

MERCURIALE: 'Strafuitvoering: het kneusje van de strafketen'

voorbereid door Advocaat-generaal Hildegard Penne in samenwerking met Procureur-generaal Patrick Vandenbruwaene
gebracht op de openingszitting van 3 september 2018

1. Inleiding

Geachte aanwezigen,

Ik hoop dat jullie allemaal een deugddoend verlov hebben gehad om met frisse moed aan het nieuwe gerechtelijke jaar te beginnen.

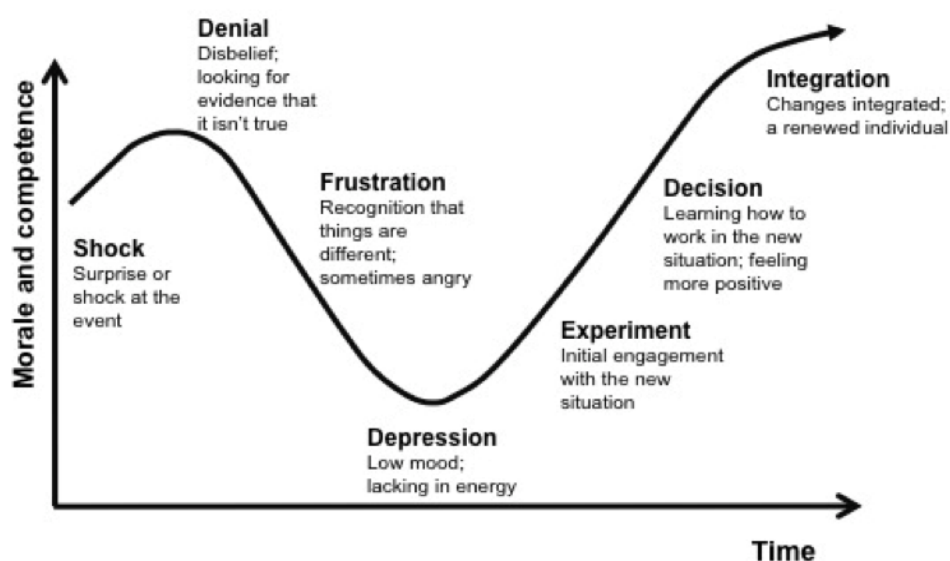
Mijn mercuriale gaat dit jaar over de strafuitvoering en ik vrees dat dit geen verhaal is dat jullie vrolijk zal stemmen. Misschien zullen sommige onder jullie zich de vraag stellen of het niet beter is om verder onder de parasol in de zon te blijven zitten.

Het onderwerp werd gekozen vanuit een dubbel perspectief: het initiatief van de minister van Justitie om eindelijk de strafuitvoering verder wetgevend te verankeren en de brandende actualiteit van de laatste maanden waaronder de zaak van Benjamin Herman in Luik en de verwijdering uit het Rijk van de Albanees Safet Rustemi.

Iedereen die zich verdiept in de materie van de strafuitvoering, gaat noodgedwongen door deze curve, waarin psychiater Elisabeth Kübler-Ross de vijf fases omschrijft die de meeste mensen doorlopen bij een traumatische ervaring (rouwverwerking) en die nadien ook werd toegepast bij veranderingsprocessen op het werk, het zogenaamde change-management. De verschillende stadia zijn: shock – ontkenning – frustratie – depressie – aanvaarding/actief worden/integratie.

Deze grafiek zal jullie straks wel duidelijk worden en kan mogelijks hulp bieden bij de verwerking van deze mercuriale.

The Kübler-Ross change curve



Laten we optimist zijn en aannemen dat wij vandaag in de fase verkeren van het experiment waar er een politiek engagement is om tot een nieuwe situatie te komen.

De vraag kan gesteld worden waarom er zo gereageerd wordt wanneer er zich problemen stellen in de strafuitvoering.

2. De straf(uitvoerings)doelstellingen: nood aan een grondig debat – schets vanuit historisch perspectief

Wanneer we het historisch perspectief geschetst door professor Chris Van den Wyngaert¹ er op na slaan, wordt alvast duidelijk dat er vooreerst klaarheid moet zijn over de doelstellingen die we met straf / strafuitvoering willen bereiken. Ik meen dat er nood is aan een terzake grondig maatschappelijk en parlementair debat.

Strafuitvoering begint bij een STRAF, dit kan zijn een vrijheidsstraf (gevangenisstraf), een zogenaamde alternatieve straf (werkstraf, autonome probatiestraf, probatieuitstel, probatieopschorting, elektronisch toezicht) of een geldelijke straf (geldboete, verbeurdverklaring), maar ook buitengerechtelijke afhandelingen als de 'verruimde' minnelijke schikking of strafbemiddeling en maatregelen.

Wat verstaan we onder het begrip straf? Daar moeten we al gaan zoeken in de rechtspraak. Bij gebrek aan een wettelijke definitie van het begrip straf is het het Hof van Cassatie die deze term gedefinieerd heeft als '*een leed dat door de rechterlijke macht wordt opgelegd als een sanctie voor een misdrijf*' (Hof van Cassatie, 14 juli 1924, *Pas.*, 1924, I, 473).

Dit sluit aan bij de vergeldingsgedachte, waarbij de verdachte het onrecht moet vergoeden dat door het misdrijf werd veroorzaakt door hem een sanctie op te leggen die 'pijn doet'.

In het Ancien Régime werd dit extreem toegepast en bestonden voornamelijk wrede en vernederende straffen als de doodstraf (met verschillende uitvoeringsmodaliteiten naargelang de rang, stand en geslacht), lijfstraffen (verminking zoals hand afkappen, brandmerking), de schandpaal, verbanning, burgerlijke dood en algehele verbeurdverklaring.

Deze straffen werden bovendien naar willekeur van de rechter opgelegd, na soms wrede onderzoeksmethodes als foltering.

Als reactie op deze excessen kwam de Verlichting, waarbij men stelde dat de bestraffing moest steunen op drie pijlers: de misdrijven en de straffen moeten op voorhand in de wet zijn vastgelegd (zogenaamde legaliteitsbeginsel), gedragingen slechts worden strafbaar gesteld waarvan de bestraffing echt noodzakelijk is (subsidiariteitsbeginsel) en de straffen moeten in verhouding staan tot de ernst van het misdrijf (proportionaliteitsbeginsel).

Deze gedachten vonden onder meer hun vertaling in het Belgisch strafwetboek van 1867. De centrale en prioritaire plaats die de gevangenisstraf kreeg in het arsenaal van straffen was voor die tijd en op zichzelf reeds een hele humanisering. Tegenover de willekeur waaronder de burgers onder het Ancien Régime werden onderworpen en de onmenselijke vormen van berechting en bestraffing komt een systeem waarbij enkel nog een vrijheidsstraf mocht worden opgelegd, al bleef de doodstraf ook nog bestaan.

¹ Chris Van den Wyngaert, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Antwerpen, Maklu, 2014, 9^{de} editie, p. 15 – 30.

Ons Belgisch strafwetboek is een typisch product van de klassieke denkrichting, dat steunt op een bepaald mensbeeld. Uitgangspunt is de 'vrije mens', die vrij kan kiezen tussen 'goed' en 'kwaad'. Indien hij kiest voor het kwade (het plegen van een misdrijf), dan is bestraffing gewettigd. Het schuldconcept is dan ook belangrijk: zonder schuld geen straf.

In deze visie hebben de rechters weinig beoordelingsruimte: zij moeten gewoon de wil van de wetgever uitvoeren, van een beleid inzake de straffoemeting is geen sprake.

Ook de strafuitvoering is voor de klassieken een mechanisch gegeven: de straffen, eens opgelegd, moeten volledig worden uitgevoerd.

Volgens de klassieken is vergelding een belangrijk onderdeel van de functie van de straf, doch niet meer de enige zoals vroeger. Daarnaast is het doel algemene preventie: gezien de mens een vrij wezen is en weet dat op bepaalde gedragingen een strafsancie staat, zal hij zich hiervan onthouden en heeft de straf automatisch een ontradend effect.

Ook zorgt de straf automatisch voor een bijzondere preventie: men ging ervan uit dat het ondergaan van een gevangenisstraf sowieso een opvoedende werking heeft. Door de straf te ondergaan komt de delinquent uit zichzelf tot inkeer en leert hij om in de toekomst geen nieuwe strafbare feiten meer te plegen. De verbetering van de delinquent gebeurt dus automatisch, zonder dat een actieve resocialiseringspolitiek zich opdringt.

Het positivisme (ook gekend onder de benaming sociaal verweer) is een verzamelnaam voor een breed spectrum van denkrichtingen die de loutere juridische benadering van de klassieke school in vraag stellen. Deze school zal de voorloper van de believers van de strafuitvoering worden.

Hier ligt niet meer de nadruk op de delinquent die uit vrije wil de wet heeft overtreden, maar gaat men ervan uit dat de delinquent mens gedetermineerd wordt door fysieke, psychische en sociale factoren.

Het recht op bestraffing is niet langer gesteund op schuld en de objectieve zwaarwichtigheid van het misdrijf, maar wel op de persoonlijkheid van de delinquent, met name op zijn sociale gevaarlijkheid voor de maatschappij.

Het doel van de straf is niet langer vergelding en de algemene preventie, maar wel een instrument om bepaalde doelstellingen te verwezenlijken zoals resocialisering en rehabilitatie van de dader.

Wat betreft de straffoemeting laten de positivisten de principes van legaliteit en proportionaliteit varen. De omvang van de straf staat niet in functie van de ernst van het misdrijf, maar in functie van de gevaarlijkheid van de dader en de kansen op sociale re-integratie. Het is de rol van de rechter om dit te doen op het moment van de straffoemeting.

De strafuitvoering wordt in deze visie een zeer belangrijke, zonet de belangrijkste fase. Op dat ogenblik kan immers via verschillende maatregelen aan de verzorging van de resocialisering worden gedaan.

Naargelang het accent werd gelegd op de gevaarlijkheid voor de samenleving, heeft de theorie van het positivisme echter aanleiding gegeven tot bepaalde excessen in de autoritaire regimes van de eerste helft van de 20^{ste} eeuw, onder meer in Nazi-Duitsland.

Na de tweede wereldoorlog is het nieuw sociaal verweer op gang gekomen, in een poging om de diametraal tegenover elkaar staande stellingen van de klassieke leer en het positivisme met elkaar te verzoenen.

Vandaag is de in België overheersende leer, mits enkele nuanceringen, die van het nieuw sociaal verweer.

Het behoudt de klassieke uitgangspunten als het legaliteitsbeginsel en geen misdrijf zonder schuld.

Wat betreft de sanctie wordt binnen het stramen van het klassieke strafwetboek het resocialiseringsideaal binnengebracht.

Wat betreft de straftoemeting kan de rechter de straf in hoge mate individualiseren met als doel de sociale re-integratie van de delinquent.

Wat betreft de strafuitvoering zijn er ook ingrepen mogelijk zoals de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Deze ideeën werden via bijzondere wetten doorgevoerd, vooral vanaf de jaren '60: denken we maar aan de wet Lejeune, de jeugdbeschermingswet, wet op de geestesgestoorden en de probatiewet.

Het neoclassicisme (in België soms met de naam nieuw realisme aangeduid) klaagt aan dat de drie pijlers op de helling zijn komen te staan.

- Het legaliteitsbeginsel / subsidiariteitsbeginsel: wordt uitgehold door de enorme toename van het aantal strafbepalingen en het strafrecht via bijzondere wetten wordt gebruikt als sturingsmechanisme om andere regelingen (bv. economische, sociale sector) kracht bij te zetten. Het idee dat iedereen geacht wordt de wet te kennen, is een illusie geworden. Een ander gevolg is dat op een misdrijf niet meer automatisch bestraffing volgt en dat de straf, eens opgelegd, niet steeds meer wordt uitgevoerd.

- Het proportionaliteitsbeginsel: bij de straftoemeting en strafuitvoering zijn andere factoren gaan spelen, naast en soms in de plaats van de ernst van het misdrijf, zoals persoonlijke omstandigheden van de dader, kansen op resocialisering maar ook factoren zoals de gevangenis capaciteit en meer en meer een economische ratio.

Tevens wordt aangekaart dat het systeem te veel beoordelingsvrijheid laat aan de rechters: er wordt te veel rekening gehouden met individuele factoren, zodat er van een verhouding tussen gepleegd feit en uiteindelijke straf geen sprake meer is.

Hierdoor is de straf niet meer voorspelbaar.

Ook op het gebied van de strafuitvoering wordt aan het systeem een te grote flexibiliteit verweten. Door de mogelijkheid veroordeelde delinquenten reeds na 1/3 vrij te laten is er vaak geen band meer tussen de door de rechter opgelegde straf en de daadwerkelijk uitgezeten straf.

De discussie gaat tot op de dag van vandaag onverminderd voort en is zelfs brandend actueel.

Naar aanleiding van de zaak Benjamin Herman, die ervan verdacht wordt tijdens een 36 uur penitentiair verlof drie mensen te hebben vermoord in Luik, verscheen bijvoorbeeld in de Standaard van 4 juni 2018 een artikel over risicotaxatie en de vraag of je iemand langer kan opsluiten, puur omdat hij gevaarlijk is, ook na het einde van zijn straf.

Moraalfilosoof Jan Verplaetse stelde dat het principe van de proportionaliteit achterhaald is, gezien het gebaseerd is op het naïeve idee dat we allemaal even rationele mensen zijn, die hun impulsen onder controle hebben. We zien steeds duidelijker dat we dat niet zijn. Hij klaagt aan dat ons systeem wel erg zwart-wit is. Er zouden ook mengvormen moeten mogelijk zijn waarbij een rechter tegelijk een proportionele straf kan uitspreken en een maatregel die moet voorkomen dat iemand te vroeg weer in de samenleving terecht komt.

Advocaat Sven Mary wees op het risico van willekeur bij de wetenschappelijke inschatting van iemands persoonlijkheidsstoornissen en zeker bij een taxatie van opvattingen die als radicaal en dus gevaarlijk moeten worden beschouwd. Verder wees hij nog op een ander risico, namelijk dat gevangenen in België nu al een uitzichtloos leven leiden, omdat we in de gevangenis niets met hen aanvangen. Dat verergert nog als je niet eens meer zeker bent over de datum van je vrijlating. En laat uitzichtloosheid nu net een belangrijke katalysator zijn voor radicalisering.

Minister van Justitie Geens reageerde met de stelling dat hij geen Guantanamo in België wou creëren en eventueel nagedacht kon worden over een preventieve administratieve detentiemaatregel.

Eigenlijk bestaat voor deze problematiek vandaag de dag al de figuur van de bijkomende straf van de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank (afgekort TBS),² die voor bepaalde zware misdrijven kan worden opgelegd (soms verplicht/soms facultatief).

Deze figuur berust op het idee dat er situaties bestaan, die weliswaar beperkt voorkomen, maar die dermate ernstig zijn dat de maatschappij zich moet kunnen beschermen tegen diegene die deze feiten plegen zodat ze niet alleen de door de rechtbank/hof uitgesproken straf moeten ondergaan, maar ook na het aflopen van de straf eventueel verder kunnen gedetineerd blijven indien dit nodig zou zijn.

Momenteel is dit voorzien voor een terroristisch misdrijf dat de dood heeft veroorzaakt. Overwogen zou kunnen worden om een uitbreiding of andere invulling te voorzien voor geradicaliseerde gevangenen.

Opvallend is echter dat in het nieuwe ontwerp van strafwetboek de 'terbeschikkingstelling' is geschrapt, om reden onder meer van de invoering van de beveiligingsperiode, waarbij de rechter een minimale hechtenisperiode kan opleggen die de veroordeelde in ieder geval dient te ondergaan.

Nochtans is er een fundamenteel onderscheid tussen de beveiligingsperiode opgelegd door de bodemrechter op het moment van de veroordeling en de terbeschikkingstelling.

De terbeschikkingstelling komt in een latere fase tussen en hierover oordeelt de strafuitvoeringsrechtbank, die aldus rekening kan houden met het afgelegde reclasseringstraject en met het gevaar dat de betrokkene op dat moment nog uitmaakt voor de maatschappij. De blijvende controle door de strafuitvoeringsrechtbank is een belangrijke waarborg, die in ieders belang is.

Het College van procureurs-generaal heeft dan ook herhaaldelijk in haar adviezen³ gepleit voor het behoud van de figuur van de terbeschikkingstelling.

Het is duidelijk dat de doelstellingen van de straf in de loop van de tijden evolueren in functie van de concrete maatschappelijke problemen die zich op een bepaald moment aandienen (nu eens zal er meer aandacht zijn voor het legaliteitsprincipe, dan weer zal vb. bij de confrontatie met terroristische aanslagen de veiligheid van de maatschappij primeren) en dat deze onderliggende filosofische/maatschappelijke/politieke visies op een of andere manier doorsijpelen in onze wetgeving en rechtspraak.

Maar deze doelstellingen – en dit is toch een merkwaardige vaststelling – zijn nooit expliciet opgenomen/vermeld in onze wetgeving. Wat het doel van de bestraffing is en wat we hiermee willen bereiken staat tot op de dag van vandaag niet geëxpliciteerd in de wet.

Het is de ontegensprekelijke verdienste van de huidige minister van Justitie om een deugdelijke poging te ondernemen om de wetgever te laten tussenkomen in dit wettelijk vacuum.

In het ontwerp van het nieuwe strafwetboek (Boek I)⁴ staan de doelstellingen en dit voor het eerst in onze geschiedenis wel opgesomd. Het leek me wel interessant om deze even te overlopen.

² Wet van 26 april 2007 betreffende de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank, *B.S.*, 13 juli 2007.

³ Advies van 25 mei 2018 van het College van procureurs-generaal betreffende het voorontwerp van wet houdende wetboek van strafvordering aan de minister van Justitie, p. 5 en de hoorzitting van 6 juni 2018 van procureur-generaal Erwin Dericourt in de Kamercommissie Justitie inzake het nut van de straf.

⁴ Commissie voor de hervorming van het strafrecht, *Voorstel van voorontwerp van Boek I van het Strafwetboek*, Die Keure, 2017, 187 p., goedgekeurd door de Ministerraad op 20 januari 2018.

In het ontwerp van het nieuw strafwetboek wordt het legaliteitsbeginsel expliciet ingeschreven en worden de doelstellingen van de straf als volgt omschreven:

“Bij de keuze van de straf en het bepalen van de strafmaat, streeft de rechter volgende doelstellingen na:

1° het uiting geven aan de maatschappelijke afkeuring ten aanzien van de overtreding van de strafwet;

2° het bevorderen van het herstel van het maatschappelijk evenwicht en van het herstel van de door het misdrijf veroorzaakte schade;

3° het bevorderen van de maatschappelijke rehabilitatie en re-integratie van de dader;

4° het beschermen van de maatschappij;

5° het binnen de grenzen van de wet zoeken naar een rechtvaardige proportionaliteit tussen het misdrijf en de opgelegde straf;

Alvorens een straf uit te spreken, moet de rechter deze doelstellingen in overweging nemen, maar ook de ongewenste neveneffecten van de straf ten aanzien van de rechtstreeks betrokken personen, hun omgeving en de samenleving.

De gevangenisstraf is de laatst te overwegen straf, die slechts kan worden uitgesproken wanneer de strafdoelen niet kunnen worden bereikt met een van de andere straffen of maatregelen waarin de wet voorziet.”

Een hele boterham zou ik zo zeggen en als het ware een compilatie van de verschillende visies en stromingen. Het heeft alvast de verdienste van de duidelijkheid bijvoorbeeld inzake de gevangenisstraf als ‘ultimum remedium’.

De doelstelling van algemene en individuele preventie is uitdrukkelijk weggelaten.

Als verantwoording hiervoor wordt vermeld:

“De doelstelling van de algemene preventie die is gebaseerd op het ontradend karakter van de straf ten aanzien van potentiële overtreeders van de strafwet, wordt niet ondersteund door criminologische studies, noch door rechtspsychologisch onderzoek. Uit deze studies blijkt dat de zwaarte van de straf geen ontradend effect heeft op daders aangezien veel misdrijven impulsief worden gepleegd en de daders zelden in staat zijn om de gevolgen van hun gedrag in te schatten. Het uitgangspunt dat de dader van een misdrijf een ‘homo economicus’ zou zijn die zijn beslissing om een misdrijf te plegen slechts neemt na een ‘kosten-baten-analyse’ berust op een fictie”.⁵

Deze overweging deed bij mij de vraag rijzen hoe het dan zit met de doelstellingen van de straffen verbonden aan inbreuken op de verkeerswetgeving. Daar worden alsmar zwaardere geldstraffen opgelegd, die niet meer in verhouding liggen met de opgelegde correctionele straffen en vaak discriminatoir aanvoelen ten aanzien van de minder kapitaalkrachtige medeburger,⁶ waarbij wel wordt uitgegaan van de premisse dat de zwaarte van de straf een ontradend effect heeft. De doorsnee mens wordt in het verkeer dus wel beschouwd als een ‘homo economicus’ of speelt hier eerder ‘de overheid economicus’? Ik kom daar straks nog op terug.

⁵ S. RAATS, *Consistente straftoemeting*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 159, nr. 190 die o.m. verwijst naar M. TONRY, “Strategic approaches to crime prevention”, *Crime and Justice: a review of research* 1995, 7; M. WASIK, *Emmins on sentencing*, London, Blackstone Press Limited, 2001, 47; M.K. BLOCK en V.E. GERETY, “Some experimental evidence on differences between student and prisoners reactions to monetary penalties and risk”, *Journal of Legal Studies* 1995, 123-138; B.A. HUDSON, *Understanding justice*, Buckingham, Open University Press, 2003, 22; J. GROGGER, “Certainty v. severity of punishment”, *Economic Inquiry* 1991, 297-309.

⁶ Zie ook Belgabericht d.d. 7 april 2018: Politierechters pleiten voor lagere verkeersboetes: “Meesten betalen toch nooit, omdat ze niet kunnen”.

De relatieve autonomie van de fase van de strafuitvoering.⁷

Logischerwijze bestaat er, of dient er een zekere samenhang te bestaan, tussen de strafbepaling, de straftoemeting en de strafuitvoering, doch deze samenhang wordt tegenwoordig als 'relatief' beschouwd. Om het met de woorden van professor Lieven Dupont te zeggen in de memorie van toelichting bij zijn proeve van voorontwerp van beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen:⁸

"Welke ook de doelstellingen zijn bij het opleggen van een vrijheidsstraf (vergelding, algemene preventie, bijzondere preventie), zij kunnen niet beschouwd worden als zonder meer dwingend na te streven doelstellingen bij de uitvoering in concreto van deze straf".

Thans wordt de vergeldingsgedachte zoals gezegd binnen de strafuitvoeringsfase veel minder prominent aanwezig gesteld dan dat dit vroeger het geval was:

- Voor de inhoudelijke invulling van de detentie betekent dit dat de vergelding nu in feite nog uitsluitend bestaat (dient te bestaan) in het gegeven van de vrijheidsberoving zelf (het verlies van komen en gaan) en niet meer punitiviteit mag bevatten (in vroegere tijden betekende een zwaardere veroordeling vaak ook een zwaarder penitentiair regime).

- De vergeldingsgedachte, die weliswaar nog altijd aanwezig is, situeert zich vooral in de eerste fase van de strafuitvoering en wordt losgelaten in de fase van de vervroegde invrijheidstelling.

- Ook bij de uitvoering van de gevangenisstraf dient de schade of 'het bijkomend puin' van de detentie op afstand gehouden te worden.

Dit kadert in het besef dat iedere detentie sowieso schade veroorzaakt en de gedetineerde vroeg of laat toch naar de maatschappij dient terug te keren, zodat 'bijkomend puin' van detentie voorkomen dient te worden, gezien dit alle hoop op een positieve gerichtheid-bereidheid-capaciteit tot re-integratie verhindert. Tevens dient de gedetineerde de mogelijkheid te krijgen om zijn terugkeer naar de samenleving voor te bereiden.

In de basiswet vond dit zijn vertaling in de doelstelling tot het voorkomen of alleszins beperken van detentieschade.

Het voorontwerp van een wetboek van strafuitvoering (waarover straks meer) sluit daarbij aan en heeft eigen doelstellingen bepaald voor uitvoering van straffen:

"Bij de uitvoering van straffen moeten de volgende doelen worden nagestreefd:

1° het beschermen van de slachtoffers en de maatschappij;

2° het verminderen van het risico op het plegen van nieuwe strafbare feiten;

3° het bevorderen van de sociale re-integratie en van de rehabilitatie van de veroordeelde;

4° het bevorderen van het herstel van de door het misdrijf veroorzaakte schade en van het maatschappelijk evenwicht.

Bij de uitvoering van gevangenisstraffen moet bovendien het beperken van de schadelijke gevolgen verbonden aan de detentie worden nagestreefd."

⁷ Eric Maes, Proefschrift 'Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. Onderzoek naar de ontwikkeling van en de samenhang tussen penitentiaire regelgeving (inzake het regime van gedetineerden) en penologische visies of andere normeringsrationaliteiten', KULeuven, Faculteit rechtsgeleerdheid, Onderzoekseenheid Strafrecht en Criminologie, promotor L. Dupont, september 2007, p. 170-182 en p. 1124-1129.

⁸ DUPONT, L., "Proeve van een Voorontwerp van Beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen", in DUPONT, L. (ed.), *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1998, 134-136 en 178.

Wat betreft de problematiek van de doelstellingen en het nut van de straf wil ik tenslotte nog verwijzen naar de volgende quote van de bekende filosoof Cesare Beccaria die m.i. in drie lijnen de essentie samenvat:

“De optimale straf is de minimale straf die toch effect sorteert. De beste preventie voor de criminaliteit is immers niet de wreedheid van de straf, maar wel het feit dat het onmogelijk is haar te ontlopen.”⁹

En ik vrees dat wat dit laatste betreft één en ander grondig misloopt in België.

3. Gebrek aan codificatie van de strafuitvoeringsfase

Het woord ‘strafuitvoering’ houdt 2 aspecten in: ‘straf’ en ‘uitvoering’.

Voor de klassieke school was het evident dat de opgelegde straffen effectief moeten worden uitgevoerd, niet meer en niet minder.

Dit verklaart waarom historisch aan de strafuitvoering weinig aandacht werd besteed en hierover slechts enkele summiere bepalingen zijn opgenomen in het strafwetboek en het wetboek van strafvordering.

Uit het doctoraat van de heer Eric Maes,¹⁰ werkzaam op het NICC, blijkt nochtans dat de wetgever hiervoor wel aandacht heeft gehad in de jaren 1843-1844. De inzet van het debat destijds was de vraag naar de prerogatieven van het parlement (de wetgevende macht) met betrekking tot de aflijning van de contouren waarbinnen de strafuitvoering diende plaats te grijpen. Men meende tweehonderd jaar terug dat de strafuitvoering als sluitstuk van de strafrechtsbedeling behoorde tot het exclusieve bevoegdheidsdomein van de formele wetgever. Omwille van een aantal specifieke historische omstandigheden is het optreden van de wetgever in dit domein echter zeer rudimentair gebleven en werd op deze manier de weg opengelaten voor de latere invulling ervan door de exclusieve tussenkomst van de uitvoerende macht.

De problematiek van de strafuitvoering is in de loop van de jaren uiteindelijk voornamelijk geregeld in Koninklijke en ministeriele besluiten en een overvloed aan (vaak niet-gepubliceerde) ministeriële richtlijnen. Deze sterke overheersing van de uitvoerende macht blijft tot de dag van vandaag voortduren.

Anders dan in vele West-Europese landen (in Nederland, Frankrijk en Duitsland werd deze materie uitvoerig uitgewerkt) was het strafuitvoeringsrecht in België nauwelijks geregeld.

Eind vorige eeuw kwam hierin pas verandering, echter beperkt tot de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. In 1998 kwamen er bijzondere wetten tot stand op het gebied van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstellingen.

De basiswet betreffende het gevangeniswezen en de interne rechtspositie van de gedetineerden dateert van 12 januari 2005 en de externe rechtspositie van de gedetineerden / oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken dateren pas van 2006. De bepalingen inzake de vrijheidsstraffen tot 3 jaar zijn, zoals uw weet, echter nooit in werking getreden.

⁹ Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene* (“Over misdaden en straffen”), 1764, recente vertaling van J.M. Michiels, in: “250 jaar over misdaden en straffen”, Dirk Verhofstadt (ed.), Antwerpen/Amsterdam, Houtekiet, 2014.

¹⁰ Eric Maes, Proefschrift ‘Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. Onderzoek naar de ontwikkeling van en de samenhang tussen penitentiaire regelgeving (inzake het regime van gedetineerden) en penologische visies of andere normeringsrationaliteiten’, KULeuven, Faculteit rechtsgeleerdheid, Onderzoekseenheid Strafrecht en Criminologie, promotor L. Dupont, september 2007, p. 117-118 en 1117-1119.

machtiging door de onderzoeksrechter, terwijl de toepassing van dezelfde technieken tijdens een strafuitvoeringsonderzoek (vermogenszaken) volgens de bestaande wetgeving een machtiging vereist van de strafuitvoeringsrechter. Dit is niet consequent en gaat voorbij aan het coherent maken van de strafuitvoering als een specifieke fase in het strafproces (in deze fase speelt immers het vermoeden van onschuld niet meer en zijn de feiten bewezen verklaard).

4. De crisis van de strafuitvoering

De afstand tussen de straftoemeting (de straffen opgelegd door de rechter) en de strafuitvoering is doorheen de jaren dermate geëvolueerd dat we mogen spreken van een crisis van de strafuitvoering en ook van een legaliteitscrisis.

Het plaatje is gekend en ik overloop het in grote lijnen (op elke categorie zijn er immers wel enkele uitzonderingen voorzien):¹³

- Korte gevangenisstraffen tot 4 maanden worden niet uitgevoerd
- Vervangende gevangenisstraffen voor een geldboete worden niet uitgevoerd
- Gevangenisstraffen van meer dan 4 maanden en tot en met drie jaar worden in de praktijk nauwelijks of niet uitgevoerd.

Na een bepaald gedeelte van zijn straf te hebben uitgezeten krijgt men (automatisch) ambtshalve de voorlopige invrijheidstelling. Voor deze categorie geldt bovendien de norm (behoudens uitzonderingen) dat de strafuitvoering via elektronisch toezicht (enkelband) verloopt, de veroordeelden gaan al na 1 dag opsluiting in strafonderbreking in afwachting van activering van het elektronisch toezicht.

- Wachtlijsten voor de opstart van de alternatieve straffen (bv. autonome werkstraf en probatie) in de justitiehuisen.¹⁴
- De gebrekkige opvolging van de personen die in vrijheid zijn gesteld.
- De uitvoering van de correctionele geldstraffen is ronduit dramatisch. Daar kom ik straks nog op terug.

Dit weegt zwaar op de politiemensen en magistraten die alles in het werk stellen om de daders te vervolgen en te berechten en vervolgens moeten constateren dat door de niet-uitvoering van de vonnissen en arresten 'virtuele' veroordelingen worden uitgesproken, die elk doel missen.

Hoe zwaar dit weegt blijkt uit het feit dat ex-arbeidsauditeur van Hasselt, de heer Herwig l'Homme zelfs na zijn pensionering het nodig vond om hierover een boek te schrijven. Hij heeft dit gedaan in de vorm van een roman met de titel 'Het gebroken zwaard van Vrouwe Justitia', want ze heeft geen zwaard meer om straffen mee uit te voeren.

Hierna wil ik inzoomen op drie items:

- het gevangenisbeleid
- de problematiek van de inning van de geldstraffen en de dramatische toestand van de inning van de geldboetes / SUO-dossiers in het ressort Antwerpen
- de gebrekkige opvolging van de personen in vrijheid gesteld onder voorwaarden.

¹³ Onder meer: ministeriële omzendbrief nr. 1817 van 15 juli 2015 inzake de voorlopige invrijheidstelling van veroordeelden die één of meer vrijheidstraffen ondergaan waarvan het uitvoerbaar gedeelte drie jaar of minder bedraagt; ministeriële omzendbrief nr. ET/SE-2 van 17 juli 2013 inzake de reglementering van het elektronisch toezicht als strafuitvoeringsmodaliteit voor gevangenisstraffen waarvan het totaal in uitvoering zijnde gevangenisstraffen drie jaar niet overschrijdt.

¹⁴ Jaarverslagen justitiehuisen 2017 van de gemeenschappen.

4.1. Gevangenisbeleid

Groot scepsis ten aanzien van de vrijheidsberovende straf

De geloofwaardigheid van de strafuitvoering houdt ook verband met de concrete omstandigheden waarin de straf wordt uitgevoerd.

Ook hier trok een krantenartikel uit de weekendeditie van de Standaard van 2/3 juni 2018 mijn aandacht. Hierin stelde gevangenisdirecteur Paul Dauwe en ik citeer:

“Een gevangenis richt meer schade aan dan dat ze oplost. In alle onderzoeken over recidive zie je één grote constante: als iemand kan terugvallen op een sociale context die ondersteunend werkt, familie, kennissen, is de kans kleiner dat hij zal terugvallen in onaanvaardbaar gedrag. Maar wat doen wij als samenleving wanneer mensen zich zo misdragen dat we vinden dat ze een tijdje niet meer mogen meedoen? We isoleren ze. We sluiten ze af van de buitenwereld waarin ze later opnieuw zullen moeten functioneren. Dat werkt niet. Bovendien zet je ze in een hele harde wereld, waar het recht van de sterkste geldt.” En verder: *“We investeren nog altijd te veel in beton, camera’s en ijzer en te weinig in mensen. Helaas plukken we daar nu de vruchten van.”*

Hij pleit voor kortere gevangenisstraffen, kleinere gevangenissen en meer begeleiding en in het ideale scenario zou iedereen een individuele coach moeten krijgen, maar de budgettaire middelen daartoe ontbreken.

De vraagtekens die gezet worden bij de rol en de betekenis van de gevangenisstraf/de gevangenis als instituut, zijn m.i. naast de niet-uitvoering ook een element van de crisis.

Waar er lange tijd vrijwel een onvoorwaardelijk en optimistisch geloof was in het potentieel van de gevangenisstraf als middel ter verbetering of resocialisering van de delinquent, werden hier vanaf de jaren '70 steeds meer vraagtekens bij geplaatst.

Uit empirisch onderzoek in het buitenland bleek dat vrijwel nergens kon worden aangetoond dat opsluiting bijdroeg tot een vermindering van recidive of de beheersing van het criminaliteitsprobleem.

Meer zelfs, de gevangenis bleek eerder te fungeren als een 'school of crime', waar men de stiel leerde en de nodige criminele contacten kon leggen, waar men in aanraking kwam met drugs of ongestoord zijn drugsverslaving kon verderzetten, en recent zelfs als een oord voor radicalisering.

Deze twijfels over de doelmatigheid leidde tot het pleidooien voor de gevangenisstraf als 'ultimum remedium'.

Maar ik denk dat dit niet voldoende is en dringend werk moet gemaakt worden of nagedacht moet worden over nieuwe vormen van opsluiting, waarvan er al good practices bestaan in het buitenland. In het kader van deze mercuriale zou het ons te ver leiden om hier dieper op in te gaan maar desbetreffend kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de visie uitgewerkt door de VZW De Huizen,¹⁵ waarin geijverd wordt voor detentiehuisen gestoeld op drie principes: kleinschaligheid, differentiatie en nabijheid. De oprichting van transitiehuisen, die recent werd goedgekeurd¹⁶ als nieuwe mogelijkheid tot uitvoering van de gevangenisstraf in kleinschalige projecten tegen het einde van de strafduur, vormt een eerste stap in die richting, al zullen er nog heel wat uitvoeringsbesluiten nodig zijn alvorens deze transitiehuisen een feit zijn.

¹⁵ Hans Claus, Kristel Beyens, Ronny De Meyer, Marjan Gryson, Liesbeth Naessens, 'Huizen: naar een duurzame penitentiaire aanpak', Brussel, Academic & Scientific Publ., 2013 en www.dehuizen.be.

¹⁶ Wet diverse bepalingen, DOC 54 2969, Kamer, 2017-2018, Hoofdstuk 10, artikelen 68-79.

Zoals men weet meet men de beschaving van een land aan de manier waarop het zijn gestrafte burgers behandelt – men mag daar ook gerust aan toevoegen de manier waarop de slachtoffers worden behandeld. En dan wil ik de gelegenheid te baat nemen om aandacht te vragen voor een categorie van slachtoffers waarnaar totnogtoe weinig aandacht is besteed, namelijk de familieleden van de gedetineerden. Desbetreffend kan ik het recent verschenen boek 'Een tweede kans. Leven na een celstraf' van Aline Bauwens zeker aanbevelen.¹⁷

Overbevolking

In dezelfde krant werd bij de 'fact-check' als waar aangevinkt dat meer dan 200 cellen leeg staan in de gevangenissen. Oorzaken hiervoor zijn het tekort aan cipiers en renovatiewerken.

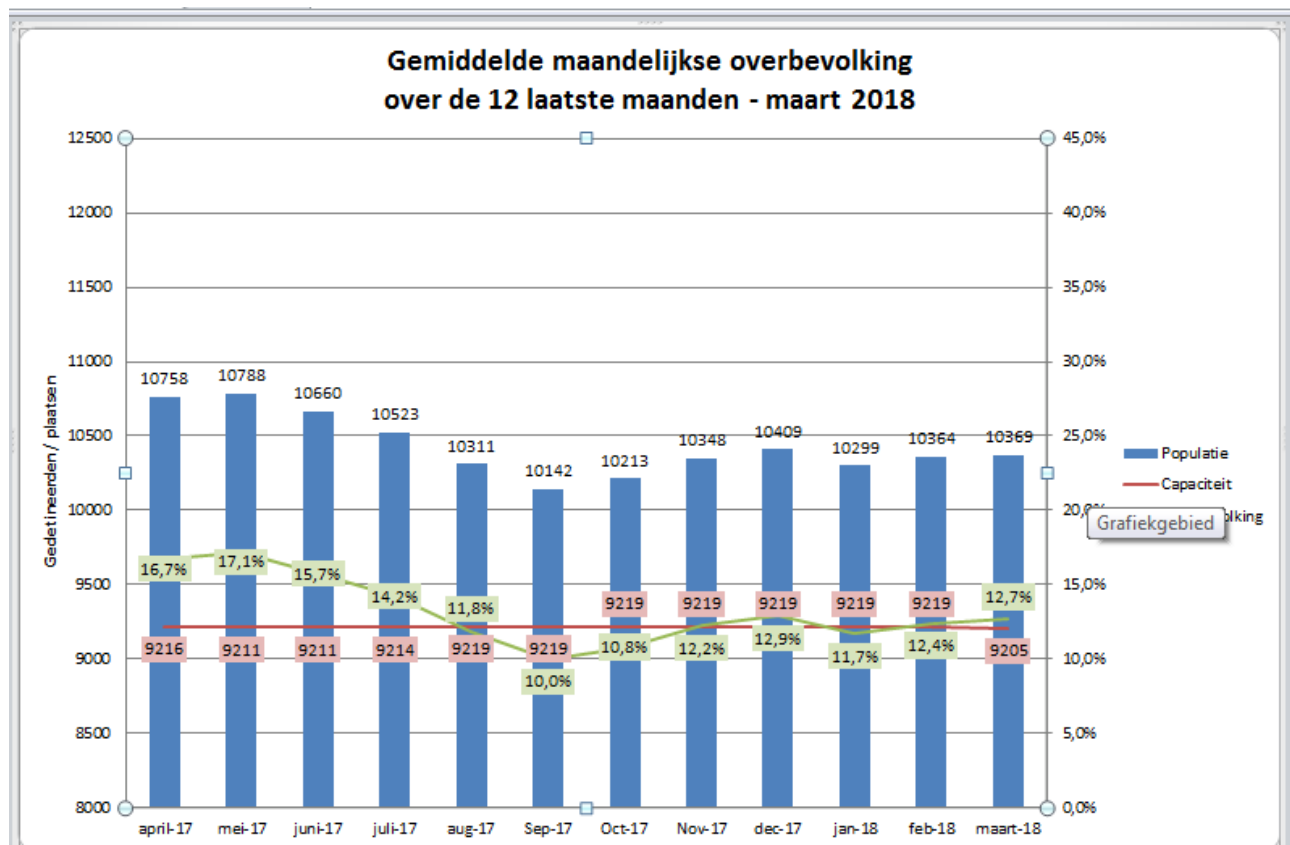
Een merkwaardig gegeven in het licht van de overbevolking van de gevangenissen.

Cijfers van de overbevolking: laatste beschikbare cijfers waarover ik beschik dateren van maart 2018.

In de 35 inrichtingen van het land (17 gevangenissen in Vlaanderen, 15 in Wallonië en 2 in Brussel + Paifve) is plaats voor 9.205 gedetineerden. Er waren 10.369 gedetineerden, of een overbevolking van 12,7%. De laatste 12 maanden schommelde de overbevolking tussen 10% en 17,1%.

In vroegere tijden schommelde dit nog rond de 29%.

Het VRT-nieuws maakte op 19 augustus 2018 melding dat het aantal gedetineerden voor het eerst beneden de 10.000 is gezakt.¹⁸



¹⁷ Aline Bauwens, 'Een tweede kans. Leven na een celstraf', Wablietreeks, Antwerpen, Uitgeverij Vrijdag, 2018.

¹⁸ <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/08/19/analyse-dirk-leestmans>.

De problematiek van de overbevolking is geen exclusief recent fenomeen (bestond ook al in vroegere tijden), maar is de laatste decennia bijzonder pregnant geworden. De maatregelen die genomen worden om aan deze problematiek het hoofd te bieden gaan bovendien niet meer uit van manifeste pedagogische overwegingen, maar viseren in eerste orde de ontvolking van de gevangnissen.

De voorlopige invrijheidstelling werd stelselmatig uitgebreid en als een automatisme toegepast. Toen dit ook niet meer volstond werd het elektronisch toezicht ingevoerd, een maatregel die ook stelselmatig werd uitgebreid, zowel 'backdoor' door toepassing voor langgestraften als 'frontdoor' door gedetineerden met een straftotaal van minder dan drie jaar hiervan onmiddellijk te laten genieten en niet meer in het kader van de voorlopige invrijheidstelling.

We mogen dus zeggen dat decennialang het fenomeen van de overbevolking de strafuitvoering heeft uitgehold.

Ook hier trof mij weer het gegeven hoe wij tot op de dag van vandaag nog altijd de gevolgen dragen van keuzes / penitentiaire visies die in het verleden zijn gemaakt. Toen ten tijde van de Belgische onafhankelijkheid de vrijheidsberovende straf een centrale en prioritaire plaats kreeg toebedeeld in het arsenaal van de straffen, werd er echter weinig aandacht besteed aan de concrete invulling van deze sanctievorm.

De opties genomen door de eerste aangestelde inspecteur-generaal van de gevangnissen, E. Ducpétiaux, hebben een grote invloed hebben gehad op het penitentiair beleid en bepalen zelfs tot op heden het Belgische gevangeniswezen.¹⁹

Hij koos voor het zogenaamd 'cellulair regime' (gedetineerden afgezonderd in individuele cellen). Vele gevangnissen aan het einde van de 18/19^{de} eeuw werden volgens dit model gebouwd.

De overbevolking stelt zich scherper bij een cellulair regime dan bij een gevangenis met gemeenschapsregime. Het leidt er ook toe dat in België noodgedwongen tot de opsluiting wordt overgegaan van meerdere personen in cellen die oorspronkelijk slechts op de huisvesting van 1 gedetineerde waren gericht.

Naast de beperkingen van de materiële erfenissen en verouderde infrastructuur uit het verleden is er ook de jarenlange verwaarlozing van het justitiedepartement (politiek en budgettair) en gebrek aan bijkomende investeringsbereidheid.

In Nederland bijvoorbeeld is wel voor de stijgende gevangenisbevolking tijdig bijkomende capaciteit vrijgemaakt en is men er wel in geslaagd het tij te doen keren, misschien zelfs te goed, want daar staan de gevangnissen nu leeg.

Nochtans is ook België met een inhaaloperatie begonnen met de masterplannen 2008-2012 en 2016. Deze hebben geleid tot de nieuwe gevangenis in Beveren, de gevangenis van Marche-en-Famenne en Leuze-en-Hainaut, met telkens 312 bijkomende plaatsen.

Daarnaast zijn er de nieuwe FPC's gekomen in Gent en Antwerpen waar aan 446 geïnterneerden de aangepaste zorgen kunnen worden verstrekt en zijn er bijkomende plaatsen gecreëerd in extra penitentiaire zorgvoorzieningen, zodat minder geïnterneerden moeten verblijven in de psychiatrische afdelingen van de gevangnissen en in afdelingen voor de bescherming van de maatschappij.

Het belang van voldoende gevangenis capaciteit mag niet onderschat worden. De structurele overbevolking leidt in de praktijk immers tot een dermate pragmatisme dat essentiële principes (scheiding der machten, vermoeden van onschuld, rechten van verdediging,..) soms uit het oog worden verloren.

Bijvoorbeeld: er worden kosten en moeite gestoken in de uitlevering en overbrenging van een persoon die bij verstek veroordeeld werd tot een gevangenisstraf van 30 maanden (onder de drie jaar) met onmiddellijke aanhouding. Alvorens zijn zaak op verzet in de

¹⁹ Maes, o.c.

buitengewone termijn werd behandeld, was deze persoon echter opnieuw gerepatriëerd naar zijn thuisland door de Dienst Vreemdelingenzaken. Oorzaak bleek het strikt toepassen van de ministeriële omzendbrief betreffende straffen beneden de drie jaar binnen de diensten van het gevangeniswezen waarbij het verstekvonnis als een voorlopig definitieve titel wordt beschouwd waarop de regels inzake de voorlopige vrijheidstelling werden toegepast en vervolgens de Dienst Vreemdelingenzaken haar logica volgde om personen zonder verblijfsstatuut zo snel mogelijk het land uit te zetten. Wanneer vanuit het College van procureurs-generaal werd gevraagd om de omzendbrief aan te passen bij een onmiddellijke aanhouding werd dit geweigerd uit vrees voor een verdere toename van de overbevolking. Het probleem is intussen op een andere manier opgelost, namelijk de wetgever besliste om de grens voor het uitspreken van een onmiddellijke aanhouding te verhogen van 1 jaar naar 3 jaar.²⁰

Maar de problematiek van criminelen zonder geldig verblijfsrecht en de samenwerking tussen DVZ en justitie stelt zich nog in andere gevallen. Verwezen kan worden naar de toestanden die in de maand juli de pers haalde in de zaak Safet Rustemi, een Albanees die gerepatriëerd werd ondanks het feit dat hij in ons land nog een celstraf van 22 jaar moest uitzitten en een borgsom betaald had. We kunnen alleen maar hopen dat het overleg tussen beide bevoegde ministers constructieve oplossingen zal opleveren, zodat administratieve en gerechtelijke procedures elkaar niet langer tegenspreken.

De problematiek van een adequate uitvoering van de gevangenisstraffen is niet alleen een probleem van justitie: de overheid als geheel / op alle niveaus heeft de plicht om consequent te zijn inzake haar beslissingen en een behoorlijk bestuur te garanderen. Als we de veiligheid belangrijk vinden moeten we budget vrijmaken voor de uitbreiding van de gevangenis capaciteit, maar ook voor de behandeling / begeleiding van de gedetineerden in de gevangenis zelf en zoals supra aangehaald in de investering in nieuwe vormen van detentie.

Tevens behoort het tot onze morele en humanitaire plicht om er ook voor te zorgen dat criminelen zonder papieren of verblijfsstatuut geen gevaar vormen voor onze buitenlandse medeburgers. Het volstaat niet deze zonder meer uit de eigen landsgrenzen te zetten. We zouden dit ook niet aanvaarden als een buitenlandse overheid op deze manier handelde.

4.2. Uitvoering van de geldstraffen

Komen we bij een andere 'klassieke straf': de geldstraffen.

Hieronder verstaan we alle geldelijke veroordelingen, dus niet alleen de penale boetes maar ook de bijzondere verbeurdverklaring, de gerechtskosten, de bijdrage aan het 'Fonds voor slachtoffers van opzettelijke gewelddaden of occasionele redders', straffen waarvan de tenuitvoerlegging dient te gebeuren door de bevoegde ambtenaar van de federale overheidsdienst Financiën.

Audit van het Rekenhof

Minder gekend is dat ook de uitvoering van de geldstraffen al enige tijd problematisch verloopt, wat al herhaaldelijk door het Rekenhof werd aangeklaagd in haar audits van 2000 en 2007.

In 2013 verrichtte het Rekenhof een vervolgaudit met betrekking tot de uitvoering van de penale boeten en verspreidde hiervan een rapport in februari 2014.²¹

²⁰ 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 11/01/2018) – Inwerkingtreding 21 januari 2018.

²¹ REKENHOF, Uitvoering van de penale boeten. Opvolgingsaudit, Brussel, januari 2014, 78.

Daarin worden niet alleen de ministers van Justitie en Financiën, maar ook het Openbaar Ministerie verantwoordelijk gesteld voor de tekortkomingen bij de uitvoering van penale boeten.

Om tegemoet te komen aan de werkpunten die door het Rekenhof voorop werden gesteld, werd het 'Actieplan voor de inning van de penale geldboetes'²² van de regering goedgekeurd op 7 februari 2015.

Dit plan omvat een gemeenschappelijke strategie van justitie en financiën om de effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging van de geldstraffen te optimaliseren, via 32 concreet uit te voeren actiepunten.

Het actieplan voorziet o.m. in:

- de oprichting van een overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken;
- de aanstelling van 1 verantwoordelijke binnen het Openbaar Ministerie voor opvolging van dit proces, die tevens het College van procureurs-generaal vertegenwoordigt in het overlegorgaan.

Indertijd werd Advocaat-generaal Paul Kenis van het parket-generaal Gent hiervoor aangesteld. Bij zijn pensionering in september 2016 werd zijn taak overgenomen door Advocaat-generaal Hildegard Penne, die trouwens eveneens hoofdcoördinator is van het expertisenetwerk 'strafuitvoering' binnen het College van procureurs-generaal.

Rapporten binnen het Openbaar Ministerie

Binnen het Openbaar Ministerie werd een onderzoek opgestart waarin werd nagegaan op welke manier er gevolg kon worden gegeven aan de voorgestelde acties.

Teneinde een duidelijker beeld te krijgen van de verschillende werkwijzen die bij parketten, griffies en ontvangers NFI van de FOD Financiën tijdens de uitvoering van geldstraffen worden toegepast en de best practices te detecteren, werden per rechtsgebied / ressort rondetafelgesprekken met alle betrokken partners georganiseerd.

De resultaten van dit onderzoek zijn terug te vinden in het rapport 'Uitvoering geldstraffen en vervangende straffen – Deel 1: Analyse van de huidige werkwijzen'.²³ Het omvat dus een procesbeschrijving AS IS en eindigt met een aantal aanbevelingen ter verbetering van het proces.

Vervolgens werden de resultaten en aanbevelingen uit het rapport deel 1 verwerkt in een procesbeschrijving TO BE korte termijn.²⁴ Dit rapport beschrijft op een eerder klassieke wijze (doorlopende tekst) hoe de werkprocessen al enigszins verbeterd kunnen worden binnen een termijn van 2 jaar. Deze termijn werd zo vastgelegd dat ze samenvalt met de introductie van de ICT-applicatie MaCH in de rechtbanken en de parketten van eerste aanleg. Daarnaast ligt de focus eveneens op de inspanningen die nu reeds door de eigen

²² Actieplan 'Uitvoering van de geldstraffen' (opgesteld in opdracht van minister van Justitie Annemie Turtelboom en minister van Financiën Koen Geens), Brussel, 2014, aangenomen door de ministerraad op 7 februari 2015.

²³ MOERMANS, G., GELUYCKENS T. KENIS P., *Uitvoering geldstraffen en vervangende straffen – Deel 1 Analyse van de huidige werkwijzen*, Brussel, Steundienst O.M., goedgekeurd door het College van procureurs-generaal op 17 maart 2016 (eerste deel onderzoeksrapport).

²⁴ PENNE, H., MOERMANS, G., KENIS P., VAN DAMME, A., DE KEULENAER, S., *Uitvoering geldstraffen en vervangende straffen – Deel 2 Procesbeschrijving TO BE korte termijn*, Brussel, Steundienst O.M., goedgekeurd door het College van procureurs-generaal op 21 september 2017 (tweede deel onderzoeksrapport).

medewerkers geleverd kunnen worden, op verbetering van communicatie tussen de verschillende diensten en op een betere algemene samenwerking.

Tenslotte werd een derde rapport opgesteld, waarbij een procesbeschrijving TO BE lange termijn werd opgesteld,²⁵ waarbij alle processen ook al uitgetekend werden volgens BPM-methodologie, om op deze manier de ICT-matige realisatie ervan te vergemakkelijken.

Dit laatste rapport richt zich op het ideale procesverloop. Het is immers soms aangewezen om het bestaande kader met al zijn beperkingen / werklast / 'ieder voor zich'-aanpak even los te laten en te kijken naar hoe het ideale processchema er dient uit te zien. Dit laat immers toe de tussenstappen uit de procesverbetering op korte termijn (deel 2) reeds af te stemmen op de procesoptimalisatie lange termijn (deel 3), zodat in één lijn naar de eindbestemming wordt toegewerkt en in tussentijd geen geld en middelen gependend worden aan een oplossing die niet compatibel is met het geviseerde eindproduct.

Dergelijke werkwijze laat daarnaast toe dat de verschillende betrokken partners eenzelfde procesvisie delen en iedere partner de nodige stappen kan ondernemen om het eindproduct te realiseren.

Op deze manier zou voor iedereen een win-win situatie bestaan, dewelke de uitvoering van de geldstraffen de 21^{ste} eeuw binnenbrengt, zoals gevraagd in de audit van het Rekenhof, die trouwens inmiddels bezig is met een nieuwe vervolgaudit.

Deze procesbeschrijving werd voorgesteld op het overlegorgaan, op de vergadering van de hoofdgriffiers, aan het College van hoven en rechtbanken en aan de FOD Financiën. Alle partijen konden zich vinden in het uitgetekende proces en visie voor de toekomst.

U zou dus kunnen denken dat ik u vandaag goed nieuws zou kunnen brengen en de goedkeuring en uitrol zou kunnen aankondigen. Van de kant van de beleidscel bleef het echter stil en werd nooit een antwoord ontvangen op de uitgewerkte documenten.

Het processchema TO BE lange termijn

In het kader van deze mercuriale zou het ons te ver leiden om in detail in te gaan op het processchema TO BE lange termijn.

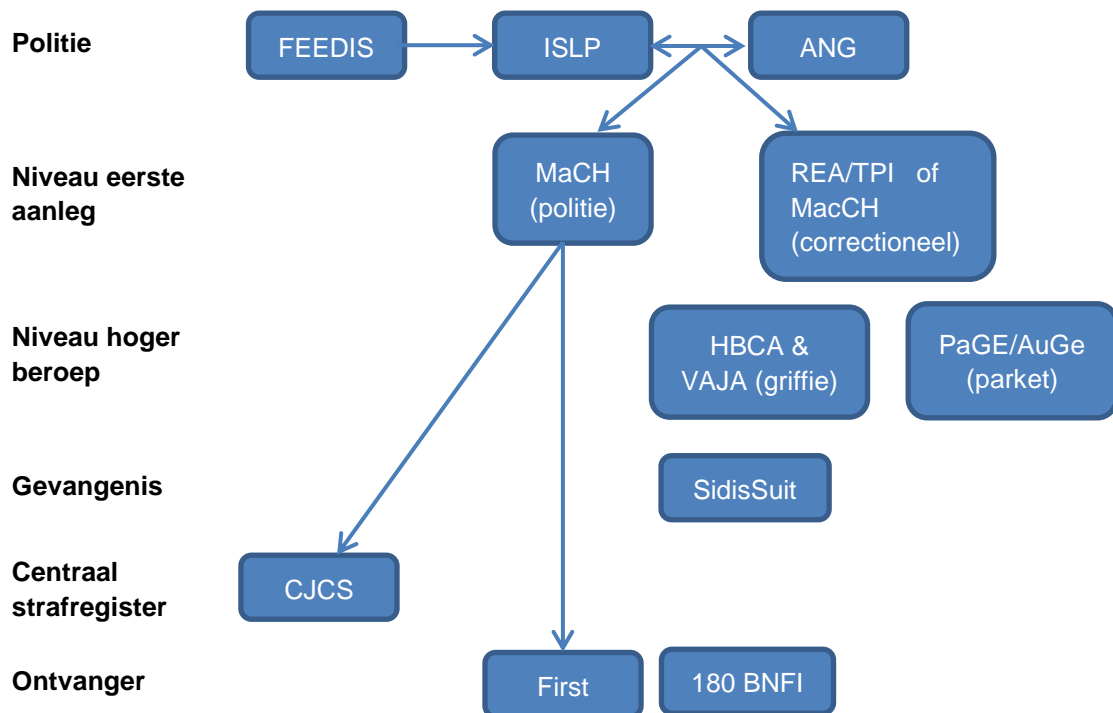
Maar kort wil ik u toch in grote lijnen dit plan voor de toekomst schetsen.

Vooreerst is er de vaststelling dat wat betreft de uitvoering van de geldstraffen deze fase bij uitstek een proces is dat geautomatiseerd kan en zou moeten kunnen verlopen.

Het Openbaar Ministerie vormt de draaischijf binnen dit proces: er dient informatie overgemaakt te worden aan, door te stromen naar en opgevolgd te worden bij de verschillende betrokken partners. Iedere partner gebruikt hiervoor een eigen applicatie. Tussen deze applicaties is er momenteel vaak geen communicatie mogelijk waardoor identieke gegevens herhaaldelijk opnieuw geregistreerd dienen te worden. Dit leidt tot veel tijdverlies, hoge werklast, slechte opvolging en grote kans op fouten.

²⁵ PENNE, H. en VAN DAMME, A., *Uitvoering geldstraffen en vervangende straffen – Deel 3 – Procesbeschrijving TO BE lange termijn*, Brussel, Steundienst O.M., goedgekeurd door het College van procureurs-generaal op 21 september 2017 (derde deel onderzoeksrapport).

Tabel 1: Actuele situatie informaticasystemen en informacastromen



Op lange termijn dient voor een optimaal procesverloop binnen de strafuitvoering ingezet te worden op 3 pijlers:

- 1) Eenmalige registratie van gegevens
- 2) Automatische informatie-uitwisseling en verwerking
- 3) Geautomatiseerde opvolging

In het rapport worden 9 werkprocessen beschreven:

- 1) Identificeren verdachte en opnemen identiteit in de digitale flux
- 2) Uniforme kwalificatiecodes
- 3) Uitspraak door de bodemrechter en opname beslissing in digitale flux
- 4) Uitvoerbaarheid van een vonnis
- 5) Aanmaken uniform vonnisuittreksel en digitale verzending
- 6) Inning en invordering door FOD Financiën
- 7) Strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek (SUO)
- 8) Vervangende straffen
- 9) Invordering bij herstel in eer en rechten

In het kader van de mercuriale kan ik moeilijk al deze processen overlopen maar ik wil van de gelegenheid gebruik maken om aandacht te vragen voor twee cruciale werkpunten, die ook de zetel, griffie en politie aanbelangen.

1) Een uniek identificatienummer

De identificatie van een betrokkene aan de hand van een uniek identificatienummer (rijksregisternummer,²⁶ BIS-nummer,²⁷ KBO-nummer²⁸) is essentieel gezien dit nummer doorheen heel het proces gehanteerd kan worden door de verschillende diensten betrokken bij de strafuitvoering. Een unieke identificatie is bovendien een *conditio sine qua non* om gegevens op een elektronische geautomatiseerde wijze uit te kunnen wisselen en op te slaan in de verschillende informaticasystemen van de diverse betrokken diensten.

Het proces start reeds bij de politie die instaat voor de identificatie van de verdachte.

Wat betreft de politiestrafpen is er via het rijksregisternummer al een automatische digitale flux van de politie naar het parket, de griffie en vervolgens naar de ontvanger, waar de gegevens niet meer moeten worden heringegeven, maar daarenboven automatisch een betalingsbevel en herinnering vertrekt naar de veroordeelde.

Indien de veroordeelde geen rijksregisternummer heeft, stopt het geautomatiseerde proces en dient de ontvanger weer alles manueel in te geven.

Het cliënteel van de correctionele veroordelingen heeft echter vaak geen rijksregisternummer. Ondanks het belang hiervan stel ik vast dat de uitbouw van een analoge digitale flux voor het BIS-nummer (voor vreemdelingen) en KBO-nummer (bedrijven) niet gerealiseerd kan worden in de nabije toekomst en dus blijkbaar niet aanzien wordt als een prioriteit, noch bij de politiediensten noch bij de ICT-diensten van justitie.

2) Een eenduidig en helder beschikkend gedeelte van het vonnis/arrest

De 'authentieke bron' van de strafuitvoering (waarmee alles begint) is het beschikkend gedeelte van het vonnis of arrest. Voor de uitvoering ervan dient een vonnis- of arrestuittreksel te worden opgemaakt door de griffie, waar geïndividualiseerd per beklaagde wordt opgesomd tot wat deze is veroordeeld. De opmaak hiervan is vaak een bijzonder moeilijk en zeer intensief arbeidsproces voor de diensten van de griffie. Het is niet altijd gemakkelijk om te achterhalen welke beklaagde precies tot welk bedrag van geldboeten, gerechtskosten, verbeurdverklaringen of andere patrimoniale veroordelingen werd veroordeeld. Verbeurdverklaringen zijn vaak zo ingewikkeld dat men er zich toe beperkt om te verwijzen naar het vonnis/arrest en dit niet wordt opgenomen in het vonnisuittreksel. Hetzelfde puzzelwerk dient vervolgens te worden overgedaan door de parketten, COIV, de ontvangers van Financiën en de gerechtsdeurwaarders.

Dit probleem stelt zich nog meer voor de beslissingen van appelrechters vermits daarin vaak slechts een gedeelte van het eerste vonnis wordt bevestigd en voor een ander deel de opgelegde patrimoniale straffen worden gewijzigd.

²⁶ Het Rijksregisternummer is een uniek identificatienummer toegekend aan natuurlijke personen ingeschreven in België. Iedere burger met ofwel een Belgisch identiteitsdocument ofwel een Belgische verblijfsvergunning heeft zo'n nummer.

²⁷ Het BIS-nummer betreft een identificatienummer dat wordt toegekend aan de natuurlijke personen die niet ingeschreven zijn in het Rijksregister en wordt toegekend door de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

²⁸ Het KBO-nummer is het uniek identificatienummer toegekend aan rechtspersonen en geregistreerd bij de Kruispuntbank van Ondernemingen.

De praktijk leert dat er zeer dikwijls vergissingen gebeuren of de uitvoering gewoon niet wordt aangevat vanwege het ontbreken bij de rechterlijke beslissingen van een duidelijk, geïndividualiseerd overzicht met alle onderdelen van de uitgesproken straffen.

Om een goed verloop van de strafuitvoering te bekomen moet elke bestemming onmiddellijk aan de slag kunnen met de informatie die hij/zij krijgt. Daarom is het noodzakelijk dat het beschikkend gedeelte van het vonnis zo helder en eenduidig mogelijk wordt geformuleerd, in een uniforme structuur en geïndividualiseerd per veroordeelde, wat trouwens ook voor de veroordeelde zelf meer duidelijkheid biedt.

Een uniform beschikkend gedeelte laat bovendien informatisering toe en een digitale infolux van de gegevens in verband met de opgelegde straffen naar alle betrokken partners.

Idealiter voert de griffier de metagegevens van het beschikkend gedeelte in voor de uitspraak van het vonnis/arrest (werkwijze voorzien in MaCH), zodat de ingegeven velden automatisch worden opgenomen in het vonnis én het vonnisuittreksel. Op deze manier wordt informatica-technisch gegarandeerd dat beide overeenstemmen en is een authentieke handtekening van de griffier niet meer noodzakelijk zodat het uitvoeringsproces vereenvoudigd en versneld kan worden.

Gezien dit behoort tot de corebusiness van de zittende magistratuur, werden binnen het College van hoven en rechtbanken werkgroepen opgericht voor het uitwerken van dit uniform beschikkend gedeelte. De werkgroep 'leesbaarheid' heeft inmiddels een eerste aanzet van canvas uitgewerkt, dat ook al is goedgekeurd als aanbeveling door het College van hoven en rechtbanken.

Uitbouw 'centrale module strafuitvoering'

De procesbeschrijvingen maken een onderscheid tussen het niveau eerste aanleg en hof van beroep.

Voor eerste aanleg laat de geplande uitrol van het informaticasysteem MaCH bepaalde functionaliteiten en digitale infoluxen toe, zoals supra reeds aangetoond.

Op het niveau hoger beroep, waar bovendien parket-generaal (Page) en griffie (HBCA) een ander informaticasysteem gebruiken, is er echter nog geen zicht op een uitrol en zal deze vermoedelijk nog jaren duren.

De geautomatiseerde informatiestroom stopt dus na eerste aanleg, zowel van eerste aanleg naar het hof van beroep toe als nadien naar de ontvanger, zodat opnieuw gewerkt moet worden met manuele dragers en het opnieuw ingeven van de gegevens in de verschillende informaticasystemen, terwijl dossiers waarin zware vermogensstraffen worden opgelegd meestal in hoger beroep hun beslag krijgen.

De applicatie VAJA,²⁹ die reeds door de griffiers bij de hoven van beroep wordt gebruikt, kon hiervoor een mogelijke oplossing bieden.

VAJA is een centrale component die ontwikkeld werd door de ICT-dienst Justitie en als doel heeft een nationale databank te vormen waar alle vonnissen en arresten opgeslagen, gekoppeld en geraadpleegd kunnen worden.

²⁹ VAJA is de afkorting voor vonnissen – arresten – jugement – arrêts.

Deze nieuwe technologie kan door alle rechtsinstanties gebruikt worden, zelfs door de oude applicaties, en het lag dan ook in de bedoeling om de module VAJA uit te rollen naar eerste aanleg.

In een tussenfase (als quick-win) hadden we gehoopt via de uitrol van de applicatie VAJA in eerste aanleg, deze module te kunnen aanwenden als een uniek doorgeefluik van een geautomatiseerde digitale infolux tussen het niveau eerste aanleg en het niveau hoger beroep.

Gezien deze piste door de beleidscel van de minister van Justitie plots is verlaten,³⁰ vrees ik dat de zwakte van een gebrek aan een geautomatiseerde informatietool tussen eerste aanleg en het hof van beroep nog enige tijd zal blijven bestaan.

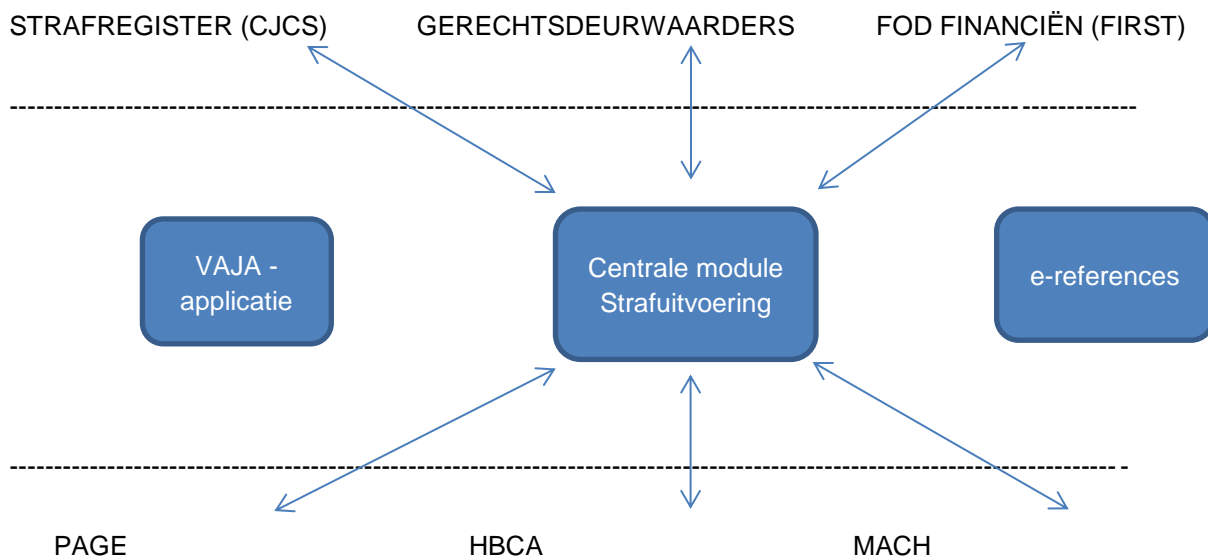
Werk zou blijkbaar wel worden gemaakt van de creatie van een generale intake bij financiën. Via het systeem MaCH is dit al gerealiseerd doch enkel voor de politiestrafpen. Voor de andere instanties zal men een webpagina maken, die via JustX kan communiceren met het informaticasysteem First van financiën. De gegevens op deze webpagina dienen echter ingevoerd te worden door het gerecht.

Op zichzelf is een generale intake bij financiën een stap vooruit, maar het is enigszins cynisch te moeten vaststellen dat men werk maakt en justitiebudget vrijmaakt om een manuele input bij financiën te verhelpen en deze deels vervangt door een manuele input bij justitie.

In het processchema TO BE lange termijn hebben wij immers gepleit voor de ontwikkeling van een centrale component/intelligentie 'strafuitvoering'.

Alle relevante gegevens inzake de strafuitvoering zouden door iedere partner in de eigen informaticasystemen ingevoerd worden doch centraal worden opgeslagen en bewaard in deze centrale module.

Ook externe partners kunnen deze centrale module raadplegen en voeden.



³⁰ Kamer, beknopt verslag Commissie voor de Justitie d.d. 18.07.2018, CRABV 54 COM 954, parlementaire vraag Annick Lambrecht en Kristien Van Vaerenbergh, p. 15.

Wat betreft de uitvoering van de geldstraffen wil ik tenslotte nog even dieper ingaan op de SUO-onderzoeken en de uitvoering van de vervangende gevangenisstraf bij niet-betaling van de geldstraffen.

SUO-onderzoeken in het ressort Antwerpen

Het strafuitvoeringonderzoek (SUO-onderzoek) werd ingevoerd door de wetten van 11 februari 2014.³¹

Het is een nieuw onderzoek in de fase van de uitvoering van een definitieve strafrechtelijke veroordeling en strekt ertoe door opsporing, identificatie en inbeslagneming van het vermogen van de veroordeelde, de effectieve betaling van de opgelegde geldboete, bijzondere verbeurdverklaring of de gerechtskosten te garanderen.

De ondergrens voor het voeren van dergelijke onderzoek werd bij K.B. vastgelegd op 10.000 euro.³²

In navolging van de 'good practice' ontwikkeld in het ressort Gent, besliste het parket-generaal Antwerpen om inzake de SUO-dossiers ook een actieve opvolging te verzekeren via een manueel in te vullen excel-tool, die via elektronische weg maandelijks wordt opgestuurd naar het 'single point of contact' bij het NFI, die vervolgens het excel-bestand aanvult en via elektronische weg terug overmaakt.

Het proces werd opgedeeld in drie fases: de zogenaamde PRE SUO-fase (fase van selectie van alle dossiers boven de 10.000 euro en informatie-uitwisseling via de excel-listings), de LIGHT SUO fase (fase van het oriënterend informatieonderzoek door de politie) en FULL SUO (opstart van een effectief volwaardig SUO-onderzoek).

Voor het parket-generaal/auditoraat-generaal Antwerpen werd met deze werkwijze gestart vanaf 1 januari 2016.

Het systeem werd uitgebreid naar de parketten eerste aanleg van Antwerpen en Limburg vanaf 1 januari 2017 conform de ressortelijke omzendbrief 2/2017 inzake het beleid van de patrimoniale strafuitvoering en strafuitvoeringsonderzoeken.

In de omzendbrief werd een evaluatie voorzien in januari 2018.

Ik ga de resultaten van deze evaluatie enkel bespreken voor de dossiers van het parket-generaal/arbeidsauditoraat gezien de ontvanger enkel hiervoor de listings heeft aangevuld en dan nog beperkt tot de eerste zes maanden van 2016.

Aantal SUO-onderzoek:

PRE-SUO: 2016: 278 dossiers (volledig jaar) – 153 (periode januari – juni)
 2017: 194 dossiers (periode januari – juni)
 SUO LIGHT: 4 dossiers
 FULL SUO: 3 dossiers

³¹ De wetten van 11 februari 2014 houdende diverse maatregelen ter verbetering van de invordering van de vermogensstraffen en de gerechtskosten in strafzaken (zogenaamde SUO-wet), in werking getreden op 18 april 2014.

³² Het KB van 25 april 2014 waarbij de ondergrens van 10.000 euro werd vastgelegd voor het opstarten van een SUO-onderzoek. De som van de gerechtskosten, geldboetes en verbeurdverklaringen wordt samengeteld om na te gaan of de grens wordt bereikt.

Analyse van de resultaten van de listings

De analyse is zoals gezegd beperkt tot de listings januari – juni 2016.

	Te innen bedrag	Geïnd na eerste aanmaning	Percentage na eerste aanmaning	Totaal geïnd 6 maanden later	Percentage nadien
Januari 2016	1.149.217	155.254	13,51 %	252.260	21,95 %
Februari 2016	8.840.063	9.155	0,10 %	79.031	0,89 %
Maart 2016	2.728.246	149.464	5,48 %	152.106	5,58 %
April 2016	1.931.596	78.792	4,08 %	84.323	4,37 %
Mei 2016	1.685.577	149.464	8,87 %	20.720 *	1,23 %
Juni 2016	964.075	16.062	1,67 %	Geen info ontvangen	_____

* geen verdere info ontvangen met betrekking nazicht verschil geïnd na eerste aanmaning en stand 6 maanden later – het is duidelijk dat de verstrekte gegevens onjuist zijn.

Ook werd een analyse gemaakt van de verhouding tussen hetgeen de ontvanger inde en de reeds inbeslaggenomen goederen / COIV, waarvoor de ontvanger louter tot uitvoering diende over te gaan.

Van de lage percentages die de FOD Financiën inde blijkt bovendien 69,21 procent te bestaan uit gelden die geblokkeerd stonden bij het COIV.

De ontvanger van Antwerpen stelde dat hij kampt met ernstige personeelstekorten (1/3 van het kader te kort). Hij krijgt van hogerhand bepaalde prioriteiten opgelegd zoals 86.000 oude dossiers inputten in FIRST-systeem, waarvoor hij 3 rosetta's³³ zou krijgen, maar uiteindelijk is er maar 1 rosetta gekomen.

Verontrustend is dat de dienst NFI Antwerpen meedeelde dat de invordering van de penale boetes sinds 1 november 2017 gestopt is. Er werd enkel een betalingsbericht en aanmaning verzonden, maar voor het overige werden geen verdere stappen meer ondernomen, hetgeen inmiddels gelukkig terug veranderd zou zijn.

Ook de federale gerechtelijke politie Antwerpen, die de aangewezen instantie is om deze SUO-onderzoeken te draaien (gelet op haar expertise in financiële en fiscale zaken waarvan de SUO-dossiers vaak de uitloper zijn) kampt met een blijvend tekort aan personeel dat stilaan dramatische proporties aanneemt.

	Theoretische personeelsformatie	Invulling 1/1/2018	
OPS	508	366	- 142
CALOG	42	28	- 14
TOTAAL	550	394	- 156

Wat onze dienst zelf betreft werd de SUO-wetgeving goedgekeurd zonder enige uitbreiding van het magistraten- en personeelskader. Ook bij de administratieve diensten zijn er bovendien ernstige personeelstekorten:

- Het personeelskader bij het parket-generaal is in theorie opgevuld tot 74,5 procent, in feite (rekening houdend met de langdurige zieken) tot 67,20 procent.
- Bij het auditoraat-generaal is dit in theorie 64,44 procent, in feite (rekening houdend met de langdurige zieken) 54,44 procent.

Er kan dan ook alleen maar besloten worden dat de SUO-onderzoeken in het ressort Antwerpen uiterst problematisch verlopen.

³³ Rosetta is een startovereenkomst waarbij jongeren van minder dan 26 jaar via een contract van bepaalde duur de mogelijkheid wordt geboden om professionele ervaring op te doen.

Er is een algemeen en verontrustend capaciteitstekort binnen het ressort Antwerpen en dit bij alle diensten betrokken bij SUO, zowel bij justitie en de politiediensten als bij financiën.

Het werken met de SUO-listings wordt noodgedwongen opgeheven.

Nochtans dient opgemerkt te worden dat via deze werkwijze een aantal structurele problemen kunnen worden bloot gelegd en deze methode dus een meerwaarde had. Zo werd bijvoorbeeld vastgesteld dat het informaticasysteem bij de diensten van financiën niet toelaat om adreswijzigingen te registeren (indien iemand zonder adres of in het buitenland verblijft bij de upload, blijft hij verder onder de radar, burgerlijke aansprakelijken kunnen niet geregistreerd worden, de verbeurdverklaring van onroerende goederen wordt niet uitgevoerd, elk afbetalingsvoorstel wordt aanvaard wat de grootte ook is van de verschuldigde som (bv. afbetalingsplan van 20 euro voor een verschuldigde som van 6.413.060 euro of 150 euro/maand voor 743.902 euro), hetgeen blijkbaar geweten is in het milieu).

Dit staat in schril contrast met de melding in de media³⁴ dat de federale ombudsman een onderzoek voert naar de invorderingsstrategie van de FOD financiën inzake belastingschulden. Honderden klachten werden immers ontvangen wegens de strenge, onmenselijke opgelegde afbetalingsplannen, waardoor mensen onrealistisch hoge bedragen moeten ophoesten en zelfs leningen hiervoor moeten aangaan.

Vervangende gevangenisstraf

De resultaten van de inning staan ook in schril contrast met een persartikel dat op de site van het Nederlandse Openbaar Ministerie werd gepubliceerd op 28 maart 2018 waarbij werd uitpakkt met een afpakresultaat van 416 miljoen euro in 2016 en 221 miljoen euro in 2017.

Tijdens een werkbezoek dit jaar aan Rotterdam in het kader van de bestuurlijke aanpak deed de officier van justitie die het team confisq leidde uit de doeken dat het team 500.000 euro middelen had gekregen met de opdracht 1,5 miljoen euro binnen te halen binnen het jaar en de teller halfweg al op 3 miljoen euro stond.

Vanzelfsprekend zijn wij er ons van bewust dat het wetgevend kader en de middelen waarover de Nederlandse collega's beschikken anders zijn.

Zo werkt men in Nederland met het 'Centraal Justitiele Incasso Bureau (afgekort CJIB)³⁵ waar alleen al 1.250 personen werkzaam zijn.³⁶

Vermeldenswaardig is ook dat men in Nederland bij niet-invordering de mogelijkheid kent van de vervangende hechtenis, de lijfswang en de gijzeling als stok achter de deur.³⁷

³⁴ De Standaard, vrijdag 20, zaterdag 21 en zondag 22 juli 2018, p. 7, artikel met de titel 'Financiën pakt wanbetalers onmenselijk aan' en www.federaalombudsman.be.

³⁵ Centraal Justitiele Incasso Bureau in Leeuwarden is de uitvoeringsinstantie die een belangrijk deel van het administratieve traject van de executiefase verzorgt en bewaakt, en daarnaast belast is met de tenuitvoerlegging van het overgrote deel van de strafrechtelijke sancties, te weten de financiële sancties.

³⁶ www.cjib.nl.

³⁷ Incassofase: de fase die intreedt als in de inningsfase geen (volledige) betaling is verricht. In deze fase kan met of zonder dwangbevel *beslag* worden gelegd op de goederen van de veroordeelde/bestrafte. Tevens kan ten aanzien van een veroordeelde door middel van een *arrestatiebevel* vervangende hechtenis of – na een op vordering van de *officier van justitie* verkregen machtiging – lijfswang worden ten uitvoer gelegd. Ten aanzien van een bestrafte kan een machtiging gijzeling worden gevorderd en kan gijzeling na verkregen machtiging ten uitvoer worden gelegd, uit aanwijzing executie (2014A013) van het College van procureurs-generaal, www.om.nl.

Hoewel deze termen ons bevreemdend in de oren klinken, kan men zich de vraag stellen of onze balans niet teveel is doorgeslagen in de andere richting en getuigt van een al te grote naïviteit nu in het nieuwe ontwerp van strafwetboek de vervangende gevangenisstraf bij het niet betalen van de geldboete totaal is geschrapt met de overweging dat deze straf gedwongen ten uitvoer gelegd kan worden door middel van inbeslagname (en verkoop) van goederen die eigendom zijn van de veroordeelde en als een onrechtvaardige en discriminatoire straf wordt beschouwd aangezien zij niet de wanuitvoerders viseert doch wel de minderbedeelden.

Een stok achter de deur is en blijft noodzakelijk om de uitvoering van straffen als vermogenstraffen en alternatieve straffen te garanderen. De ervaring uit het verleden leert dat een dreiging met deze straf meestal volstaat.

Gezien het ons belangrijk lijkt om te weten in hoeverre de rechtsfiguren/stokken achter de deur belangrijk zijn in de succesvolle invorderingspolitiek van onze Noorderburen werd dit mee opgenomen in de aanvraag voor een buitenlandse stage in het kader van de Koning Boudewijnstichting door hoofdcoördinator H. Penne, aanvraag die inmiddels is goedgekeurd.

Vermeldingswaardig in dit verband is bijvoorbeeld ook het gegeven dat terwijl wij in België bezig zijn met een inhaalbeweging, o.m. sensibilisering en responsabilisering van de parketmagistraten voor de fase van de strafuitvoering, blijkt dat men in Nederland de omgekeerde beweging heeft ingezet om de strafuitvoering weer bij de minister te leggen in plaats van het Openbaar Ministerie.^{38 39}

Gezien de dramatische toestand van de inning in het ressort Antwerpen werd de minister van Justitie bij brief van 28 februari 2018⁴⁰ op de hoogte gesteld van het evaluatierapport.

Dergelijke graad van niet-uitvoering van de geldstraffen, die neerkomt op straffeloosheid, zet immers de geloofwaardigheid van justitie ernstig onder druk.

³⁸ Wet van 22 februari 2017 betreffende herziening strafrechtelijke tenuitvoerlegging, Stb. 2017, 8.

³⁹ Deze wet strekt ertoe de huidige wetgeving rondom de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen te herzien. Doelstellingen voor de tenuitvoerlegging zijn het sneller starten van de tenuitvoerlegging, het daadwerkelijk tenuitvoerleggen van straffen en het goed informeren van alle relevante partners binnen en buiten de strafrechtsketen. Daarnaast wil de regering ook in de fase van tenuitvoerlegging en bij de beëindiging van straffen en maatregelen de positie van slachtoffers en nabestaanden versterken. Een voorwaarde voor het bereiken van deze doelen is dat de regie op en de samenwerking binnen de uitvoeringsketen wordt versterkt. Om dit te realiseren wordt onder meer de coördinatie van de feitelijke tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen centraal gelegd bij een uitvoeringsdienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, te weten het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De regie op de tenuitvoerlegging komt bij de minister van VenJ te liggen. Hiertoe wordt voorgesteld de minister van VenJ wettelijk te belasten met de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Het Openbaar Ministerie, thans nog formeel belast met de tenuitvoerlegging, verstrekt in de nieuwe situatie alle voor tenuitvoerlegging vatbare beslissingen aan de minister. Daarnaast blijft het Openbaar Ministerie verantwoordelijk voor specifieke taken binnen de tenuitvoerlegging, zoals waar dat nodig is in het kader van de tenuitvoerlegging aanbrengen van zaken bij de strafrechter, teneinde deze een vervolgsbeslissing te laten nemen. Deze bevoegdheidsverdeling en de verdergaande centralisatie sluit volgens het kabinet aan bij de praktijk, waarbij de formele verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging en de feitelijke tenuitvoerlegging steeds verder uit elkaar zijn komen te liggen. Deze centralisatie moet de regie bevorderen op de tenuitvoerlegging als onderdeel van de strafrechtsketen en draagt bij aan een efficiënte strafrechtspleging als geheel. www.njl.nl/wetgeving/herziening strafrechtelijke tenuitvoerlegging.

⁴⁰ Brief van 28 februari 2018 aan de minister van Justitie inzake het evaluatierapport betreffende de toepassing van de ressortelijke omzendbrief 2/2018 inzake strafuitvoeringsonderzoeken (SUO).

Hierbij werd nogmaals verwezen naar de rapporten opgesteld in de schoot van het Openbaar Minister en op het feit dat een betere inning enkel bereikt kan worden via een geautomatiseerd proces, met een geautomatiseerde informatie-uitwisseling, verwerking en opvolging tussen de verschillende betrokken partners en dringend het nodige budget dient te worden voorzien voor de uitbouw van een 'centrale module strafuitvoering'.

4.3. Gebrekkige opvolging van de personen in vrijheid gesteld onder voorwaarden

Een ander hot item is de problematiek van de opvolging van de voorwaarden van personen die in vrijheid zijn gesteld, weze het in het kader van de voorlopige hechtenis (zogenaamde VOV), bij probatiestrafpen, straffen onder elektronisch toezicht als in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

De infolux inzake de voorwaarden wordt geregeld in de COL 11/2013,⁴¹ waarvan net voor de zomer een geactualiseerde versie werd gefinaliseerd.

Sedert de inwerkingtreding van deze omzendbrief deden zich immers verschillende wetswijzigingen voor die noopten tot een actualisatie van de omzendbrief.

Anderzijds brachten een aantal incidenten (bv. de aanslagen in Luik en Brussel), waarbij herhaaldelijk daders betrokken bleken te zijn die genoten van bepaalde uitvoeringsmodaliteiten, deze materie opnieuw in de actualiteit.

Binnen de steundienst van het Openbaar Ministerie werd een onderzoeksproject opgestart dat resulteerde in een tussentijds rapport,⁴² waarbij 3 assen van problemen werden weerhouden: 1) problemen inzake de seiningen 2) problemen inzake de samenwerking tussen partners 3) problemen inzake ICT.

Cruciaal in de opvolging is de registratie en seining in de databank ANG van de politie, reden waarom hieraan een afzonderlijk punt werd gewijd. Het belang van een correcte seining mag niet onderschat worden gezien voor de politiediensten de databank ANG de belangrijkste informatiebron is. Het is door de seining dat de politiediensten over het gehele land de informatie ontvangen die hen in de mogelijkheid stelt over te gaan tot de "opvolging van alle personen die mits naleving van de opgelegde voorwaarden geheel of gedeeltelijk in vrijheid werden gesteld of gelaten".

Vastgesteld werd dat de nationale seining in de ANG problematisch verliep en er bij de dienst die hiervoor verantwoordelijk is⁴³ een enorme achterstand was bij de verwerking van de opdrachten van seining en ontseining, toestand die inmiddels verbeterd is.

De opvolging van de voorwaarden vereist bovendien de samenwerking tussen diverse betrokken partners, zoals:

- de lokale en federale politie
- de justitieuizen en centra voor elektronisch toezicht van de drie gemeenschappen

⁴¹ Gemeenschappelijke omzendbrief nr. COL 11/2013 van de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep.

⁴² Geluyckens, T., Moermans, G. en Moyaert P. 'Tussentijds rapport: evaluatie van de omzendbrief 11/2013, Steundienst Openbaar Ministerie, goedgekeurd door College van procureurs-generaal op 26 oktober 2017.

⁴³ De dienst DGJ/DJO/VSS bij de algemene directie van de federale politie, ingevolge de gemeenschappelijke richtlijn MFO-3 van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken betreffende het informatiebeheer inzake gerechtelijke en bestuurlijke politie (fiche CO3).

- de strafinrichtingen, de psychosociale diensten (PSD) van de gevangenen en de diensten van het directoraat-generaal penitentiaire instellingen (EPI)
 - de strafuitvoeringsrechtbanken (SURB) en de probatiecommissie
 - de parketten en het gespecialiseerd Openbaar Ministerie bij de SURB
- die allemaal correct en gelijktijdig dienen geïnformeerd te worden, waarbij elk van deze partners gebruikt maakt van een eigen informaticasysteem. Tussen de informaticasystemen is doorgaans geen communicatie mogelijk zodat de informatiestroom nog voornamelijk manueel gebeurt, met alle tijdverlies, hoge werklast, slechte opvolging en grote kans op fouten tot gevolg.

Er zijn diverse los van elkaar staande ICT-projecten lopende om aan deze problematiek te verhelpen:

- Zo is beslist om de bij de lokale politie in Wallonië bottom-up ontwikkelde tool voor een betere opvolging van de voorwaarden, gekend onder de benaming 'I-Belgium+' nationaal uit te rollen. Via dit systeem kan immers de databank ANG tijdbesparend gevoed worden. Het College van procureurs-generaal heeft zich achter de uitrol van deze tool geschraagd, weze het als voorlopige oplossing.

Want klein detail: de input in gestandaardiseerde velden in de applicatie I-Belgium+ dient te gebeuren door het Openbaar Ministerie.

- De minister heeft verder plannen om een geïnformatiseerde gegevensbank 'voorwaardenregister' bij de FOD justitie op te richten,⁴⁴ waarbij alle gegevens inzake de voorwaarden door alle overheden worden gecentraliseerd.

Ook hier één detail: er worden naast leesrechten ook schrijfrechten/plichten voorzien: al de instanties die voorwaarden kunnen opleggen zijn gehouden deze in te voegen in deze gegevensbank.

- Verder wordt ook de uitrol voorzien van het elektronisch dossier straffen en maatregelen, een bottom-up lokaal ontwikkelde webapplicatie van de parketten Antwerpen en Gent. Hier gaat het dus om communicatie en deling van inhoudelijke documenten/dossierstukken zelf.

Op zichzelf zijn al deze oplossingen lovenswaardig en maken deze quick-wins uit.

Maar u zal ook begrijpen dat het Openbaar Ministerie zich toch ook wat zorgen maakt of deze 'quick-wins'-tussenstops de realisatie van een 'centrale module strafuitvoering' niet zullen hypothekeren en de coherentie tussen al deze projecten.

Wij vrezen dat we in eenzelfde dossier de gegevens zullen dienen te registreren in het eigen informaticasysteem, de voorwaarden dienen op te laden in de webapplicatie van de politie, de dosiersstukken zelf via nog een andere applicatie, de geldboetes in de webpagina voor financiën,...

We stellen ons ook de vraag naar de compatibiliteit met de blauwdruk van het verzelfstandigd beheer.

Het wetboek van strafvordering⁴⁵ legt de verantwoordelijkheid inzake de tenuitvoerlegging van straffen immers bij het Openbaar Ministerie, die de draaischijf vormt inzake strafuitvoering. Het is dan ook logisch dat het Openbaar Ministerie over een eigen informaticatool moet kunnen beschikken, waarvan zij ook het eigen beheer heeft. Het kan niet zijn dat we voor onze informatie en opvolging telkens applicaties van externe partners moeten voeden en raadplegen.

Belangrijk hierbij is dat dit systeem niet alleen dient om gegevens door te zenden (door te pushen) zodat deze gegevens door de verschillende partners kunnen gerecupereerd

⁴⁴ Voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake informatisering binnen justitie.

⁴⁵ Artikelen 165, 197 en 197bis van het wetboek van strafvordering.

worden, maar aan het Openbaar Ministerie ook de mogelijkheid biedt om aan de gegevens type/standaarddocumenten en kantschriften te hechten naar de verschillende partners in het proces toe. Tenslotte moeten via dit platform ook de documenten/rapporten van de externe partners elektronisch en up to date uitgewisseld kunnen worden. Naast de infolux naar de externe partners, dient dus ook werk gemaakt te worden zodat de rapportage die erop volgt niet meer via papieren dragers moet gebeuren, en dit alles binnen één en dezelfde informaticaomgeving.

De fase van strafuitvoering kan enkel effectief ontsloten worden, met een efficiënt verloop van de werkprocessen en een OM dat haar sleutelrol inzake de strafuitvoering waar kan maken, indien daartoe de nodige ICT-ondersteuning wordt geboden.

5. Besluiten en bedenkingen

Samenvattend wil ik eindigen met vijf bedenkingen/aanbevelingen:

1°) Over het kerntakendebat inzake het principe van de scheiding der machten

Ik meen dat er wat betreft de strafuitvoering in dit stadium niet zozeer nood is aan nieuwe wetgeving, of juist de inwerkingtreding hiervan, maar dat eerst werk gemaakt moet worden van een effectieve uitvoering en opvolging van wat reeds bestaat.

Er is nog te veel wetgeving bv. de materie van de internering – op zichzelf noodzakelijk en dringend nodig (laat daar geen betwisting over bestaan) – die jaar na jaar wordt aangepast en waarin momenteel weer een nieuwe wijziging in de maak is, hetgeen de toepassing in de praktijk niet altijd vergemakkelijkt. Ik zie het als procureur-generaal als mijn plicht aan de beleidsmakers het signaal te geven dat de praktijk nauwelijks nog de talrijke wetswijzigingen kan verwerken.

Naast de potpourri-wetten is de huidige minister tevens bezig met de hercodificatie van de basiswetgeving – hetgeen hem ook siert en in de materie van het strafrecht ook dringend nodig was (laat daar geen betwisting over bestaan) – maar de vraag kan gesteld worden of dit niet veeleer een taak is voor de wetgevende macht.

Dit maakt immers dat er minder tijd kan besteed worden aan de fase van de uitvoering van hetgeen beslist is.

De overheveling van de gevangenisstraffen onder de drie jaar naar de strafuitvoeringsrechtbanken is een goede zaak, maar jarenlang heeft men met de inwerkingtreding hiervan gewacht wegens o.m. de overbevolking van de gevangenispopulatie. Nog maar recent diende de minister van Justitie over te gaan tot het invoeren van de 'verlengde penitentiaire verlopen (week-om-week-systeem)' om aan deze problematiek het hoofd te bieden, maatregel die intussen terug is ingetrokken.

De vraag rijst dan ook of de actuele gevangenis capaciteit het wel toelaat om dergelijke hervorming nu door te voeren en of het niet beter is om eerst de effectieve uitvoering van de masterplannen inzake de gevangenis af te wachten alvorens deze hervormingen door te voeren.

Te noteren is dat het voorontwerp van de minister in artikel 160 de mogelijkheid voorziet dat het parlement op voorstel van de minister en na advies van het College van procureurs-generaal maatregelen tot invrijheidsstellingen kan bevelen ter beheersing van de penitentiaire overbevolking, weliswaar voor een tijdelijke periode van maximum één jaar.

Op deze manier herinstalleert men eigenlijk de ministeriële omzendbrieven tot voorlopige invrijheidstelling of de praktijk die tot de jaren '90 heeft bestaan van de collectieve genademaatregelen, met dit verschil dat de verantwoordelijkheid nu wordt gelegd bij de wetgevende macht en bij het Openbaar Ministerie, wat dan weer eerder behoort tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht die uiteindelijk de sleutel van de middelen in handen heeft.

Een kerntakendebat inzake het principe van de verantwoordelijkheid der machten zou m.i. geen slechte zaak zijn.

De voorgenomen wetswijziging vergt ook de uitbreiding van het kader van de SURB-magistraten en van het personeel bij het parket van de SURB.

Uit de databestanden SIDISSUITE van EPI blijkt dat er gemiddeld 3217 gedetineerden zijn met een straf totaal van ≤ 3 jaar, als volgt verdeeld over de verschillende ressorten:

SURB Antwerpen: 940
 SURB Gent: 792
 SURB Brussel (NL en FR): 773
 SURB Luik: 392
 SURB Bergen: 311

2°) Overbevraging van het ressort Antwerpen

Dit brengt mij bij mijn tweede vaststelling: de verontrustende overbevraging van het ressort Antwerpen met een groot bevolkingsaantal of -dichtheid doch waaraan de personeelscapaciteit en middelen niet dito zijn aangepast, ook bij financiën. Hierdoor ontstaat de gekende negatieve spiraal van diensten die zwaar onderbezet zijn: zelfs wanneer er aanwervingen kunnen gebeuren geraken de plaatsen niet opgevuld omdat de kandidaten verkiezen elders te postuleren.

3°) Strafuitvoering met twee maten en gewichten zowel bij Justitie als bij financiën

Bij de strafuitvoering en de informatiseringsprojecten is de regering begonnen bij de politiestrafpen (verkeersovertredingen). Vanzelfsprekend is dit belangrijk want de hoeveelheid aan vonnissen in deze materie is niet te onderschatten zodat deze in eerste instantie in aanmerking komen voor informatisering. De automatisering en digitalisering is ver gevorderd, via het informaticasysteem Mach en het project Crossborder, met een reductie van de enorme papierberg en administratieve werklast, al dient gezegd te worden dat dit laatste project nog met kinderziektes heeft af te rekenen.

Het gaat echter om de opvolging en inning van gelden afkomstig van u en mij.

Mijn bezorgdheid is dat eens deze fase is gerealiseerd, men stopt bij het uitwerken van het proces van de inning van de kleine dossiers en dat er uiteindelijk weinig animo zou zijn om de moeilijkere correctionele dossiers aan te pakken of hiervoor middelen vrij te maken.

Ik heb het moeilijk verantwoordelijkheid te dragen in een maatschappij waarbij men de kleine man aanpakt terwijl de echte criminelen vrijuit gaan. Het aanpakken van zware criminelen zowel wat betreft de uitvoering van vrijheidsstraffen als het opsporen van de criminele vermogens, als het uitbouwen van een adequaat ICT-systeem is inderdaad niet gemakkelijk, tijdrovend en arbeidsintensief, maar de vraag rijst in welk soort maatschappij we willen leven.

4°) Nood aan de ICT-matige creatie van een centrale module strafuitvoering

Een vierde belangrijk punt wat betreft de strafuitvoering en meer bepaald de opvolging van de uitgevoerde straffen is dat er, gelet op de talrijke externe partners en informaticasystemen die hierin betrokken zijn, dringend nood is aan de creatie van een centrale module strafuitvoering.

Het moet bovendien een tool zijn die niet alleen toelaat dat gegevens worden doorgegeven in de verschillende systemen zonder dubbele input maar die ook toelaat dat de rapportering via elektronische weg en up-to-date gebeurt.

Het Openbaar Ministerie – verantwoordelijk voor de strafuitvoering – moet dus een tool hebben in eigen beheer waar typedocumenten aan gekoppeld kunnen worden.

We stellen ons bijgevolg ernstige vragen bij wat heden ten dage wordt uitgebouwd waarbij de rechterlijke orde de diverse nieuw ontwikkelde tools bij externe partners dient te voeden maar zelf niet over de adequate informaticamiddelen beschikt.

Wij beseffen wel dat dit niet op 'één twee drie' kan gerealiseerd worden en dat quick wins via de uitrol van I-Belgium+, het voorwaardenregister en de centrale intake bij FOD financiën noodzakelijke tussenstappen zijn.

Wat we missen is een overkoepelende globale visie waar men naartoe gaat, een open communicatie hierover naar de praktijk, een globaal plan waarvoor ook de nodige middelen worden aangevraagd.

5°) Politieke bereidheid tot investering en aanstelling staatssecretaris strafuitvoering

Hieromtrent moeten we ook duidelijk zijn: er zal op politiek niveau een bereidheid moeten zijn om hierin te investeren en hiervoor geld vrij te maken. Ik ben er echter van overtuigd dat deze investering zichzelf zal terugwinnen, niet alleen geldelijk (door de spijziging van de staatskas door een betere inning zoals in Nederland), maar ook op het vlak van veiligheid en nog meer algemeen het herstel van het vertrouwen van de burger in justitie doordat het gevoel van straffeloosheid wegvalt. Kortom dat deze essentiële schakel in een democratische maatschappij zich herstelt.

Ik meen dat bij de volgende regering het best een staatssecretaris strafuitvoering wordt aangesteld exclusief voor deze materie, waarbij de nodige experten worden verzameld van de diverse instanties betrokken in de strafuitvoering (justitie, politie, financiën, gemeenschappen voor de justitiehuisen, DVZ, ...), financiële experten die de investering en terugwinning kunnen berekenen, informaticaspecialisten inclusief analisten die de brug kunnen maken tussen ICT en de praktijkmensen.

Dit is mijn voorstel om van het lelijke eendje een mooie zwaan te maken, nu is het aan anderen om te handelen.

NECROLOGIE

Tot slot gedenken wij met droefheid diegenen die ons tijdens het voorbije gerechtelijk jaar ontvielen.

De heer **Raoul Odeurs**, ere-eerste advocaat-generaal bij het Hof van beroep Antwerpen

De heer **Hugo Donckers**, ere-kamervoorzitter bij het hof van beroep te Antwerpen

De heer **Johan Martens**, kamervoorzitter bij het arbeidshof te Antwerpen.

Mevrouw **Els De Clercq**, raadsheer in sociale zaken bij het arbeidshof te Antwerpen.

De heer **Theodoor Petridis**, ere-arbeidsauditeur bij het arbeidsauditoraat te Antwerpen.

De heer **Jan Driessen**, ere-voorzitter bij de arbeidsrechtbank te Tongeren.

De heer **Herwig Dierckx**, rechter in sociale zaken bij de arbeidsrechtbank te Antwerpen.

De heer **François Crickemans**, ere-rechter in sociale zaken bij de arbeidsrechtbank te Antwerpen.

De heer **Jean Bierwerts**, ere-rechter in sociale zaken bij de arbeidsrechtbank te Antwerpen, arrondissement Limburg.

De heer **Robin Vanhuffel**, politierechter bij de politierechtbank te Mechelen

Mevrouw **Reinhilde Janssens**, ere-advocaat bij de Orde van Advocaten te Antwerpen

De heer **Roger Roland**, ere-advocaat bij de Orde van Advocaten te Antwerpen

De heer **Ben Van Heesch**, ere-advocaat bij de Orde van Advocaten te Antwerpen

De heer **Jan Ryckeboer**, ere-advocaat bij de Orde van Advocaten te Antwerpen

De heer **Daniël Weyns**, ere-advocaat bij de Orde van Advocaten te Antwerpen

De heer **Paul Goossens**, ere-advocaat bij de Orde van Advocaten te Antwerpen.

De heer **Dominique Bunneghem**, advocaat bij de Orde van Advocaten te Antwerpen.

De heer **Lode Franssens**, ere-advocaat bij de Orde van Advocaten te Limburg

De heer **Hedwige Michielsen**, ere-advocaat bij de Orde van Advocaten te Limburg

De heer **Marc Similon**, advocaat bij de Orde van Advocaten te Limburg

De heer **Werner Vandyck**, advocaat bij de Orde van Advocaten te Limburg