

E. MAES, *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. Onderzoek naar de ontwikkeling van en de samenhang tussen penitentiaire regelgeving (inzake het regime van gedetineerden), penologische visies of andere normeringsrationaliteiten*, Katholieke Universiteit Leuven, Onderzoekseenheid Strafrecht en Criminologie, 2007, promotor: Em. prof. dr. L. Dupont; copromotor: Em. prof. dr. T. Peters¹

1. EEN KORTE SITUERING

Op 19 juni 1996 stelde toenmalig minister van Justitie Stefaan De Clerck in de Commissie voor de Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn 'Oriëntatienota Strafbeleid en gevangenisbeleid' voor. Het was de bedoeling om met deze nota opnieuw een grondig parlementair en maatschappelijk debat over het straf- en gevangenisbeleid op gang te trekken. Veel aandacht ging in de Oriëntatienota uit naar het gevangenisbeleid. Na vele jaren van stilzwijgen werden in deze nota de kernfuncties van de vrijheidsberovende straf en de basisopdrachten van het gevangeniswezen opnieuw uitdrukkelijk gearticuleerd. Het zorgen voor een veilige (de bewarende functie) en menswaardige strafuitvoering enerzijds, en het voorbereiden van de re-integratie en het voorkomen van recidive (de schadebeperkende en re-integrerende functie) anderzijds, werden als belangrijkste opdrachten voor het gevangeniswezen geformuleerd. Naast het optimaliseren van de gevangenisinfrastructuur (o.m. met het oog op een betere materiële huisvesting en hygiënische levensvoorwaarden) en het realiseren van een herstel- en re-integratiegerichte detentie, werd het in dat verband ook nodig gevonden om de strafuitvoering wettelijk te regelen in het kader van een beginselenwet (d.i. de zgn. 'operationele' doelstellingen).

Dat de vraag naar een wettelijke regeling van de strafuitvoering – en daarin besloten ligt ook de rechtspositieregeling van gedetineerden – aan de horizon

¹ Gepubliceerd als: Maes (E.), *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen, Maklu, 2009, 1228p.

verscheen, is niet verwonderlijk. Al sedert meerdere decennia maakte de gevangenisstraf het voorwerp uit van scherpe kritiek, en werd gewezen op een diepe legaliteits- en legitimiteitscrisis. In een toespraak op een studiedag die naar aanleiding van de Oriëntatienota werd georganiseerd, bestempelde prof. Luc Huyse minister van Justitie De Clerck dan ook niet zonder reden als een vereffenaar van tal van erfenissen uit het verleden die overigens weinig dank zou mogen verwachten voor zijn taak. In verband met de in de Oriëntatienota neergelegde toekomstoriëntaties voorspelde Huyse bovendien dat minister van Justitie De Clerck politiek gezien wellicht niet zelf de vruchten zou plukken van de projecten die voor de toekomst zouden worden uitgewerkt. Dit laatste is tien jaar na datum ook een realiteit gebleken. Voor zijn stelling dat vele van deze hervormingen in hun effecten slechts binnen een twintigtal jaren te voelen zouden zijn, geldt dit echter in mindere mate.

Gedurende het laatste decennium is binnen de penitentiaire sector, alleszins op (formeel-)wetgevend vlak, een grote inhaalbeweging in gang gezet en voor een belangrijk deel ook al gerealiseerd. De situatie is op het terrein intussen dermate geëvolueerd dat zowel inzake de externe rechtspositie (extramurale aspecten van de detentie) als met betrekking tot de interne rechtspositie van gedetineerden (het leven *intra muros*) daadwerkelijk een nieuw wettelijk kader tot stand is gebracht. Hoewel de bedoelde wetten thans nog maar (zeer) gedeeltelijk van kracht zijn, vormen deze recente ontwikkelingen wel een belangrijk keerpunt in de Belgische penitentiaire geschiedenis. Nog recenter zijn trouwens ook nog nieuwe wetgevende initiatieven ontwikkeld op het vlak van de internering van geestesgestoorde delinquenten en de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank.

2. VOORWERP EN METHODE VAN HET ONDERZOEK

Het is binnen deze context van wetgevende hervormingen dat ook de totstandkoming van het doctoraatsonderzoek moet worden gesitueerd. Dit onderzoek startte nog vóórdat met de Oriëntatienota een beslissende wending in gang werd gezet. Het was destijds opgevat als een kleinschalig, rechtshistorisch georiënteerd onderzoek dat deel uitmaakte van een omvattender onderzoeksprogramma (naar de formele rechtspositie of beklagmogelijkheden van gedetineerden), met als ambitie om vanuit het verleden een aantal inzichten en aanknopingspunten aan te reiken voor een mogelijke latere uitwerking van een materiële rechtspositieregeling (rechten en plichten van

gedetineerden). De onderzoekswerkzaamheden werden toentertijd afgerond nog vóór er sprake was van enig vooruitzicht op of opdracht tot uitwerking van een 'Beginselen-' of 'Basiswet gevangeniswezen...'. Pas jaren later, meer concreet vanaf eind 2001, toen het eindverslag van de zgn. commissie-Dupont en het Voorstel van Basiswet al in het parlement waren ingediend, kon dit (rechts)historisch onderzoek naar de juridische normering van het Belgisch penitentiair regime met meer diepgang worden voortgezet.

Het onderzoek heeft als voorwerp de historische evolutie van de Belgische penitentiaire regelgeving inzake het regime van gedetineerden, en dit over de periode 1795-2006 (met als zwaartepunt de periode na de Belgische onafhankelijkheid). In dit kader werd, via een systematische depoullering van de meest belangrijke publicatie- en communicatiekanalen, een omvangrijke collectie van penitentiair relevante rechtsbronnen samengesteld. Het is deze verzameling, die bestaat uit meer dan 6.000 verschillende rechtsbronnen, die als belangrijkste (empirische) grondstof voor onze studie heeft gediend. Deze penitentiaire regelgeving werd, vertrekkend vanuit een inductieve onderzoeksbenedering (i.p.v. hypothetico-deductief), zowel naar de vorm (cf. het vraagstuk van de legaliteit) als de inhoud (cf. de legitimiteitsproblematiek) geanalyseerd. Op basis van een aantal vooraf gedefinieerde oriënterende onderzoeksvragen werd elk van de bijeengebrachte rechtsbronnen op zijn relevantie getoetst, en in voorkomend geval diepgaander geanalyseerd en verwerkt.

De dominante onderzoeksvragen verwijzen naar een aantal fundamentele leerstukken waarvan bij nader inzien is gebleken dat zij quasi voortdurend aan de orde zijn gesteld wanneer in de loop der geschiedenis in parlementaire discussies, academische beschouwingen,... het vraagstuk van het gevangenisbeleid werd aangesneden. Wat is het doel van de vrijheidsberovende straf (penologische visie)? Hoe dient deze straf *in concreto* ingevuld te worden (vraag naar de regimeconstellatie, samenlevingsvoorwaarden, differentiatie van het regime,...)? Door welke andere rationaliteiten dan strikt penologische overwegingen wordt de normering van het gevangenisregime aangestuurd? Dienen de gerechtelijke overheden inspraak of beslissingsbevoegdheid te hebben met betrekking tot de interne en/of externe regimebedeling? Door wie (wetgevende vs. uitvoerende macht) dient het penitentiair regime juridisch genormeerd te worden, en tot op welke hoogte?

3. STRUCTUUR VAN HET PROEFSCHRIFT

Bij de uiteindelijke rapportering werd, in plaats van te opteren voor een strikt chronologische verhaallijn, gekozen voor een eerder thematische reconstructie. Zulke verhaallijn laat immers toe op een meer adequate wijze de belangrijkste krachtlijnen te presenteren die uit de Belgische penitentiaire normeringsgeschiedenis kunnen worden gedistilleerd. In aparte hoofdstukken van het proefschrift wordt telkens gefocust op enkele uit het materiaal te puren conclusies, in aansluiting bij de oorspronkelijk geponeerde onderzoeksvragen. De structuur van het doctoraatsproefschrift vormt met andere woorden een weerspiegeling van de hierin aan de orde gestelde onderzoeksvragen.

Terwijl het eerste hoofdstuk is gewijd aan het meer vormelijke aspect van de penitentiaire regelgeving of de zgn. legaliteitskwestie (relatie tussen wetgevende en uitvoerende macht en niveau van regelgeving), wordt in bijna al de daarop volgende hoofdstukken meer het inhoudelijke aspect van de betreffende regelgeving belicht. Na hoofdstuk 2, waarin in vogelvlucht de evolutie van de achterliggende penitentiair-penologische concepten wordt geschetst en dat veeleer als (overigens noodzakelijke) overgang fungeert om de rest van verhaal ook te kunnen kaderen, wordt in hoofdstuk 3 uiteindelijk ingegaan op één van de meest centrale vraagstukken uit voorliggend onderzoek, nl. de vraag naar de samenhang tussen penitentiaire visie en penitentiaire regelgeving met betrekking tot het regime van gedetineerden. De (al dan niet) samenhang tussen beide aspecten wordt geïllustreerd voor wat betreft: a) de zgn. samenlevingsvoorwaarden (of het 'basisregime'), b) de classificatie van gedetineerden (hoewel *sensu stricto* geen deel uitmakend van het regime, is het in bepaald opzicht wel een exponent ervan), en c) andere componenten van het regime (waarbij onder meer aan bod komen: penitentiaire tewerkstelling, kantine, voeding, tucht, bezoek, briefwisseling). Nadat eerst wordt ingegaan op de vraag welke factoren voor de doorwerking van een nieuw ideeëngoed naar regelgeving toe bevorderend dan wel belemmerend werken (hoofdstuk 4), wordt vervolgens in hoofdstuk 5 gefocust op andere rationaliteiten (dan een achterliggende penologische visie) die mede de normering van de penitentiaire detentiesituatie determineren. Daarbij zijn meer concreet vier andersoortige rationaliteiten onderscheiden, te weten: a) economische overwegingen, b) overbevolkingsproblemen, c) veiligheidsimperatieven, en d) het juridische beginsel van het vermoeden van onschuld en het recht op verdediging vs. de noodzaak tot bescherming van

het (gerechtelijk) onderzoek. Vooraleer over te gaan tot de formulering van enkele eindconclusies, wordt in een zesde en laatste hoofdstuk ten slotte ingezoomd op (de evolutie van) de rol van verschillende actoren op het vlak van de (interne en externe) regimebedeling. Daarbij komt, anders dan dat dit bij de discussie over de legaliteit van het detentieregime het geval is (cf. hoofdstuk 1), vooral de verhouding tussen enerzijds de administratieve en anderzijds de rechterlijke overheden nadrukkelijk(er) in het vizier.

4. ENKELE CONCLUSIES

Zonder hierbij exhaustief te willen zijn, kunnen de belangrijkste conclusies van het onderzoek als volgt worden samengevat.

De recente, sterk uitgesproken normeringsdrang betekent niet dat de vraag naar een tussenkomst van het parlement zich voordien nooit zou hebben gesteld. Meermaals, en dit reeds tijdens de eerste decennia na de Belgische onafhankelijkheid, werd gepleit voor een diepgaandere formeel-wettelijke regeling van de strafuitvoeringsproblematiek. Het feit dat herhaalde pogingen tot wettelijke regulering echter op praktische en principiële hinderpalen botsten, maakt dat het gevangenisregime gedurende (al te) lange tijd voornamelijk werd beheerst door administratieve akten uitgaande van de uitvoerende macht. Dit gebeurde zelfs in zo verregaande mate dat in menig opzicht gewag kan worden gemaakt van een omkering van de 'hiërarchie der normen'.

Hoewel de normeringsintensiteit een wisselende curve vertoont, met pieken die samenvallen met periodes van gewichtige feitelijke penitentiaire hervormingen, had de aanzwellende stroom aan rechtsregels vaak als resultaat dat men mettertijd werd geconfronteerd met een vrij onoverzichtelijk en onsamenhangend kluwen van rechtsvoorschriften. Belangrijke gevangenisreglementen zoals het Algemeen Reglement van 1905 en dit van 1965 moeten in dat opzicht eerder beschouwd worden als noodzakelijk geachte codificaties, zonder dat ze zelf echt innoverend te noemen zijn. De voortdurende situatie van een lacunaire formeel-wettelijke onderbouw van het penitentiair regime, werd uiteindelijk pas de afgelopen jaren een definitief halt toegeroepen. Abstractie makend van een aantal eerdere, doch beperkte legistische verwezenlijkingen (wet op het penitentiair regime, 1870; wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling, 1888), is het parlement met de Basiswet en de wet op de externe rechtspositie immers voor het eerst in de Belgische geschiedenis op een veel meer omvattende wijze, en dit geldt in het bijzonder

voor wat het interne regime betreft, tussenbeide gekomen om het penitentiare regime te regelen.

Deze wetten staan, afgezien van hun betekenis voor wat de legaliteitsdiscussie betreft, trouwens ook symbool voor een gewijzigde penologische visie of opvatting over de wijze waarop de vrijheidsberovende straf ingevuld dient te worden in functie van de doelstellingen die men ermee wenst te bereiken. De 19^{de}-eeuwse strafuitvoering werd nog sterk gedomineerd door een uitgesproken retributief-punitieve positionering (intimidatie), geconcretiseerd in de gedwongen participatie aan relevant geachte reclasseringsactiviteiten (arbeid, onderwijs, godsdienstbeleving), in regimedifferentiaties gebaseerd op wettelijke criteria, en in het zgn. *less eligibility*-principe. Thans wordt de gedetineerde echter op een gans andere wijze benaderd, nl. als volwaardige 'rechtsburger', met als (nieuwe) leidende principes voor de strafuitvoering: beperking van detentieschade, normalisering (t.t.z. het zoveel mogelijk gelijkenschakelen van het gevangenisleven met het leven in de vrije samenleving), individualisering, en responsabilisering. Het is in deze evolutie dat meteen ook zichtbaar wordt dat er met betrekking tot de doelstellingenproblematiek historisch gezien een kloof is ontstaan tussen enerzijds de fase van de straftoemeting en anderzijds deze van de strafuitvoering ('relatieve autonomie' van de strafuitvoering).

De transformatie van een stelsel van 'gunsten' naar een stelsel van rechten en plichten – als *conditio sine qua non* voor het bereiken van doelstellingen van re-integratie, rehabilitatie en herstel – heeft (noodzakelijkerwijs) ook voor een ander historisch keerpunt gezorgd, door de toebedeling aan de 'rechter' van controle- en/of beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de interne en externe rechtspositie (cf. klachtencommissies, strafuitvoeringsrechtbanken). Toch zijn deze nieuwe realisaties in belangrijke mate geïnspireerd door en gesteund op ervaringen, inzichten en voorstellen die vanuit het verleden werden aangereikt.

Penologische visies zijn dus geen statisch gegeven, maar evolueren doorheen de tijd. Zij dragen bij tot de invulling die aan de vrijheidsberovende straf wordt gegeven. Nochtans wordt de concrete vormgeving aan het penitentiair regime niet enkel vanuit een overheersende achterliggende penologische visie gedetermineerd. Ook andere overwegingen spelen daarbij een niet te onderschatten rol. Zo is bijvoorbeeld altijd aanvaard geworden dat beklaagden, op grond van het *presumptio innocentiae*-beginsel, in principe aan een soepeler gevangenisregime onderworpen dienden te worden dan de veroordeelden. Aan dit uitgangspunt kon mettertijd evenwel minder recht worden gedaan naarmate ook het regime van de veroordeelden in sterkere mate werd geliberaliseerd.

Problemen van overbevolking, die vandaag de dag heel wat aandacht losweken, vormen een andere normeringsrationaliteit. De gevangenisoverbevolking is echter niet louter een recent fenomeen. Ook in het verleden werd men hiermee geconfronteerd, doch de 'oplossingen' die ervoor werden aange-reikt, waren vroeger en nu fundamenteel anders. Vooral de laatste decennia is – op een zeker voor kritiek vatbare wijze – nogal wat gesleuteld aan de externe rechtspositieregeling (van veroordeelden) om de wanverhouding tussen gevangenscapaciteit en gedetineerdenbevolking in de mate van het mogelijke de kop in te drukken.

Economische overwegingen en veiligheidsimperatieven zijn nog andere drijfveren die zowel in het verleden als heden in belangrijke mate de juridi-sche normering van het gevangenisregime hebben bepaald. Hoewel het waar-borgen van de interne en externe veiligheid een inherente en daarom niet te ontwijken opdracht uitmaakt voor de strafuitvoering, zijn de veiligheidsimpe-ratieven toch vooral in meer recente tijden steeds sterker onder de aandacht komen te staan. Dit gebeurde onder meer onder invloed van allerlei technolo-gische innovaties die ook hun sporen hebben nagelaten in het kader van de strafuitvoering, de gewijzigde samenstelling van de gedetineerdenpopulatie (op het vlak van culturele diversiteit, middelenafhankelijkheid,...), en niet in het minst ook de toegenomen liberalisering van het detentieregime. Nieuwe veiligheidsvoorschriften vormen dan als het ware een compenserend tegengewicht voor de invoering en consolidatie van een vanuit normatief oogpunt versoepeld detentieregime.

Ten slotte wordt de normering van het gevangenisregime ook in hoge mate bepaald door economische overwegingen. Zulke rationaliteit speelt in het bijzonder ten aanzien van de 'materiële' componenten van het regime (arbeid, voeding, kledij,...). In dit verband hangt de kwaliteit van de detentie overigens niet alleen af van de beschikbare financiële mogelijkheden, maar evenzeer van de investeringsbereidheid die aan de dag wordt gelegd. Budgettaire bezwaren werden zo bijvoorbeeld ook ingeroepen tijdens de parlementaire discussies over sommige bepalingen van de Basiswet (cf. 'normale' verloning van de penitentiaire arbeid, individuele verblijfs-ruimte,...).

Twee eeuwen (normerings)geschiedenis van het Belgisch penitentiair regime valt, kernachtig uitgedrukt, samen te vatten als een evolutie '*van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf*', hoofdtitel van dit onderzoek. Enerzijds is de kern van de vrijheidsbeneming (ideologisch) geëvolueerd tot de loutere beperking van de vrijheid van komen en gaan, een beweging waarbinnen in toenemende mate ook de wetgevende en rechterlijke macht zijn

gemobiliseerd. Anderzijds is de gevangenis lang niet meer de enige locatie waarbinnen de vrijheidsbenemende straf haar uitvoering kent of kan krijgen.

Eric Maes
eric.maes@just.fgov.be