orde onvoldoende bescherming tegen problemen die zich voordoen bij het gebruik van videoconferenties zoals onder andere de gebrekkige waarborgen voor het vertrouwelijke overleg tussen de veroordeelde en de advocaat. De Orde vraagt daarom uitdrukkelijk om de advocatuur te betrekken bij dergelijke ingrijpende wijzigingen van de rechtsgang. Ook Avocats.be onderlijnt verschillende problemen die aansluiten bij de opmerkingen geformuleerd door een kamer van de SURB in onze rondvraag. Vooreerst wijst men op verschillende technische problemen bij de zittingen zoals geluidsproblemen, de moeilijkheid om non-verbale communicatie op te vangen en het belang van het akkoord van een justitiabele om de zitting via videoconferentie te organiseren. De omstandigheden waarin dit akkoord van de justitiabele

52 Wet van 29 januari 2016 betreffende het gebruik van videoconferentie voor de verschijning van in verdenking gestelden in voorlopige hechtenis, BS 19 februari 2016.

53 GwHof 21 juni 2018, nr. 76/2018.

54 Art. 133 Wetsvoorstel.

55 Art. 135 Wetsvoorstel.

56 Het wetsvoorstel verwijst in concreto naar: EHRM, 5 oktober 2006, *Marcello Viola t. Italië*, § 53; 27 november 2007, *Zagaria t. Italië*, § 28; 27 november 2007, *Asciutto t. Italië*, § 57; EHRM, grote kamer, 2 november 2010, *Sakhnovski t. Rusland*, § 97.

57 Art. 133, art. 135 wetsvoorstel.

58 Deze brief is online raadpleegbaar: http://www.csj.be/sites/default/files/related-documents/brief_dewael.pdf.

59 GwHof 21 juni 2018, nr. 76/2018.

60 De brief is online raadpleegbaar: <http://www.csj.be/nl/nieuws/geen-fundamentele-wetswijzigingen-zonder-grondige-reflectie>.

61 Avocats.be is de naam van de Orde van Franstalige en Duitstalige Balies. Zij dienden dit advies in op 8 juni 2020 bij de Kamer.

62 Orde van Vlaamse Balies, OVB waarschuwt: coronacrisis mag geen alibi zijn voor ondoordachte blijvende wijzigingen bij justitie, 3 juni 2020, Online Raadpleegbaar: <http://advocaat.be/DipladWebsite/media/DipladMediaLibrary/Documenten/Persberichten/2020603-PB-OVB-waarschuwt-coronacrisis-mag-geen-alibi-zijn-voor-ondoordachte-blijvende-wijzigingen-bij-justitie.pdf>.

niet nodig zou zijn, zijn te ruim omschreven (zoals het gevaar voor openbare orde). Bovendien is er geen beroepsmogelijkheid voorzien. Ook benadrukken advocaten dat een risico voor de volksgezondheid niet hoeft te resulteren in een afschaffing van alle zittingen. Zo gingen er de voorbije maanden wel degelijk zittingen door met inachtnaam van de regels omtrent afstand en hygiëne. Uiteindelijk benadrukt Avocats.be het belang van een bijzondere aandacht voor de kwetsbaarheid van geïnterneerden bij het gebruik van videoconferenties.

Ook op basis van onze kleine rondvraag bij de Nederlandstalige en Franstalige SURB's evenals bij de advocaten, blijkt dat een grondige evaluatie van de huidige praktijken zich opdringt. De visie van deze praktijkactoren evenals de visie van gedetineerden en geïnterneerden moet in dat proces gehoord worden. Bovendien zal de organisatie van videoconferenties ook van de gevangenen organisatorische aanpassingen eisen. Het indienen van allerlei wetsvoorstellen⁶³ in een crisisperiode, waar geen grondige analyse aan vooraf gaat, keuren we daarom uitdrukkelijk af.

Concluderende reflecties

De maatregelen in het KB nr. 3 van 9 april 2020⁶⁴ zorgen voornamelijk voor een uitstroom uit de gevangenis en een beperking van transfers. De huidige detentiepopulatie wordt bovendien beïnvloed door een beperkte instroom. Een omzendbrief van het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep⁶⁵ regelt dat de tenuitvoerlegging van veroordelingen wordt uitgesteld tenzij in enkele specifieke gevallen zoals bij de veroordelingen tot een gevangenisstraf boven de vijf jaar of bij veroordelingen of tenlasteleggingen betreffende zware geweldsmisdrijven zoals moord en doodslag, feiten van intrafamiliaal geweld, zedenmisdrijven of terroristische misdrijven. Dergelijke maatregelen zorgden voor een daling van de populatie (zie ook artikel van Maes & Nève in dit nummer). Ook de mogelijke beslissingen van de onderzoeksrechter om de voorlopige hechtenis minder te gebruiken, evenals de beslissingen van de SURB wat betreft de toekenning

van strafuitvoeringsmodaliteiten kunnen deze daling beïnvloeden. Sinds de start van de crisis daalde de populatie met ongeveer 1200 gedetineerden.⁶⁶ Zo zaten er op 12 maart 2020, 10.906 gedetineerden in onze Belgische gevangenissen voor een capaciteit van 9.286 plaatsen, en waren er op 29 april 2020 nog maar 9.582 (een daling van 1.324 personen). Sinds mei is de populatie opnieuw aan het stijgen terwijl de maatregelen van het KB nog van toepassing zijn. Op 6 juni 2020, zaten er opnieuw 9.829 gedetineerden in de Belgische gevangenissen. Na een opheffing van deze maatregelen vrezen we dat een sterkere stijging van het aantal gedetineerden kan volgen. Uiteindelijk kunnen de opschorting van UV's en PV's evenals de moeilijkheden om in de nasleep van de coronacrisis een reclasseringsplan uit te werken (zie De Bolle en collega's in dit nummer) op langere termijn de uitstroom beperken. Een geleidelijke en gefaseerde afschaffing van de maatregelen en een flexibele opstelling bij de beoordeling van de haalbaarheid van een reclasseringsplan lijken daarom aangewezen.

De officiële cijfers lijken wel aan te tonen dat de doelstelling van het KB, namelijk de besmettingen in de gevangenissen beperken, werken. Sinds de start van de pandemie testten 22 gedetineerden en 71 personeelsleden positief (gegevens van 5 juni 2020).⁶⁷ De 25 bedden in de medisch afdeling van de gevangenis van Brugge voor gedetineerden die aan het coronavirus COVID-19 lijden, waren tot nu toe voldoende waardoor DGEPI geen beroep moest doen op de 26 bedden in het ziekenhuis van Vilvoorde (AZ Jan Portaels). Deze beperkte verspreiding is uiteraard toe te juichen. Anderzijds is het belangrijk te benadrukken dat de maatregelen in het KB zoals de opschorting van UV's en PV's en de afschaffing of inperking van allerlei activiteiten (werk, begeleiding, enz.) in de gevangenis een zware impact hebben op de personen die aan hun re-integratie werken. Ook de andere restricties van het dagelijkse regime hebben vergaande implicaties voor personen in detentie. Wij zijn daarom voorstander van een duidelijker wettelijk kader hieromtrent om de rechtspositie van gedetineerden blijvend te beschermen.

63 Zie bijvoorbeeld ook het Wetsvoorstel van 11 mei 2020 houdende het Wetboek van Strafprocesrecht, *Parl. St. Kamer* 2019-2020, nr. 55-1239/001 met het erg gevoelige en betwiste voorstel om de onderzoeksrechter af te schaffen (zie bijvoorbeeld het persbericht van de Franstalige afdeling van de Liga voor de mensenrechten van 28 mei 2020 'La réforme du Code d'instruction criminelle soulève de sérieuses questions'. Online raadpleegbaar: <http://www.liguedh.be/la-reforme-du-code-dinstruction-criminelle-souleve-de-serieuses-questions>.

64 KB 9 april 2020.

65 Omz. van het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep 26 maart 2020 betreffende de Richtlijnen van het College van procureurs-generaal inzake de opschorting van de tenuitvoerleggingen van bepaalde veroordelingen tijdens de coronacrisis COVID-19, nr. 07/2020.

66 *Vr. en Antw.* Commissie voor Justitie 2019-2020, 6 mei 2020, nr. 172.

67 Boordtabellen m.b.t. Covid 19 DGEPI, interne communicatie.