

**Nota van de Verenigde advies- en onderzoekscommissie  
van de Hoge Raad van Justitie met het oog op de  
hoorzitting voor de Commissie Justitie van de Kamer op 20  
maart 2019 over het wetsvoorstel 3527/001**

**Voorafgaande opmerking**

Aangezien deze nota, gelet op de termijnen en procedures voor de werking van de Hoge Raad voor Justitie, niet ter goedkeuring aan de Algemene Vergadering is voorgelegd, kan zij niet worden beschouwd als een advies van de Hoge Raad voor Justitie. Ze werd niettemin besproken en goedgekeurd door de Verenigde advies- en onderzoekscommissie (hierna "de VAOC" genoemd).

**Standpunt van de VAOC**

De VAOC steunt in beginsel het idee om het huidige systeem in vraag te stellen, dat de uitvoerende macht en het bestuur belast met de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen van minder dan drie jaar, gezien de risico's van willekeur en het gebrek aan transparantie dat een dergelijk systeem met zich meebrengt.

Ze dringt er echter op aan dat een dergelijke belangrijke hervorming niet overhaast wordt doorgevoerd, met het risico op een systeem dat nog meer bekritiseerbaar is dan het huidige.

Ze beveelt aan dat de voorgenomen substantiële wijzigingen alleen worden aangenomen als onderdeel van een alomvattende en samenhangende hervorming van de strafuitvoering, die idealiter wordt verbonden wordt met de hervorming van het Strafwetboek.

Ze waarschuwt de Commissie voor de gevaren die voortvloeien uit het ontbreken van een voorafgaande analyse van de behoeften en middelen die nodig zijn voor de praktische uitvoering van de geplande hervorming.

## Algemene overwegingen

### **1. Een noodzakelijk debat**

De VAOC vreest, gelet op de aanstaande verkiezingen, dat er niet voldoende tijd kan worden gevonden om de voorgenomen hervorming rustig en zonder haast door te voeren.

De hervorming beperkt zich niet alleen tot de inwerkingtreding van het deel van de wet van 17 mei 2006 dat betrekking heeft op personen die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van minder dan drie jaar, waarover in het verleden al uitvoerig is gediscussieerd. Er worden evenwel ook wijzigingen aangebracht in deze wet, die weliswaar in wezen procedureel van aard zijn, maar die toch substantieel en dus een echt democratisch debat vereisen. Bijvoorbeeld met betrekking tot de afschaffing van de procedure op tegenspraak en de terechtzitting, de invoering van een schriftelijke procedure, het ontbreken van een advies van het openbaar ministerie, ...

De VAOC is ook verbaasd dat het voorstel, zonder overtuigende verantwoording, de in de wet van 2006 voorziene, maar nooit tenuitvoergelegde, mogelijkheden schrapt waardoor de SUR in zeer specifieke omstandigheden een gevangenisstraf kan omzetten in een werkstraf of een situatie kan rechtzetten waarin geen rekening werd gehouden met samenloop.

### **2. Een noodzakelijke samenhang**

De VAOC is fundamenteel bezorgd over de systematische versnipperde behandeling van de strafuitvoering. Sinds de inwerkingtreding in februari 2007 is de wet van 17 mei 2006 op vele punten gewijzigd, met name ten aanzien van de tijdsvoorwaarden, maar ook ten aanzien van de inhoudelijke voorwaarden (waaronder de gevolgen van het verblijfsrecht) waaraan moet worden voldaan om een alternatieve maatregel voor de strafuitvoering te verkrijgen. Sommige van deze wijzigingen zijn door het Grondwettelijk Hof vernietigd en er is herstelwetgeving aangekondigd. Tegelijkertijd is door de minister van Justitie een ontwerp van een nieuw Wetboek van strafuitvoering voorbereid. Op 14 maart 2019 werd in de Kamer een wetsvoorstel goedgekeurd om de recidive

opnieuw in aanmerking te kunnen nemen bij de berekening van het in aanmerking komen voor voorwaardelijke vrijlating.

De VAOC is van mening dat deze vele hervormingen gebaat zouden zijn bij een grondiger onderzoek en reflectie om de nodige samenhang te waarborgen en om de rechtszekerheid en begrijpelijkheid te verzekeren. Zowel vanuit het oogpunt van de gevangene, het slachtoffer, de samenleving in het algemeen of zelfs de magistraten ontbreken deze op dit moment, wat een algemeen gebrek aan vertrouwen met zich meebrengt.

### **3. Een noodzakelijke voorafgaande analyse van de behoeften en middelen**

De VAOC is ook bijzonder bezorgd over het gebrek aan gekwantificeerde analyses van de impact van de voorgestelde hervorming en vreest een gebrek aan capaciteit bij de verschillende actoren (magistratuur, justitiehuis, centrum voor elektronisch toezicht, psychosociale diensten) om de hervorming uit te voeren zonder een aanzienlijke toename van personeel en middelen.

In het verslag "Justitie in cijfers 2011-2016", gepubliceerd door de FOD Justitie in juni 2018, wordt vermeld dat in 2016 26310 vrijheidsstraffen werden uitgesproken en 7122 "voorlopige invrijheidstellingen"<sup>1</sup> werden toegekend door de minister of door gevangenisdirecteuren. Volgens het jaarverslag 2016 van het DG Gevangenen waren er in 2016 3432 voorlopige invrijheidstellingen en 3690 elektronisch toezicht voor de veroordeelden tot minder dan drie jaar vrijheidsstraf. Dit is tien keer meer dan het aantal invrijheidstellingen en elektronische toezichten toegekend in hetzelfde jaar door de strafuitvoeringsrechtbanken voor de veroordeelden tot vrijheidsstraffen van meer dan drie jaar.

De indieners van het amendement nr. 6 erkennen, om een uitstel van de inwerkingtreding van de hervorming van oktober 2019 tot oktober 2020 te rechtvaardigen, uitdrukkelijk dat *"alle noodzakelijke actoren, Justitie en Gemeenschappen, over de nodige tijd moeten beschikken om niet alleen de plannen aan te passen, maar ook om de aanwerving van personeel, de terbeschikkingstelling van infrastructuur en materiële middelen te berekenen op basis van de taken en opdrachten die hun volgens de in dit wetsontwerp voorziene procedures worden toegewezen ("). Een laatste uitstel is noodzakelijk,*

---

<sup>1</sup> Voor 2018 zou dit cijfer 8300 bedragen, waarbij de veroordeelden die veroordeeld zijn voor minder dan drie jaar hechtenis, moeten worden opgeteld.

*zodat iedereen de nodige tijd heeft om de nodige aanpassingen aan te brengen in de werkprocessen, IT en personeelswerving om optimaal voorbereid te zijn op het nieuwe wetgevend kader.*

Volgens de verantwoording bij dit amendement zouden de Gemeenschappen een impactnota aan het Parlement hebben bezorgd. De rechterlijke macht lijkt niet te zijn geraadpleegd, ondanks de impact van de hervorming op de werklust van de strafuitvoeringsrechtbanken en zelfs van de parketten van eerste aanleg, die zeker een aanzienlijke uitbreiding van het personeelsbestand vereisen, ook al is de huidige tendens dat deze niet worden ingevuld.

De VAOC is van mening dat het beter is vooraf een effectbeoordeling uit te voeren en de budgettaire haalbaarheid van de hervorming te waarborgen. Nu lijkt men de kar voor het paard te spannen, door overhaast een wet aan te nemen en vervolgens na te gaan of en hoe deze in de praktijk kan worden gebracht.

De VAOC spreekt zijn diepe bezorgdheid uit over de geloofwaardigheid van de parlementaire werkzaamheden met betrekking tot een wet die aan de vooravond van de verkiezingen haastig wordt goedgekeurd maar die niet de dag na de verkiezingen uiteindelijk niet in werking kan treden.

#### **4. Een nieuwe oorzaak van overbevolking**

Tot slot heeft de VAOC bedenkingen bij de mogelijk desastreuze gevolgen van de hervorming voor de overbevolking van de gevangenen.

Het voorstel lijkt gebaseerd te zijn op de vooronderstelling dat alle personen die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van minder dan drie jaar een alternatieve methode van veroordeling vanuit de gevangenis moeten aanvragen<sup>2</sup>. Dit impliceert dat zij in de gevangenis moeten worden opgesloten en dat ook moeten blijven tot de (positieve) beslissing van de SUR. Het is duidelijk de wil om alle straffen effectief te maken.

Zonder een debat aan te gaan over de relevantie van een dergelijke bedoeling, wil de VAOC erop wijzen dat het loslaten van het huidige systeem<sup>3</sup> niet langer zal toelaten om de voorlopige invrijheidstelling aan te wenden als middel om de

---

<sup>2</sup> Op verschillende plaatsen is er sprake van veroordeelden die nog steeds in hechtenis zouden zitten.

<sup>3</sup> Dit houdt in dat voor een groot deel van de veroordeelden de straf moet worden onderbroken gedurende de tijd die nodig is om hen onder elektronisch toezicht te plaatsen (in een zeer groot aantal gevallen automatisch) of zelfs een gedeeltelijke niet-uitvoering van zeer korte straffen.

overbevolking van de gevangenen te bestrijden. Het zal daarentegen leiden tot een onvermijdelijke toename ervan, indien de hervorming niet samenvalt met de hervorming van het Strafwetboek en met de beperking van gevangenisstraffen tot de ernstigste misdrijven.

Gezien de verwachte duur van de huidige procedure (tussen 3 en 4,5 maanden, afhankelijk van het feit of het om een schriftelijke procedure gaat of in terechtzitting), zullen bijvoorbeeld de veroordeelden tot zeer korte straffen de hele periode ervan in hechtenis uitzitten. Hetzelfde fenomeen zal zich gedeeltelijk voordoen bij degenen die veroordeeld zijn tot iets hogere straffen.

### **Bijzondere overwegingen**

De VAOC wenst, op niet-exhaustieve wijze, enkele opmerkingen te maken over de volgende punten:

#### **1. De schriftelijke procedure en de rechten van de veroordeelde persoon**

De VAOC kan dat de schriftelijke procedure beschouwen als een interessante vernieuwing die de procedure minder tijdrovend kan maken. Er moet echter op worden toegezien dat dit streven naar efficiëntie niet ten koste gaat van de tegensprekelijke aard van de procedure of, op zijn minst, van de rechten van de verdediging van de veroordeelde. In de voorgestelde hervorming krijgt de veroordeelde geen enkele gelegenheid om zich uit te drukken of zelfs maar formeel documenten in te dienen. Hij heeft alleen het recht om aanvullende informatie te verstrekken aan de strafuitvoeringsrechter, maar alleen op uitnodiging van deze laatste, en om te verzoeken te worden gehoord wanneer de strafuitvoeringsrechter hem driemaal heeft geweigerd een strafuitvoeringsmodaliteit toe te kennen (wat in de praktijk, op grond van artikel 57 van de wet, alleen kan voorkomen voor degenen die veroordeeld zijn tot straffen van meer dan twee jaar).

## **2. De schriftelijke procedure en de rol van de Strafvuiveringsrechter (hierna "SUR" genoemd)**

Het systematisch gebruik van de schriftelijke procedure zal ertoe leiden dat de SUR zal moeten beslissen op basis van een dossier dat hij waarschijnlijk vaak als ontoereikend zal beschouwen om een geïnformeerde beslissing te nemen.

In deze omstandigheden is het legitiem dat de SUR:

- beslist uitgebreid gebruik te maken van de mogelijkheid te kiezen voor een terechtzitting;
- zeer vaak externe onderzoeken, aanvullende informatie of zelfs psychosociale verslagen zal vragen.

Dergelijke legitieme voorzorgsmaatregelen zullen leiden tot een verlenging van de procedure en een overbevraging van de betrokken diensten (Justitiehuzen, gevangenisdirecteuren, psychosociale diensten, parketten), en tot een toename van de overbevolking.

Dit zal nog erger zijn indien de SUR, bij gebrek aan de mogelijkheid om naar believen bijkomende onderzoeksmiddelen aan te wenden, besluit om in de eenvoudigste gevallen alternatieve strafvuitvoeringsmodaliteiten slechts spaarzaam toe te staan, omdat hij van oordeel is dat het onderzoek naar de toepassingsvoorwaarden kan gebeuren louter op grond van de documenten die hij in zijn bezit heeft.

De VAOC is van mening dat het een illusie is te denken dat de SUR in de meeste gevallen tevreden zal zijn met het dossier dat hem wordt voorgelgd.

Een dergelijk zienswijze herleidt de rechter (zou hem herleiden) tot een rol van "stempelrechter", die erin bestaat de adviezen van de directeur te onderschrijven, bij gebrek aan aanvullende elementen.

Als de politieke wil bestaat om tot een dergelijke automatisering te komen, vraagt de VAOC zich af of het niet passender zou zijn om openlijk opnieuw gebruik te maken van een systeem van gedeeltelijke dejuridisering zoals in 2014 en 2016 werd overwogen door de minister van Justitie: de strafvuitvoeringsmodaliteiten zouden automatisch worden toegekend, behalve in bepaalde gevallen waarin de tussenkomst van een rechter vereist is.

Zoals het er nu voorligt, wordt juist het ambt van de rechter in twijfel getrokken en de VAOC wil absoluut vermijden dat de tussenkomst van de rechterlijke macht niet meer is dan een schijnvertoning waarbij zij niet de middelen krijgt om de verantwoordelijkheden op zich te nemen die de wetgever haar vraagt op zich te nemen.

### **3. De rol van het Openbaar Ministerie**

Hoewel het openbaar ministerie niet stelselmatig een advies moet uitbrengen, zal het toch alle zaken moeten onderzoeken om te weten of het het al dan niet wenselijk acht een advies uit te brengen. Dit zal tot een aanzienlijke toename van de werklast van de betrokken parketten leiden.

Bovendien is de VAOC verbaasd dat, hoewel het aan de SUR meegedeelde dossier vrij beperkt is, de SUR vreemd genoeg niet de mogelijkheid zal hebben om het openbaar ministerie om advies of aanvullende informatie te vragen (bijvoorbeeld over het bestaan van lopende zaken die van invloed kunnen zijn op de beoordeling van het risico van recidive), behalve in het geval de SUR besluit een terechtzitting te organiseren.

### **4. De plaats van het slachtoffer**

Het amendement nr. 1 op het wetsvoorstel beoogt de door de wetgever in 2006 bepleite responsabilisering van de slachtoffers te beperken. Het wil opnieuw een meer proactieve begeleiding invoeren voor slachtoffers of ten minste voor bepaalde categorieën slachtoffers door het openbaar ministerie te verplichten contact met hen op te nemen via de bevoegde dienst voor slachtofferhulp.

De VAOC geeft toe dat het systeem dat inwerking is sinds 2007 niet perfect functioneert. Ze betreurt echter dat de redenen voor dit gebrek aan succes niet verder worden onderzocht.

De VAOC is ervan overtuigd dat eenvoudige maatregelen het mogelijk zouden kunnen maken het in 2006 nagestreefde doel te bereiken zonder de noodzaak om terug te keren naar het vorige systeem, waarvan de gevolgen op het vlak van secundair slachtofferschap herhaaldelijk aan de kaak zijn gesteld.

De VAOC verklaart zich bereid om in dit verband een onderzoek in te stellen door de hoven en rechtbanken te ondervragen over de wijze waarop zij artikel 195

van het Wetboek van strafvordering daadwerkelijk toepassen. Hierin is bepaald dat de rechter, wanneer hij een effectieve vrijheidsstraf oplegt, de burgerlijke partijen op de hoogte brengt van de uitvoering van deze maatregel, van de eventuele uitvoeringsvoorwaarden en van de mogelijkheden om aanwijzingen te geven over de voorwaarden die in hun belang moeten worden gesteld. De VAOC is vervolgens bereid om eenvoudige en beknopte aanpassingsvoorstellen te doen.

\*\*\*