

Artikel

Hoog tijd: een rechtspositie voor niet-gedetineerde justitiabelen

Freya Vander Laenen & Neil Paterson¹

Inleiding

In de literatuur en in het beleid gaat heel wat aandacht naar de externe rechtspositie van gedetineerden.² In België is deze externe rechtspositie wettelijk geregeld sinds 2006.³ De wet externe rechtspositie gaat in essentie over "de modaliteit van invrijheidstelling waarmee de veroordeelde de gevangenisdeur achter zich dichttrekt".⁴ Meer recent werd in de algemene beleidsnota van de Minister van Justitie van 3 november 2016 de opmaak van een Wetboek van Strafvuivering aangekondigd. In dit nieuwe wetboek zal de externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden nog uitdrukkelijker worden verankerd in rechtsprincipes.⁵ Nog meer aandacht krijgt de interne rechtspositie van gedetineerden geregeld in België in de Basiswet van 2005.⁶ Via deze wet wordt de regeling van het leven achter de tralies gecodificeerd en de rechten van gedetineerden tegenover de Belgische staat uiteengezet.

Opvallend is evenwel het gebrek aan aandacht voor de rechtspositie van justitiabelen die niet gedetineerd zijn. Hierbij gaat het om daders, verdachten of (voorwaardelijk) veroordeelden die, op de diverse echelons van de strafrechtsbedeling, een alternatieve straf of maatregel hebben gekregen die uitgevoerd wordt in de vrije samenleving. Toch behelzen

dergelijke straffen en maatregelen beperkingen op de vrijheid van de justitiabele door de oplegging van voorwaarden en/of verplichtingen. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld probatie of elektronisch toezicht (al dan niet als autonome straf) of aan de voorwaardelijke of voorlopige invrijheidstelling. Het betreft dus de rechten van justitiabelen in de vrije samenleving die toch onder controle staan van justitie.

Waarom noemen we het gebrek aan aandacht voor de rechtspositie van deze groep mensen opvallend? Ten eerste is het aantal justitiabelen dat onder controle staat van justitie in veel landen groter dan het aantal gedetineerden. Dit is bijvoorbeeld het geval in België, maar ook in Nederland en Frankrijk.⁷ In België blijken op 1 september 2015, 12.841 mensen gedetineerd te zijn; het totaal aantal mensen onder toezicht van de justitiehuisen op 31 december 2015 bedroeg meer dan drie keer zo veel, met name 42.877 justitiabelen. Ook merkwaardig: er worden steeds meer mensen onder toezicht van de justitiehuisen gebracht. Het getal hierboven vermeld is 68 procent meer dan het totaal aantal justitiabelen in 2009.⁸ Cijfers van de Vlaamse justitiehuisen tonen ook een toename van het aantal te behandelen dossiers.⁹ Hoogstwaarschijnlijk gaan deze cijfers blijven stijgen gezien de Minister van Justitie alternatieve straffen en maatregelen als een speerpunt voor zijn beleid ziet.¹⁰ Deze stijging van de toepassing van alternatieve straffen en maatregelen is opnieuw geen louter lokaal gegeven, ze doet zich ook voor in andere landen in Europa.¹¹

1 Hoofddocent criminologie, Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht, Universiteit Gent; Stafmedewerker, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

2 Zie o.m. S. SNACKEN, 'De commissie Holsters dan toch buitenspel?' In: K. BEYENS, T. DAEMS & E. MAES (eds.), *Exit gevangenis? De werking van de strafuitvoeringsrechtbanken en de wet op de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf*, Antwerpen, Maklu, 2014, 155-176.

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

4 L. ROBERT & V. SCHEIRS, 'Le problème du pont. Missing links bij de tenuitvoerlegging van de interne en externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf', In: T. DAEMS, C. HERMANS, F. JANSSENS, J. MILLEN, L. ROBERT & V. SCHEIRS (eds.), *Quo vadis? Tien jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden*. Antwerpen, Maklu, 2015, p. 55.

5 K. GEENS, *De sprong naar het recht voor morgen. Hercodificatie van de basiswetgeving*. Brussel, FOD Justitie, 2016.

6 T. DAEMS, C. HERMANS, & F. JANSSENS, o.c.; K. GEENS, *Het justitieplan. Een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid*. Brussel: FOD Justitie, 2015.

7 M.F. AEBIN, DELGRANDE, & Y. MARGUET, "Have community sanctions and measures widened the net of the European criminal justice systems?," *Punishment & Society, International journal of penology*, 2015, Afl. 17, (5), , 575-597.

8 M.F. AEBI & J. CHOPIN, *Annual Penal Statistics SPACE II; Survey 2015, Persons Serving Non-Custodial Sanctions and Measures in 2015*. Council of Europe, Strasbourg, 2016.

9 <https://www.justitiehuisen.be/persbericht-jaarcijfers-2015-van-de-vlaamse-justitiehuisen>. Opvallende uitzonderingen op deze trend zijn het aantal penitentiaire opdrachten die relatief stabiel blijven en het aantal maatschappelijke enquêtes die dalen.

10 K. GEENS, o.c., 2015.

11 M.F. AEBIN, DELGRANDE, & Y. MARGUET, o.c.

Een tweede reden heeft te maken met percepties van de impact van een gevangenisstraf in vergelijking met alternatieve straffen. Alternatieve straffen worden vaak beschouwd als minder punitief dan een gevangenisstraf. Dus wordt een bijhorende inkorting van de rechten van de dader als relatief onbelangrijk beschouwd en gemakkelijker te rechtvaardigen.¹² Nochtans blijkt uit de literatuur dat niet enkel bij gedetineerden sprake is van schade als gevolg van een opgelegde straf; ook bij sommige mensen onder controle van justitie in de vrije samenleving is er sprake van 'pains of probation'. De negatieve gevolgen van dergelijke strafrechtelijke interventies gerapporteerd door daders zijn onder meer: beperkingen van hun autonomie, financiële kosten, stigmatisering, indringing in het privé- of gezinsleven en stress veroorzaakt uit vrees voor een gedwongen terugkeer naar de gevangenis met alle gevolgen van dien.¹³ Uit ander onderzoek blijkt zelfs dat intensieve probatieprogramma's door sommige daders worden beoordeeld als meer punitief dan een korte gevangenisstraf.¹⁴ Dus mag de impact van justitiële controle op het leven van daders zeker niet worden onderschat.

Ten slotte: de relatie tussen een justitiabele en zijn of haar toezichthouder heeft een belangrijke invloed op de beleving van de straf. Werkwijzen die als oneerlijk door de dader zijn gepercipieerd kunnen 'the pains of probation' verscherpen. Andersom is een goeie relatie tussen de toezichthouder en de justitiabele een essentiële voorwaarde voor effectieve gedragsverandering.¹⁵ We zoomen later in dit artikel verder in op de relatie tussen deze vaststellingen en een uitgewerkte rechtspositie van niet-gedetineerde justitiabelen.

Een Vlaamse rechtspositieregeling?

Als gevolg van de zesde staats hervorming werden de opdrachten, organisatie en werking van de justitiehuisen en het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht aan de gemeenschappen toegewezen. In de conceptnota over de justitiehuisen van de bevoegde Vlaamse Minister Vandeurzen van

2015 verklaarde de minister expliciet zijn ambitie om de rechtspositieregeling van de justitiabelen die in aanraking komen met de justitiehuisen te expliciteren.¹⁶ De bedoeling is dat deze rechtspositieregeling deel zal uitmaken van het nieuwe decreet betreffende de justitiehuisen. Concreet bepaalt de nota dat "de rechtspositie van de niet-gedetineerden justitiabelen die door de justitiehuisen of het Vlaams Centrum voor Elektronisch toezicht worden opgevolgd, begeleid of onder toezicht staan wordt bepaald rekening houdend met de bevoegdheidsverdeling en internationale en Europese standaarden en regelgeving."¹⁷ De inhoud van deze Europese normen bespreken we hieronder.

In de voorbereiding op de 'Conferentie Justitiehuisen - bouwstenen voor een toekomstig Vlaams beleid' van december 2015 werd aan de *stakeholders* (justitie, hulpverlening, (lokale) overheden, academici, ...) een aantal stellingen voorgelegd rond de doelen, de rollen en de activiteiten van de justitiehuisen. Een van deze stellingen poneerde dat de rechtspositie van de niet-gedetineerde justitiabelen die door de justitiehuisen of het Vlaams Centrum Elektronisch toezicht worden opgevolgd in een wettelijk kader dient te worden omschreven. Voorbeelden van rechten die hierin opgenomen konden worden waren het recht op informatie en duidelijke communicatie, inspraak en participatie, inzage in het dossier en het klachtenrecht. Bij de bespreking met de *stakeholders* bleek het draagvlak voor deze stelling als principe groot. Toch stelden vooral de *stakeholders* van justitie juridisch-technische vragen bij de concrete uitwerking van deze stelling. In het bijzonder werd gesteld dat een Vlaamse rechtspositieregeling niet in tegenspraak mag zijn en wel afgestemd moet worden op de federale wetgeving en de federale bevoegdheden op het vlak van strafuitvoering. Opvallend hierbij was dat over de concrete rechten van de rechtspositie weinig werd gedebatteerd tussen de *stakeholders*.¹⁸

Inspiratie bij de aanbevelingen van de Raad van Europa?

Het is geen verrassing dat Minister Vandeurzen naar de Europese standaarden verwees als inspiratiebron voor een toekomstige Vlaamse rechtspositieregeling

12 D. CROSS, *A human rights based approach to community justice*, Scottish Justice Matters, Volume 4, Number 3, Edinburgh, Scottish Consortium on Crime and Criminal Justice, 2016.

13 I. DURNESECU, "Pains of Probation: Effective Practice and Human Rights", *International journal of offender therapy and comparative criminology*, Afl. 55, (4), 2011, 530-545, D. VANHAELEMEESCH & T. VANDER BEKEN, "Punishment at home: offenders' experiences with electronic monitoring", *European Journal of Criminology*, Afl. 11, 2014, 273-287.

14 J. PETERSILIA & S. TURNER, *Intensive probation and parole*, In M. TONRY (ed.), *Crime and justice: a review of the research*, Afl. 17, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

15 F. MCNEILL, *Towards effective practice in offender supervision*. Scottish Centre for Crime & Justice Research, Glasgow, 2009. Retrieved from <http://www.sccjr.ac.uk/news/SCCJR-Report-Released-Towards-Effective-Practice-in-Offender-Supervision/167>.

16 J. VANDEURZEN, *Conceptnota, Plan van aanpak voor het toekomstig Vlaams beleid inzake de justitiehuisen*. Brussel, 2015, p. 3.

17 *Ibid.*, p. 8.

18 <https://www.justitiehuisen.be/conferentie-justitiehuisen-op-7-december>.

voor niet-gedetineerde justitiabelen. De Raad van Europa heeft meer dan 25 jaar geleden uitgebreide aanbevelingen gedaan rond de rechten van mensen die een alternatieve straf of maatregel hebben gekregen.¹⁹ Deze normen werden in 2000 aangevuld met een aanbeveling om het gebruik en de naleving van het eerste instrument te verbeteren.²⁰ In 2010 volgde een verdere aanbeveling van de Raad van Europa rond de *European Probation Rules*.²¹ Deze *Rules* stipuleren hoe het beleid, de praktijken en structuur van probatiediensten er moeten uitzien samen met bepalingen betreffende de rechten van justitiabelen onder hun toezicht.²² Daarnaast werden onder meer specifieke aanbevelingen van de Raad van Europa gedaan rond elektronisch toezicht en over voorwaardelijke invrijheidstelling.²³

De oorspronkelijke aanbevelingen van 1992 en van 2000 werden recent, in maart 2017, vervangen door een nieuwe aanbeveling R(2017)3 betreffende *community sanctions and measures* (hierna afgekort als CSM).²⁴ De *European Probation Rules* en deze nieuwe aanbevelingen van 2017 dienen samen gelezen te worden. Het kan echter als een gemiste kans beschouwd worden dat deze twee instrumenten niet geïntegreerd zijn in één aanbeveling "*because principles, legislation and guarantees should not be separated from their implementation*".²⁵

De *European Probation Rules* van 2010 hebben wat kritiek gekregen ook al wordt erkend dat ze gericht zijn op het beschermen van de mensenrechten van justitiabelen onder CSM.²⁶ Ten eerste luidt de kritiek dat deze *Rules* "*are in large part recommendations on how probation agencies should be run, and their status protected*".²⁷ Anders dan de aanbevelingen van de Raad van Europa rond detentie, houden de *Probation Rules* een pleidooi voor meer gebruik van CSM in, met alle gevaren voor net-widening van dien. Tenslotte krijgen

de *Probation Rules* de kritiek te sterk te zijn beïnvloed door de 'what works' benadering en het daarbij horende *Risk-Needs-Responsivity* (RNR) model, terwijl de aandacht voor *desistance*, sterktes van mensen en de sociale context onderbelicht blijft.²⁸

Ondanks deze kritiek blijven de *European Probation Rules*, net als de nieuwe CSM aanbeveling van 2017, een legitieme inspiratiebron voor een discussie over de rechtspositie van niet-gedetineerde justitiabelen in Vlaanderen. Ten eerste zijn de *Probation Rules* gefundeerd op de basisprincipes van het EVRM. De *Rules* passen dit verdrag toe op de specifieke omstandigheden van mensen onder toezicht van een probatiedienst. Onder meer wordt in de *Rules* bepaald dat probatiepersoneel altijd rekening moeten houden met de mensenrechten van de daders en verdachten.²⁹ Daarenboven is de gecombineerde inhoud van de aanbevelingen, met name de focus op mensenrechten én een instrument voor de werking van probatiediensten, op zich complementair. Dit kan een mensenrechtbenadering door probatiediensten stimuleren.³⁰ Bovendien wordt in de *European Probation Rules* heel wat aandacht gegeven aan het belang van een positieve werkrelatie met en een respectvolle bejegening van de justitiabele. Voorbeelden hiervan zijn de verplichting om controlegerichte interventies te combineren met de ondersteuning van de justitiabele en de nadruk die wordt gelegd op de betrokkenheid en geïnformeerde toestemming van de cliënt doorheen het proces.³¹ Verder wordt in de CSM aanbeveling van 2017 nu wel (in vergelijking met haar voorganger van 1992) expliciet gesteld dat alternatieve sancties en maatregelen alleen zouden moeten worden toegepast als ze 'appropriate' zijn. Daartoe benadrukt de aanbeveling dat alternatieve straffen niet opgelegd moeten worden als een minder punitieve interventie mogelijk is. Bovendien wordt in de basisprincipes expliciet aangegeven dat CSM

19 COUNCIL OF EUROPE, *European Rules on Community Sanctions and Measures: Recommendation No. R (92) 16 (Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 October 1992 and Explanatory Memorandum)*.

20 COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation Rec (2000) 22 on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures*.

21 COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation CM/Rec(2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules*.

22 COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation CM/Rec(2014)4 of the Committee of Ministers to member States on electronic monitoring (Adopted by the Committee of Ministers on 19 February 2014)*.

23 *Recommendation Rec(2003)22 of the Committee of Ministers to member states on conditional release (parole) (Adopted by the Committee of Ministers on 24 September 2003)*.

24 COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation CM/Rec (2017) 3 on the European Rules on community sanctions and measures (Adopted by the Committee of Ministers on 22 March 2017 at the 1282nd meeting of the Ministers' Deputies)*.

25 C. MORGENSTERN, *Consultation about the European Rules on Community Sanctions and Measures, Offender Supervision in Europe, COST Action IS1106, p. 5; terugggevonden op: <http://www.offendersupervision.eu/wp-content/uploads/2016/01/CSM-Rules-Consultation-Response.pdf> (16 juni 2017)*.

26 Ook in 2017 opgeheven COUNCIL OF EUROPE, *Rec(2000)22 29/11/2000 on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures heeft kritiek gekregen omdat deze aanbeveling niet langer onverkort prioriteit geeft aan mensenrechten, maar de focus – subtiel – verschoven is naar CSM als een manier om aan risicomanagement te doen (D. VAN ZYL SMIT, S., SNACKEN, & D. HAYES, "One cannot legislate kindness: Ambiguities in European legal instruments on non-custodial sanctions", *Punishment & Society, International journal of penology*, Afl. 17, (1), 2015, 3-26.)*

27 D. VAN ZYL SMIT, S., SNACKEN, & D. HAYES, o.c., p. 17.

28 Ibid.

29 COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation CM/Rec(2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules*.

30 R. CANTON, "European Probation Rules: What they are, why they matter", *Eurovista*, Afl. 1, (2), 2012, 62-70.

31 COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation CM/Rec(2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules*.

"can enhance the prospects of social inclusion on which desistance from crime usually depends".³² Een laatste reden om stil te staan bij de *European Probation Rules* en de recente CSM aanbeveling is dat allebei weinig bekend zijn bij praktijkwerkers; dit blijkt alvast uit onderzoek bij reclasseringsambtenaren in Nederland.³³

In wat volgt willen we dan ook dieper ingaan op deze twee aanbevelingen; we focussen hierbij voornamelijk op de aspecten die inspirerend zijn voor het uitwerken van een rechtspositie van niet-gedetineerde justitiabelen.³⁴

De European Probation Rules (2010) en de European Rules on Community Sanctions and Measures (2017)

Toepassingsgebied

De twee aanbevelingen bevatten een gelijkaardige definitie van alternatieve sancties en maatregelen. De term wijst op een sanctie opgelegd aan een veroordeelde of een verdachte door een gerechtelijke of administratieve instantie. Ook maatregelen genomen vóór of in de plaats van een uitspraak over een sanctie vallen hieronder alsmede uitvoeringsmodaliteiten van een gevangenisstraf die plaats vinden buiten een penitentiaire inrichting. De sanctie of maatregel wordt uitgevoerd in de vrije samenleving maar behelst wel beperkingen op de vrijheid van de justitiabele door de oplegging van voorwaarden en/of verplichtingen.

Beide instrumenten behelzen bepalingen rond de proportionaliteit van de interventies die voortvloeien uit de opgelegde straf. Volgens de EPR moet het principe van minimuminterventie worden toegepast opdat inkortingen aan de rechten van de justitiabele proportioneel blijven tegenover de straf, de ernst van het misdrijf of de mogelijke gevaren voor de samenleving. De principes van deze bepaling worden bevestigd in de recente aanbeveling van 2017. Hierin wordt het proportionaliteitsbeginsel expliciet toegepast op de aard en omvang van het toezicht. Dit moet in verhouding staan tegenover de gepleegde feiten, de individuele omstandigheden van de justitiabele en de rechten en belangen van de

slachtoffers. Interventies moeten ook complementair zijn aan de doelstellingen van de opgelegde straf.

Toelatingsvoorwaarden

De CSM aanbeveling van 2017 stipuleert dat de oplegging en uitvoering van alternatieve straffen moeten gebeuren zonder discriminatie op grond van ras, kleur, etnische afkomst, nationaliteit, geslacht, leeftijd, handicap, seksuele geaardheid, taal, religie, politieke voorkeur, economische of sociale status of de lichamelijke of mentale toestand van de justitiabele. Daarnaast wordt expliciet bepaald dat justitiabelen van vreemde afkomst ook in aanmerking moeten komen voor CSM. Bepalingen in de wet of praktijk die deze justitiabelen uitsluiten zijn verboden.

Inspraak en participatie, informatie en communicatie

In beide instrumenten wordt het belang van inspraak en participatie van de betrokken justitiabele benadrukt. Om dit te realiseren wordt ook aandacht besteed aan bepalingen betreffende informatie en communicatie. Volgens de EPR moet de tenuitvoerleggingsinstantie ten volle rekening houden met de individuele kenmerken, omstandigheden en behoeften van daders en verdachten, niet alleen om ervoor te zorgen dat elke casus wordt behandeld op een rechtvaardige en eerlijke manier, maar ook om de betrokkenheid van de cliënt te maximaliseren. Meer bepaald moeten justitiabelen vooraf volledig geïnformeerd worden over de voorgestelde sancties en maatregelen. Informatie moet ook bezorgd worden over de rechten en plichten van de justitiabele en de gevolgen bij niet-naleving van opgelegde voorwaarden. In de mate van het mogelijke moet de geïnformeerde toestemming van de betrokkene gekregen worden bij interventies die kunnen voortvloeien uit een opgelegde straf. Een dergelijke toestemming is bovendien verplicht voor alle interventies voorafgaand aan een vaststelling van schuld.

De ervaringsdeskundigheid van de justitiabele zelf wordt ook erkend want er moet aandacht zijn (waar mogelijk) voor zijn meningen, aspiraties en competenties tijdens de opmaak van een assessment of werkplan. De inhoud van dit plan moet onderhandeld worden met de cliënt en idealiter komen alle betrokkenen hierover overeen. In alle

32 Hieruit blijkt dat de aanbeveling van 2017 de suggesties van Morgenstern dat de aanbevelingen meer aandacht dienen te besteden aan de concepten die centraal staan in de desistance literatuur (C. MORGENSTERN, o.c., p. 6).

33 Met dien verstande dat dit onderzoek nog gaat over de aanbeveling van 1992 (L. ANSEMS, & I. BRAAM, "It takes two to tango: Offenders' involvement in decisions regarding sanctions, measures and conditions in light of the ERCSM and the ERProb. A Dutch case study", *European journal of probation*, Afl. 8, (1), 2016, 16-29).

34 We zijn er ons van bewust dat twee VN verdragen een belangrijke rol hebben bij het bepalen van de rechtspositie van mensen die een alternatieve straf of maatregel kregen opgelegd (de United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures van 1990 (the Tokyo Rules) en de Standard Minimum Rules for the Implementation of Non-Custodial Measures involving the Restriction of Liberty van 1988 (Groningen Rules)).

omstandigheden worden justitiabelen op de hoogte gebracht van het proces en de resultaten van een assessment. Als een maatschappelijke enquête vereist is, dan moet de cliënt de kans krijgen om hieraan bij te dragen en moet hij kennis krijgen van de definitieve inhoud van de enquête. Als een werkstraf overwogen wordt is een overleg met de dader over het type werk verplicht. Ten slotte moet de mening van de justitiabele over de relevantie en nuttigheid van de supervisie opgenomen worden in de evaluatie ervan.

In de CSM aanbeveling van 2017 worden een aantal van deze verplichtingen verder uitgebouwd. Zo moet bijvoorbeeld de tenuitvoerleggingsinstantie specifieke categorieën van informatie over de rechten en plichten van de betrokken justitiabelen bezorgen. Dit bevat informatie over de aard en het doel van de alternatieve maatregel of sanctie en over de voorwaarden of verplichtingen die daaraan verbonden zijn. Bovendien moet de bevoegde instantie bijstand verlenen aan justitiabelen om hun rechten te waarborgen en hun verplichtingen na te komen. Beslissingen over de uitvoering van een sanctie of maatregel moeten duidelijk worden uitgelegd in een taal die de justitiabele begrijpt. Desnoods moet deze informatie schriftelijk bezorgd worden. Justitiabelen krijgen ook het recht om mondeling of schriftelijk hun inbreng te doen voorafgaand aan een beslissing tot een CSM. Tot slot worden de bepalingen rond de toestemming van de justitiabele ook verstrengd. Volgens de nieuwe aanbeveling kan een sanctie of maatregel alleen opgelegd worden als de desbetreffende voorwaarden of verplichtingen zijn vastgesteld en het bekend is dat de verdachte of de dader bereid is om die te accepteren. Waar een toestemming vereist is moet deze toestemming geïnformeerd en expliciet zijn. Deze toestemmingen mogen ook geen afbreuk doen aan de fundamentele rechten van de justitiabele.

Dossiervorming en inzage in het dossier

De EPR bepalen dat dossiervorming door de bevoegde instantie moet gebeuren volgens de principes rond privacy en vertrouwelijkheid uiteengezet in de nationale wetgeving. Justitiabelen hebben toegang tot hun dossier voor zover dit in de nationale wetgeving is voorzien en dit geen inbreuk vormt op het recht van privacy van derden. Zij hebben ook het recht om de inhoud van hun dossier te betwisten.

De CSM aanbeveling vult deze bepalingen aan met een aantal belangrijke toevoegingen. Tenuitvoerleggingsinstanties moeten cliëntdossiers actueel houden opdat accurate rapportering over de naleving van de opgelegde voorwaarden kan gebeuren. Informatie opgenomen in dossiers moet objectief zijn en beperkt blijven tot zaken die relevant zijn voor de sanctie of maatregel. Toezichhouders

moeten justitiabelen proactief informeren over de inhoud van hun dossier. Het toegangsrecht wordt uitgebreid zodat ook een vertegenwoordiger van de justitiabele toegang tot het dossier mag krijgen. Dit recht is niet beperkt tot advocaten: ook andere personen die de justitiabele vertegenwoordigen mogen inzake in het dossier krijgen. Onopgeloste betwistingen moeten schriftelijk opgenomen worden in het dossier. Informatie in het dossier kan enkel gedeeld worden met organisaties en individuen die een wettelijk recht hebben om die te ontvangen. Tot slot moet, als de sanctie of maatregel afgelopen is, het dossier vernietigd of gearhiveerd worden volgens de principes van nationale privacywetgeving.

Niet-naleving van de voorwaarden

Binnen de EPR wordt relatief weinig aandacht besteed aan de te volgen procedures in het geval van niet-naleving van de voorwaarden. Er wordt enkel gestipuleerd dat personeel van de tenuitvoerleggingsinstantie actief en snel moeten reageren, rekening houdend met de specifieke omstandigheden in de zaak.

De CSM aanbeveling daarentegen behelst meerdere bepalingen hierover. Het is bijvoorbeeld niet verplicht om kleine overtredingen te behandelen via de procedure betreffende formele intrekking van de sanctie of maatregel. In plaats daarvan kunnen dergelijke inbreuken behandeld worden via een louter discretionair of administratief proces. Bij beslissing over de wijziging of intrekking van een sanctie of maatregel zorgt de tenuitvoerleggingsinstantie ervoor dat de justitiabele de desbetreffende documentatie krijgt en zijn recht te worden gehoord kan uitoefenen. De justitiabele heeft ook recht op juridische bijstand. De aanbeveling bevat ook bepalingen rond de procedures t.o.v. aanpassingen of vroegtijdige stopzetting van de sanctie of maatregel. In beide gevallen kunnen zowel de justitiabele als de tenuitvoerleggingsinstantie het initiatief hierover nemen.

Het klachtenrecht

De EPR bepalen dat duidelijke, toegankelijke en effectieve procedures rond klachten over de uitvoering van alternatieve straffen verankerd moeten worden in de nationale wetgeving. Deze procedures moeten eerlijk en onpartijdig zijn. De klager moet informatie krijgen over het proces en de bevindingen van het onderzoek.

Ook hier vult de CSM aanbeveling deze bepalingen aan. Er wordt een verplichting opgelegd aan degene belast met het onderzoeken van de klacht om alle nodige informatie te verzamelen opdat hierover een grondig geïnformeerde beslissing genomen kan

worden. Het is niet verplicht om de klager in persoon te horen hoewel dit wordt aanbevolen, vooral als de cliënt zelf dit wenst. De eventuele beslissing en de achterliggende redenering moeten schriftelijk aan de klager, de tenuitvoerleggingsinstantie en de betrokken personeelsleden meegedeeld zijn. Doorheen het proces kan een klager geadviseerd of bijgestaan worden door een persoon van hun keuze. Ook hier heeft de justitiabele recht op juridische bijstand. Tot slot stipuleert de aanbeveling dat tenuitvoerleggingsinstanties regelmatig moeten rapporteren over hun werkzaamheden aan de bevoegde autoriteiten. Zij worden ook onderworpen aan onafhankelijke monitoring en inspectie. De bevindingen van deze inspecties worden openbaar gemaakt.

Besluit

We hadden gehoopt voor deze bijdrage een analyse te kunnen brengen van de bepalingen in het nieuwe decreet justitiehuisen rond de rechtspositieregeling van de justitiabelen die in aanraking komen met de justitiehuisen en die te vergelijken met de inhoud van de toepasselijke Europese normen. Bij het verschijnen van deze bijdrage was het echter nog wachten op dit nieuwe decreet.

Het is belangrijk te benadrukken dat de verankering van de rechtspositie van niet-gedetineerde justitiabelen in het decreet justitiehuisen niet alle problemen op dit vlak zal oplossen. Met een decreet justitiehuisen wordt immers enkel de rechtspositie van degene die in aanraking komen met de justitiehuisen gecodificeerd. In sommige situaties – denk aan politieseponering onder voorwaarden, praetoriaanse probatie of 'preventieve' interventies bij intra-familiaal geweld die voortvloeien uit een casusoverleg – is het justitiehuis echter niet bevoegd en bijgevolg zullen de bepalingen van het nieuwe decreet niet van toepassing zijn. Idealiter zou een afzonderlijke wet of decreet op de rechtspositie van niet-gedetineerde justitiabelen moeten worden uitgewerkt, naar

analogie met de wet op de patiëntenrechten, zodat niet-gedetineerde justitiabelen dezelfde rechten hebben, los van de begeleidende of toezichhoudende organisatie. De kans is klein dat dit op korte termijn zal gebeuren gezien dit probleem een overkoepelend antwoord over de bevoegdheidsniveaus heen vergt.

Bovendien is Vlaanderen niet bevoegd om de toelatingsvoorwaarden voor alternatieve sancties en maatregelen te bepalen. De CSM aanbeveling verbiedt expliciet wetten of beleid die de toegang tot CSM voor buitenlandse justitiabelen uitsluit. Wijzigingen van de wet externe rechtspositie in 2016 hebben echter gedetineerden zonder wettig verblijf expliciet uitgesloten van een aantal strafuitvoeringsmodaliteiten die onder de noemer van alternatieve sancties en maatregelen vallen.³⁵

Toch willen we ten stelligste bepleiten dat in het decreet justitiehuisen een hoofdstuk rond de rechtspositie voor niet-gedetineerde justitiabelen wordt opgenomen, rekening houdend met de federale wetgeving en bevoegdheid terzake. De twee Europese standaarden die we hierboven toegelicht hebben bevatten concrete voorbeelden die de basis kunnen vormen van dit hoofdstuk. De rode draad in de twee aanbevelingen – dat de inspraak en participatie van de justitiabele centraal doorheen het proces moeten staan – is niet enkel belangrijk omwille van zijn basis in de mensenrechtenbeginselen. Een dergelijke aanpak wordt steeds vaker door deskundigen gezien als de optimale manier om kwalitatieve en 'desistance-based' interventies met justitiabelen uit te ontwikkelen.³⁶

Het inschrijven van een rechtspositieregeling in het decreet zal dus mee toelaten om de centrale doelstelling uit de conceptnota justitiehuisen te realiseren: *"het verhogen van de toegankelijkheid van het hulp- en dienstverleningsaanbod voor niet-gedetineerde justitiabelen in het licht van het recht van eenieder om zich te ontplooiën en te participeren aan de samenleving"*.³⁷ De aanbevelingen van de Raad van Europa kunnen hierbij heel wat inspiratie bieden.

35 Deze groep gedetineerden hebben geen recht meer op de volgende strafuitvoeringsmodaliteiten: de uitgaansvergunning met het oog op sociale re-integratie, het penitentiair verlof, de onderbreking van de strafuitvoering, beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling. Occasionele uitgaansvergunning (medische behandeling) en VI met het oog op verwijdering van het grondgebied/overlevering blijven overeind.

36 Zie o.a. D. CROSS, *A human rights based approach to community justice*, *Scottish Justice Matters*, Volume 4, Number 3, Edinburgh, Scottish Consortium on Crime and Criminal Justice, 2016 en J. SHAPLAND, A. BOTTOMS, S. FARRALL, F. MCNEILL, C. PRIEDE, en G. ROBINSON, *The quality of probation supervision - a literature review*, Sheffield, University of Sheffield, Centre for criminological research, 2012.

37 J. VANDEURZEN, o.c., p. 4, eigen aanduiding.