

WINKET

**Tijdschrift van de
Federatie van Vlaamse
Gevangenisdirecteurs**



**Jaargang 4 Nummer 3 / 1999
Verschijnt driemaandelijks**

*Om dit tijdschrift te verkrijgen
wenden tot*

**WINKET
Steenweg op Wortel, 1
2330 MERKSPLAS**

Het N.I.C.C. en het onderzoek naar de nieuwe procedure van voorwaardelijke invrijheidstelling

Sedert begin dit jaar wordt in opdracht van de minister van Justitie door twee onderzoekers van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (N.I.C.C.) een onderzoek verricht naar de werkzaamheden van de recent geïnstalleerde commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling en naar de werking van de procedure tot voorwaardelijke invrijheidstelling.

Dat deze onderzoeksopdracht aan het N.I.C.C. werd toebedeeld kan niet alleen worden verklaard door het vrij delicate karakter van het onderzoek, maar eveneens door de specifieke opdracht van de afdeling criminologie op het vlak van beleidsvoorbereidend en -evaluerend onderzoek op het domein van het strafrechtelijk beleid.

Alvorens in te gaan op de concrete invulling van de onderzoeksopdracht, is het nuttig even de opdrachten van de afdeling criminologie en de lopende onderzoeken kort te situeren.

De afdeling Criminologie van het N.I.C.C.

De afdeling Criminologie werd nog maar vrij recent opgericht binnen de schoot van het N.I.C.C., dat tot dan toe het Nationaal Instituut voor Criminalistiek (N.I.C.) heette. Dit instituut dat reeds in 1971 werd opgericht als wetenschappelijke inrichting van de Staat (K.B. 5 november 1971) maar pas begin de jaren '90 bij Koninklijk Besluit (van 17 oktober 1991) volwaardig operationeel werd, werd bij K.B. van 29 november 1994 - na oprichting van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (K.B. 14 januari 1994) - uitgebreid met een afdeling Criminologie.

De taken van deze afdeling Criminologie werden in het besluit van 29 november 1994 als volgt omschreven:

- 'het doorlopend bijhouden van een inventaris van alles dat van belang kan zijn voor de criminalistiek en de criminologie en het mededelen van deze inventaris aan de Belgische gerechtelijke instanties en politiediensten en aan de buitenlandse centra voor criminalistiek en criminologie';
- 'het maken van studies of het doen van onderzoek, op aanvraag van de minister van Justitie of van de Adviseur-generaal voor het strafrechtelijk beleid of met hun goedvinden, over criminologie, statistische gegevens of rechtsaangelegenheden in verband met het strafrechtelijk beleid, of dit studie- en onderzoekwerk door derden te laten uitvoeren';

- 'het geven van een opleiding (...) op het gebied van de criminalistiek en van de criminologie ten behoeve van personen die een openbaar ambt in de openbare dienst van Justitie uitoefenen of zich daarop voorbereiden'.

Het onderzoeksprogramma van de afdeling Criminologie

Deze taakstelling wordt in de praktijk geconcretiseerd door de uitvoering van een drieledig onderzoeksprogramma dat door de minister van Justitie in januari 1998 werd goedgekeurd. De drie pijlers van dit onderzoeksprogramma vinden hun oorsprong in de door de minister van Justitie en de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid gelegde klemtoon op de noodzaak van een coherent strafrechtelijk beleid.

Het eerste luik van het onderzoeksprogramma omvat de samenstelling van een vademecum van het Belgisch wetenschappelijk onderzoek betreffende de strafrechtsbedeling en de creatie van een overlegplatform met het oog op de valorisering van de verkregen onderzoeksresultaten. Het tweede luik heeft betrekking op de studie van de penitentiaire inflatie en de alternatieve straffen en maatregelen via een analyse van het strafrechtsbedelingssysteem (politie, parket, gerechtelijk onderzoek, vonnis en strafuitvoering). Dit domein omvat de studie van statistische gegevens op verschillende niveaus van het strafrechtsbedelingssysteem, de uitwerking van een prospectief evaluatieinstrument voor de planning van het strafrechtelijk beleid (uitgevoerd door de UCL), alsook een onderzoek naar de toepassing van de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden (in samenwerking met de VUB)¹. Het laatste luik van het onderzoeksprogramma omvat een studie van de proactieve recherche in het kader van de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit.

Naast dit onderzoeksprogramma zijn er ook nog een aantal andere, kortlopende en door contractuele medewerkers uitgevoerde onderzoeksprojecten in uitvoering in een aantal belendende sectoren. Een aantal daarvan worden deels gefinancierd door de Europese Commissie, m.n. een onderzoek naar de psychologische, juridische, en methodologische aspecten van het deskundigenonderzoek in strafzaken (in het kader van het programma STOP en in samenwerking met de ULg), en de uitwerking van een Europees gerechtelijk netwerk (geïnformatiseerde uitwisseling van administratieve en juridische informatie in het kader van het programma FALCONE). De andere onderzoeksprojecten lopen in het kader van een contract met de minister van Justitie, nl. een onderzoek naar de afhandelingspraktijk op het niveau van de jeugdrechtbanken en het onderzoek naar de werking van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling.

¹ Zie in dit verband: Vanneste, C. en Verhaeghe, P., 'Penitentiaire inflatie: kennis van het verschijnsel, de factoren die het proces beïnvloeden en mogelijke aanbevelingen', *Winket*, 1998, nr. 3, 17-24.

Het onderzoek naar de werking van de V.I.-commissies

Dit laatste onderzoeksproject dat begin dit jaar op vraag van de minister van Justitie werd opgestart, heeft als hoofddoelstelling wetenschappelijke ondersteuning te bieden bij de werkzaamheden van de commissies voor voorwaardelijke invrijheidstelling.

Het onderzoek omvat drie luiken, nl. de wetenschappelijke ondersteuning van de werkzaamheden van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling onder de vorm van een actie-onderzoek (doelstelling op korte termijn), de ontwikkeling van een instrument voor de registratie van kwantitatieve gegevens in verband met de werking van de commissies, en de evaluatie van de V.I.-procedure en de werking van de V.I.-commissies met het oog op de ontwikkeling op langere termijn (m.n. de eventuele oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken).

De ontwikkeling van een registratie-instrument

Eén van de bedoelingen van het onderzoeksproject bestaat erin vanaf de inwerkingtreding van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (i.c. 1 maart 1999) op basis van een beperkt registratieschema een aantal noodzakelijke kwantitatieve gegevens te verzamelen met betrekking tot de werkzaamheden van de V.I.-commissies. Dit "minimale" rooster zou in de loop van het onderzoek verder uitgewerkt en verfijnd worden zodanig dat uiteindelijk een instrument zou worden bekomen dat een meer omvattende statistische analyse mogelijk zou maken. Het finale instrument zou zowel afgestemd moeten zijn op de vragen die zich op het terrein stellen als rekening dienen te houden met het functioneren van de nieuwe procedure in diverse aspecten van de dagelijkse praktijk.

Na inventarisatie van reeds bestaande geautomatiseerde databanken en na overleg met de meest direct betrokken partners (Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, Directoraat-generaal Strafinrichtingen, Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie, Informatica-cel Secretariaat-generaal, Centrum voor Informatieverwerking, V.I.-commissies), werd beslist om - in tegenstelling tot de oorspronkelijke opzet - reeds van bij aanvang te opteren voor een meer gedetailleerde, uniforme én geïnformatiseerde gegevensregistratie. De korte ervaring op het terrein leerde immers dat het gebruik van een registratie-instrument in de praktijk enkel haalbaar zou zijn indien het instrument - naast haar evidente relevantie voor wat de productie van statistische gegevens voor wetenschappelijke doeleinden betreft - eveneens een substantiële bijdrage zou kunnen leveren in termen van een eenvoudiger administratief beheer van de dossiers die door de commissies worden behandeld (planning en opvolging van de diverse administratieve handelingen).

Voor de uitwerking van dit instrument werd in een eerste fase door de N.I.C.C.-onderzoekers in samenwerking met hoger geciteerde partners een uitgebreide inventaris opgesteld van gegevens die geregistreerd dienen te worden en van de output die de registratie-tool zou moeten kunnen opleveren. Voor wat de informatisering zelf betreft, heeft de heer Secretaris-generaal evenwel beslist dat de commissies dit werkjaar nog niet over een geïnformeerd instrument zullen kunnen beschikken, doch dat deze opdracht gekaderd dient te worden in het informatiseringsproject dat momenteel voor de sector van de 'parajustitiële diensten' wordt uitgewerkt. Zeer recent vond in dat kader een eerste bijeenkomst van een daartoe geïnstalleerde begeleidingscommissie plaats.

De wetenschappelijke ondersteuning van de V.I.-commissies

De beslissing tot toekenning of afwijzing van een voorwaardelijke invrijheidstelling, en met name de beoordeling van de aan- of afwezigheid van tegenindicaties, is uiteraard een uiterst complexe aangelegenheid. Verondersteld mag dan ook worden dat bij de uiteindelijke besluitvorming zelfs in vergelijkbare situaties of bij gelijkaardige problematieken verschillende argumentaties of besluitvormingslogica's gehanteerd zullen worden. Teneinde te komen tot enige uniformiteit in de praktijk van de V.I.-commissies hebben de parlementsleden tijdens het wetgevingsproces dan ook een aantal waarborgen ingevoerd die voor enige stroomlijning zouden moeten zorgen: enerzijds blijft de minister betrokken in de V.I.-adviesprocedure, anderzijds zijn de voorzitters van de commissies verplicht minstens tweemaal per jaar te vergaderen met de directeurs-generaal van het Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie en het Directoraat-generaal Strafinrichtingen "(...) met het oog op onderling overleg en uitwisseling van informatie betreffende de toepassing van de wet betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling en de wet tot instelling van de commissies en met het oog op het opstellen van een jaarlijks activiteitenverslag met betrekking tot hun werking en die van de commissies." (art. 11, § 1 K.B. 10 februari 1999)

Met het N.I.C.C.-onderzoek wordt een gelijkaardig doel nagestreefd, zij het dat het de commissies gezien hun autonome werking uiteraard vrij staat beroep te doen op de wetenschappelijke ondersteuning die met dit doel voor ogen vanuit het instituut wordt aangeboden. Op methodologisch vlak wordt in het onderzoek uitgegaan van het perspectief van het actie-onderzoek: terwijl in een eerste fase de werking van de commissies geobserveerd wordt, wordt in een volgende fase gezorgd voor de informatie-overdracht naar de commissies toe. Het komt hierbij uiteraard niet aan de onderzoeker toe om individuele beslissingen te beoordelen of instrumenten voor een geïndividualiseerde controle aan te leveren. De taak van de onderzoekers bestaat er daarentegen wel in de verschillende beoordelingscriteria (die worden

gebruikt door de actoren die betrokken zijn bij de geobserveerde besluitvormingsprocessen) en hun relatieve gewicht in kaart te brengen – als “spiegel” te fungeren –, en op die manier het basismateriaal te leveren voor een proces van overleg en samenspraak tussen de verschillende commissies. Het onderzoek moet als zodanig ook kunnen dienen als wetenschappelijke ondersteuning bij de overlegprocedure tussen de commissies voor voorwaardelijke invrijheidstelling en de andere betrokken actoren, in het bijzonder het Directoraat-generaal Straffinrichtingen en het Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie.

Wat het observatiemateriaal betreft, wordt door de onderzoekers niet geparticipeerd aan de beraadslaging door de commissies, gezien het geheim karakter ervan en het feit dat de wet op limitatieve wijze heeft bepaald welke personen bij het beraad aanwezig mogen zijn. De onderzoekers worden wel toegelaten op de (niet-openbare) zittingen van de commissies; twee commissies (Bergen, Brussel-franstalig) weigerden evenwel hun medewerking aan het onderzoek omwille van een andersluidende interpretatie van het begrip “niet-openbaarheid” van de zitting.

Tot op dit ogenblik werden aan Nederlandstalige kant ongeveer een 130-tal zaken geobserveerd die door de commissies werden behandeld; aan franstalige zijde werden 60 observaties uitgevoerd bij de V.I.-commissie van Luik. Tijdens deze observaties worden o.m. gegevens verzameld in verband met aanvangsuur en afsluitingsuur van de behandeling van de zaak, de aanwezige personen, de verleende adviezen, de aard van de interventies van de verschillende commissieleden, ... De observatiegegevens hebben niet enkel betrekking op de V.I.-procedure an sich, maar ook op andere procedures die in de V.I.-wet werden voorzien (enerzijds schorsing, herziening, herroeping van de V.I.; anderzijds schorsing, aanpassing of omschrijving van V.I.-voorwaarden) of door de commissies zelf in het leven zijn geroepen (“administratieve” zittingen). Dit observatiemateriaal wordt verder aangevuld met een aantal relevant geachte dossiergegevens (via analyse van de volledige V.I.-dossiers), alsmede met informatie die door de commissieleden zelf wordt aangegeven (hoofdzakelijk informatie m.b.t. knelpunten in de procedure). Als zodanig wordt getracht een zo volledig en waarheidsgetrouw mogelijk beeld te krijgen van de wijze waarop de commissies tot hun besluitvorming komen.

De evaluatie van de V.I.-procedure met het oog op de ontwikkeling op lange termijn

De ontwikkeling van een registratie-instrument en de analyse van de werking van de V.I.-commissies (via observaties) dient ook de nodige inzichten op te leveren voor wat de eventuele oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken betreft.

Uit de Memorie van Toelichting bij de V.I.-wetgeving en de parlementaire debatten blijkt zeer duidelijk dat de oprichting van de commissies voor voorwaardelijke invrijheidstelling als een tussentijdse stap werd opgevat. De formule van een

strafuitvoeringsrechtbank werd tijdens de parlementaire werkzaamheden geenszins afgeschreven. De minister meende evenwel dat dergelijke optie op korte termijn niet overwogen kon worden omwille van twee redenen. Ten eerste kan de opportuniteit van het model van de strafuitvoeringsrechtbank slechts met kennis van zaken beoordeeld worden wanneer men beschikt over een volwaardig strafuitvoeringsrecht, dat alle aspecten van de strafuitvoering regelt (dergelijke regeling wordt momenteel nog voorbereid). Ten tweede stelt de behoefte aan een multidisciplinaire aanpak een probleem in verband met het statuut van de assessoren die in de rechtbank zouden zetelen; dit probleem kan enkel worden opgelost via een wijziging van artikel 157 van de Grondwet hetgeen op korte termijn niet haalbaar was (*Parl. St., Kamer, 1996-97, 1070/1, 10-11*).

Het spoedeisend karakter van de hervorming van de voorwaardelijke invrijheidstelling vroeg volgens de minister om een tussentijdse fase met de instelling van commissies waarvan de werking nuttige kennis en ervaring zou opleveren in het licht van de oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken. De bevoegdheden van deze rechtbanken zouden de voorwaardelijke invrijheidstelling trouwens moeten overstijgen en ook andere modaliteiten van strafuitvoering of maatregelen tot bescherming van de maatschappij moeten omvatten. (*Parl. St., Senaat, 1996-97, 589/7, 71-73*)

Rekening houdend met deze overwegingen is het bijgevolg ook logisch dat de nieuwe V.I.-procedure vanaf het begin van haar toepassing op dergelijke wijze wordt geëvalueerd dat men beschikt over een wetenschappelijke belichting van de verschillende vragen die in deze discussie aan de orde zijn. Hierbij kan, bij wijze van voorbeeld, o.m. gedacht worden aan vragen omtrent de multidisciplinariteit van de commissies, de juridische aard van de beslissende instantie, de betrokkenheid van het slachtoffer in de procedure, de beroepsmogelijkheden, de kloof tussen enerzijds de verplichting van de veroordeelde om een reclasseringsplan voor te leggen en anderzijds het feit dat het wettelijk kader dat de vrijheidsberoving regelt vanuit het perspectief van reïntegratie zich nog steeds in de ontwerpfase bevindt, de samenwerking tussen Justitie en de voorzieningen die afhangen van de Gemeenschappen, ...

Bij wijze van uitgeleide

Uit bovenstaande toelichting van de onderzoeksoopdracht mag zeer duidelijk de originele opzet van het onderzoek en de unieke uitdaging waarvoor de onderzoekers zich geplaatst zien, blijken. Zoals voormalig minister van Justitie Van Parys het in zijn toespraak naar aanleiding van de installatie van de V.I.-commissies stelde, is dergelijke wetenschappelijke opvolging van de implementatie van nieuwe wetgeving eerder uitzonderlijk in ons land, maar ook

een zaak van goed bestuur: "*Want het is belangrijk te weten waar we mee bezig zijn, welke gewenste en misschien ongewenste effecten we sorteren, en hoe de wet en haar toepassing zonodig moeten worden bijgestuurd.*"²

Brussel, 22 september 1999

Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie

Vilvoordsesteenweg 98-100

1120 Brussel

Tel. 02/240.05.00 (centraal nummer)

Fax 02/240.05.45

Promoter : Charlotte Vanneste

Onderzoekers : Valérie Dupire (Fr)

Eric Maes (NI)

² Toespraak van de heer minister van Justitie n.a.v. de installatie van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling - 26 februari 1999, *Winket*, 1999, nr. 1, 4-9.