

Veiligheid voor alles?

Inperking van het recht op geestelijke verzorging van gedetineerde aanhangers van *niet-“erkende”* levensovertuigingen

ADRIAAN OVERBEEKE*

ABSTRACT

De wetgeving die het Belgische gevangeniswezen regelt biedt elke gedetineerde in beginsel ruimte zijn godsdienst te belijden. De rechtspositie van gedetineerden in deze aangelegenheid werd in 2005 vastgelegd in een Basiswet. Een jaar later werd de Basiswet al gewijzigd: het recht op godsdienstuitoefening is voortaan op een ongelijke wijze gegarandeerd. Grond voor het onderscheid is het al dan niet “*erkend*” zijn van de levensovertuiging van de gedetineerde; is de levensovertuiging niet “*erkend*”, dan geldt voor haar gedetineerde aanhangers een beperkte godsdienstvrijheid. Het onderscheid is ingevoerd om veiligheidsredenen en om eventuele sektarische activiteiten tegen te gaan. In deze bijdrage betoogt de auteur dat het met de wetwijziging beoogde doel geen recht doet aan de uitgangspunten die de Basiswet van 2005 beheersen en bovendien op gespannen voet staat met de constitutioneel en verdragsrechtelijk gegarandeerde vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

Kernwoorden: grondrechten gedetineerden – vrijheid van godsdienst en levensovertuiging – erkende en niet-erkende stromingen – gelijke behandeling en nondiscriminatie

1. VOORAF

1. De godsdienstvrijheid van gedetineerden in België staat in deze bijdrage centraal. Omdat het Belgische recht een rijk geschakeerde regelgeving kent voor religie-aangelegenheden is het nuttig vooraf even duidelijkheid te scheppen over de gebruikte terminologie en de oorsprong ervan. Begrippen als religie, godsdienst en levensovertuiging of eredienst worden in deze tekst vrijwel uitwisselbaar gebruikt. Twee daaraan toegevoegde adjectieven maken deze termen echter tot categorieën van een bijzondere soort, de begrippen “*erkend*” en “*niet-erkend*”.¹ Deze terminologie is verbonden met het fenomeen dat België godsdienstige stromingen of genootschappen (denominaties) materieel ondersteunt. Het meest opvallende aspect is daarbij de bezoldiging van de *bedienaren van de eredienst* of ook van (vrijzinnig-humanistische) *morele consulenten*. Voorwaarde voor de overheidssteun is steeds dat de staat – meer concreet: de wetgever –

* De auteur is postdoctoraal onderzoeker aan de Faculteit rechten van de Universiteit Antwerpen (onderzoeksgroep Staats- en bestuursrecht - UALS) De gegevens voor deze bijdrage werden bijgehouden tot voorjaar 2007. Contactgegevens auteur: adriaan.overbeeke@ua.ac.be

1 Zie over deze indeling en de draagwijdte ervan: A. OVERBEEKE, “Godsdienstrechten van aanhangers van niet-erkende erediensten” in E. BREMS en R. STOKX (eds.) *Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet, Tegenspraak – Cahier nr. 26*, Brugge, Die Keure, 2006, 135-149; G. VAN HAEGENDOREN, “Sekte of kerk: de niet-erkende erediensten in België”, *T.B.P.* 1986, 387-398. Zie ook de behandeling van het onderscheid (en de uitgebreide bibliografie) in P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Brussel, Larcier, 2003, 197-200.

eerst formeel besloten heeft de betrokken groepering of stroming steunwaardig te achten; die beslissing noemt men de ‘erkenning’. Islam en Orthodoxie passeerden dit station in 1974 resp. 1985, voor het boeddhisme zit ontwerpwetgeving er vanaf 2007 aan te komen.

De Belgische overheid “erkent” levensbeschouwingen en religies dus, maar waagt zich daarbij niet aan precieze definities. Evenmin bestaat er wetgeving waarin criteria zijn vastgelegd die het nemen van de erkenningsbeslissing kunnen stroomlijnen.

2. Het regime van de *erkende* (en dus gesteunde) levensovertuigingen is een extraatje, dat naast de volledige ‘gewone’ vrijheid van godsdienst en levensovertuiging bestaat; de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging zelf is gegarandeerd aan alle levensbeschouwelijke strekkingen, erkend of niet. Die vrijheidsgarantie – vastgelegd in art. 19 G.W. en in art. 9 EVRM - geldt in de vrije buitenwereld, maar ook achter de gevangenismuur.

In deze bijdrage over godsdienstbeleving achter de gevangensmuren zal de voor sommigen verwarrende kwestie van “erkende” en niet-“erkende” levensbeschouwing regelmatig terugkeren. Recente Belgische wetgeving is daarvan de oorzaak: die houdt er onvoldoende rekening mee dat er een godsdienstvrijheid is die aanhangers van alle - erkende en niet-erkende - stromingen toekomt en dupliceert de steunregelingen uit de vrije buitenwereld als het ware achter de gevangenismuur, zonder serieuze aandacht voor die niet-erkende stromingen. Door dat te doen wordt de vrijheid een niet-erkende religie te beleven voor gedetineerden fors ingesnoerd: buiten de gevangensmuren kan eenieder gaan en staan waar hij wil en zich richten tot wie hij wil, in de gevangenis is slechts de aanhanger van een *erkende* stroming zeker van respect voor de beleving van zijn levensbeschouwing.

2. GEDETINEERDEN EN HUN GODSDIENSTVRIJHEID

3. De vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is beschermwaardig, ook als het gaat om de uitoefening van dat recht door personen van wie de bewegingsvrijheid wegens hun detentie is ingeperkt², in België anno 2007 het lot van meer dan tienduizend mensen.³ Dit is de basisregel.

De vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is gegarandeerd, maar ... binnen de perken van wat een detentieregime vereist. Dat was al zo vóór de nieuwe Basiswet voor het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden van 2005 (verder *BGW*).⁴ Deze wet is voor wat betreft de regeling voor de geestelijke verzorging op 1 november 2005 in werking getreden. Zij gaf voor het eerst een *steviger* basis aan de uitoefening van de godsdienstvrijheid, ongeacht de levensovertuiging van de gedetineerde. Gedeti-

2 Y. VAN DEN BERGE, *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, Brussel, Larcier, 2006, 106-109; A. OVERBEEKE, “God achter de tralies” in E. BREMS, S. SOTTIAUX, P. VANDEN HEEDEN en W. VANDENHOLE, *Vrijheden en vrijheidsbeneming. Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 123-150; G. SMAERS, *Gedetineerden en mensenrechten*, Antwerpen, Maklu, 1994, 279 e.v.; B. GAREIS, “Seelsorge in Justizvollzugsanstalten” in *Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (23)*, Münster, Aschendorff, 1989, 58-109.

3 Anno 2006: 9737 gedetineerden. *Vr. en Antw. Kamer 2005-2006*, 17 juli 2006, 25391 (Vr.nr. 272 LANJRI). In maart 2007 is de kaap van de 10.000 gedetineerden overschreden. Zie bv. *Hand. Senaat 2006-2007*, 12 april 2007, PLEN 277, 18-21 (vraag VAN PARYS). Op 11 juni 2007 beliep de dagpopulatie in alle inrichtingen samen 10.046 personen (gegevens SIDIS).

4 Basiswet 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *B.S.* 1 februari 2005.

neerden die zich niet rekenen tot een van de erkende stromingen komen gewoonlijk moeilijker aan hun trekken, een fenomeen dat zich ook enigszins voordoet in de BGW. Verschil tussen erkende en niet-erkende erediensten is er dus wel, maar *grosso modo* lijkt het door minister van Justitie L. Onkelinx in religiezaken beleden beginsel in de praktijk te zijn gebracht: “tous les cultes doivent être mis sur pied d’égalité”.⁵ Door de aanpassing van de BGW door een mozaïekwet⁶ heeft deze categorie sinds kort met een ongegeneerd *discriminatoire* regime te maken; aanvankelijk voorziene rechten van (aanhangers van) *niet-erkende* godsdiensten lijken te zijn weggeretoucheerd, welbewust. Over dat laatste is de memorie van toelichting ondubbelzinnig: de inperking is nodig, met spoed. De ten behoeve van de eredienstfinanciering gehanteerde opdeling in “erkende” en “niet-erkende” levensovertuiging wint zo aan belang: ze is nu ook relevant bij het verschaffen van geestelijke verzorging.

4. De beknopte verantwoording van deze ingreep en het feit dat deze zonder discussie door het parlement is aanvaard rechtvaardigt een onderzoek naar het respect voor godsdienstrechten van deze groep gedetineerden en *a fortiori* van de betrokken niet-erkende stromingen.⁷ We vinden de wetgeving op dit punt onder de maat. Dit neemt niet weg dat ook de sinds 2006 geldende BGW-tekst nog steeds ruimte laat aan een grondrechtsconformer toepassing.

5. Waarom wordt de BGW zo snel weer aangepast? De overheid voelde zich in de zomer van 2006 kennelijk genoopt snel iets te doen aan het gevaar dat zou dreigen als bepaalde personen *toegang tot de detentie-instellingen* hebben. Deze operatie, waarbij grondrechten van gedetineerden in het geding zijn, kon in de luwte worden doorgevoerd, via mozaïekwetgeving. Eerst zal hier kort worden aangegeven welke positie de BGW uit 2005 aanvankelijk geeft aan de uitoefening van godsdienst en levensovertuiging. Daarna worden de recente wijzigingen besproken.

6. De interne wetgeving op dit terrein is gebonden aan het verdragsrecht (het EVRM bv.) en kan worden getoetst aan andere internationale engagementen. In deze bijdrage wordt dit aspect niet geheel veronachtzaamd; met name de conformiteit van de BGW met de in het kader van de Raad van Europa vastgelegde basisprincipes (de sedert 2006 herziene *European Prison Rules*) verdient aandacht. Deze regels zijn niet afdwingbaar – het gaat om *soft law* – maar geven duidelijk aan in welk perspectief een gevangenisregime moet worden beoordeeld.

3. BASISWET GEVANGENISWEZEN 2005

7. De BGW poogt recht te doen aan de groeiende religieuze diversiteit van de gevangenispopulatie.⁸ Die belet de overheid de ruimte voor geestelijke verzorging te beperken tot tradities die in België “erkend” zijn.⁹ De BGW verschaft garanties die enigszins ver-

⁵ In *Hand.* Kamer 2005-2006, 25 oktober 2005, COM 721, 11 (vraag DE DONNEA).

⁶ Artt. 33-35 Wet 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen, *B.S.* 28 juli 2006.

⁷ Over de zwakke positie van niet-erkende stromingen: A. OVERBEEKE, *l.c.* (2005), 143 e.v.; Y. VAN DEN BERGE, *o.c.*, p. 108, nr. 286.

⁸ Illustratief voor de diversiteit is het nationaliteitenoverzicht in *Vr. en Antw.* Kamer 2005-2006, 17 juli 2006, 25391 (Vr.nr. 272 LANJRI).

⁹ Een motief dat eerder meespeelde bij het verruimen van de geestelijke verzorging naar niet-traditionele strekkingen (hindoeïsme bv.) in Nederland, bij de vaststelling van een nieuwe Penitentiaire Beginselenwet. Zie *Stukken* Tweede Kamer der Staten-Generaal 1994-1995, 24 263, nr. 3, 61.

schillen al naar gelang het “erkend” of niet-“erkend” zijn van een levensovertuiging. Het eerste artikel uit het godsdienst-hoofdstukje (artt. 71 t.e.m. 75 BGW) bevat echter als uitgangspunt dat *elke* gedetineerde recht op bijstand heeft, zonder onderscheid naar religie:

“Art. 71 § 1. De gedetineerde heeft het recht om zijn godsdienst of zijn levensbeschouwing individueel en in gemeenschap met anderen te beleven en te belijden, mits inachtneming van de rechten van anderen.

§ 2. Hij heeft recht op godsdienstige, geestelijke of morele bijstand van een daartoe bij de gevangenis aangestelde of tot de gevangenis toegelaten vertegenwoordiger van zijn godsdienst of levensbeschouwing.”

Dit is de sleutelbepaling inzake het recht op godsdienstuitoefening; qua tekst sluit ze nauw aan bij art. 9 § 1 EVRM.

8. In een eerste commentaar bij de BGW is gewezen op het belang van een stevige verankering van dit recht, met name voor gedetineerden die “bijstand vragen van een *toegelaten* geestelijk verzorger van een niet-“erkende” eredienst.”¹⁰ Die verzorgers zijn aangewezen op een systeem van toelating (anders dan de gewone bezoektolating), zoals art. 72 dat in § 2 nader vastlegt nadat in § 1 de mogelijkheid van staatsgefinancierde geestelijke verzorging in de vorm van *aangestelde* aalmoezeniers en consulenten is voorzien voor “erkende” stromingen:

“Art. 72. § 1. Overeenkomstig door de Koning vast te stellen regels worden bij de gevangenis aalmoezeniers en bedienaren van in België erkende erediensten aangesteld, alsmede morele consulenten van door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing.

§ 2. De Koning stelt tevens de regels vast voor de toelating tot de gevangenis, behoudens de gewone bezoektolating, van niet bij de gevangenis aangestelde bedienaars van in België al dan niet erkende erediensten en morele consulenten alsook de aan deze toelating verbonden rechten en plichten.”

De *gewone bezoektolating* is hier genoemd als ‘laagste niveau’ van toegang tot de gedetineerde (geregeld in art. 59 § 2 BGW¹¹). Niet-erkende erediensten zijn niet tot deze relatief onzekere (en aan telkens afzonderlijk bij de gevangenisdirecteur in te dienen *schriftelijke verzoeken* onderhevige¹²) bezoeksform veroordeeld en komen in aanmerking voor het ruimere regime van de *toelating*.

9. In de gevangenis zijn dus, door *aanstelling* ofwel door *toelating*, verzorgers van zowel erkende als niet-erkende stromingen present. Hun bewegingsruimte verschilt:

¹⁰ A. OVERBEEKE, *l.c.* (2005), 148.

¹¹ “Andere bezoekers worden toegelaten tot het bezoek na een voorafgaande toelating door de directeur. Een toelating tot bezoek kan enkel worden geweigerd wanneer de betrokken persoon van geen gerechtvaardigd belang kan doen blijken of wanneer er geïndividualiseerde aanwijzingen bestaan dat het bezoek de handhaving van de orde of de veiligheid in gevaar kan brengen”. De weigering dient met redenen te zijn omkleed (art. 59 § 3 BGW).

¹² Cfr. de in 2007 via internen geraadpleegde brochure *U bent veroordeeld*, Brussel, Ministerie van Justitie, 2001, 13.

“Art. 73. § 1. De in artikel 72, § 1, bedoelde personen hebben het recht de gedetineerden die het gevraagd hebben te bezoeken in hun verblijfsruimte en met hen niet aan toezicht onderworpen briefwisseling te voeren binnen de gevangenis. Met inachtneming van de veiligheidsvoorschriften ontmoeten zij de gedetineerden die het gevraagd hebben en bij voorrang de gedetineerden die zich in afzondering bevinden ingevolge een bijzondere veiligheidsmaatregel, een bijzonder individueel beveiligingsregime of een tuchtsanctie.

§ 2. Voor het ontvangen van de gedetineerden beschikken de in artikel 72 bedoelde personen over een passende ruimte waarin ze hen in een vertrouwelijke sfeer kunnen ontmoeten.”

Voor vertegenwoordigers van niet-erkende religies, die slechts gebruik kunnen maken van art. 72 § 2 BGW, is dus slechts het recht op *passende ruimte* voorzien, voor een vertrouwelijke sfeer. Zij hebben echter, anders dan aangestelde verzorgers van de erkende erediensten/levensbeschouwing, niet de mogelijkheid in de gevangenis te circuleren om er bv. op celbezoek te gaan.

10. De BGW opteert niet voor een louter individualistische benadering; ook *collectieve* aspecten van de vrijheid vallen onder de bescherming van de individuele gedetineerde:

“Art. 74. § 1. De gedetineerde heeft het recht om zonder beperkingen, naar eigen keuze deel te nemen aan de uitoefening van de erediensten en aan de daarmee samenhangende gemeenschappelijke activiteiten, evenals aan de bijeenkomsten en activiteiten die georganiseerd worden door de morele consulenten.

§ 2. De gedetineerde brengt zijn intentie tot deelname aan de in § 1 bedoelde activiteiten ter kennis aan de aalmoezenier, aan de bedienaar van de eredienst of aan de morele consulent en wordt tot deze activiteiten toegelaten mits hij zich verbindt tot naleving van voorwaarden van orde, waardigheid en verdraagzaamheid die met deze activiteiten samengaan.

§ 3. De organisatie van de gemeenschappelijke activiteiten in het kader van godsdienst of de niet-confessionele levensbeschouwing kunnen het voorwerp zijn van overleg zoals bepaald in artikel 7.¹³ In voorkomend geval worden de aalmoezeniers, de bedienaars van de eredienst en de morele consulenten betrokken bij het overleg.

§ 4. In elke gevangenis wordt voorzien in een passende ruimte voor de in § 1 bedoelde gemeenschappelijke activiteiten die kaderen in het recht van de gedetineerde om zijn godsdienst of levensbeschouwing vrij te beleven en te belijden.

§ 5. De Koning bepaalt de gedragsregels van de in artikel 72 bedoelde personen.”

De BGW beperkt de collectieve godsdienstuitoefening terecht niet tot erkende erediensten. De in *beide* paragrafen van art. 72 bedoelde hulpverlenerscategorieën komen kenmerkend voor het organiseren van collectieve activiteiten in aanmerking en behoeven bijgevolg specifieke gedragsregels (art. 74 § 5).

11. Dezelfde beleidslijn van gelijke behandeling van gedetineerden weerspiegelt de slotbepaling, waarin de Koning opdracht krijgt tot het nader uitwerken van de rechten van

¹³ Bedoeld is het overleg in het kader van een overlegorgaan dat in elke gevangenis moet worden opgericht.

de gedetineerden en de daarmee samenhangende mogelijkheden voor de verschillende religies. Niet-erkende en erkende erediensten worden hier in een adem genoemd:

“Art. 75. De Koning stelt, in aanvulling op deze wet, nadere regels vast tot vrijwaring van het recht van de gedetineerde omschreven in artikel 71, inzonderheid de faciliteiten waarover aalmoezeniers, bedienaren van in België erkende erediensten, morele consultants en tot de gevangenis toegelaten vertegenwoordigers van niet-erkende erediensten kunnen beschikken tot verwezenlijking van het recht van de gedetineerde op het vrij beleven en belijden van zijn godsdienst en niet-confessionele levensbeschouwing en van het daaraan verbonden recht op godsdienstige, geestelijke en morele ondersteuning.”

Het uitvoeringsbesluit laat nog op zich wachten. Aan het zgn. Algemeen Reglement van 1965¹⁴, waaraan in 2001 nog diverse wijzigingen zijn toegebracht m.b.t. de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging¹⁵, werden op dit terrein geen aanpassingen aangebracht.¹⁶

12. Van de personele (en budgettaire) kant van de zaak werd wel snel werk gemaakt. In het licht van de eerdere besluitvorming¹⁷ is dit begrijpelijk. In een K.B. van 25 oktober 2005¹⁸ is een personeelskader vastgesteld van in totaal 65 bezoldigde geestelijk verzorgers, die als volgt verdeeld zijn:

Levensbeschouwing:	Aantal full time functies		Gemeten belangstelling onder <i>belangstellende</i> gedetineerden (enquête 2000)
Rooms-katholiek	25	(38,5 %)	53,8 %
Islamitisch	18	(27,7 %)	31,4 %
Humanistisch	9	(13,8 %)	1,6 %
Protestants	6	(9,2 %)	9,2 %
Orthodox	4	(6,2 %)	3,5 %
Israëlitisch	2	(3,1 %)	0,3 %
Anglicaans	1	(1,5 %)	0,1 %

¹⁴ K.B. 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, *B.S.* 25 mei 1965.

¹⁵ Zie over deze wijzigingen in het Algemeen Reglement: A. OVERBEEKE, *l.c.* (2005), 135-137.

¹⁶ Cfr. K.B. 29 september 2005 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, *B.S.* 27 oktober 2005.

¹⁷ De positie van het gevangenis-aalmoezenierschap was sedert 1999 schimmig: zie daarover A. OVERBEEKE, *l.c.* (2005), (123) 133 e.v. Een zeer volledig beeld van de ontwikkelingen wordt geboden in het tijdschrift (van de katholieke aalmoezeniersdienst) *Metanoia* 2005/4, 3-116 (themanummer).

¹⁸ K.B. 25 oktober 2005 houdende vaststelling van het kader van de aalmoezeniers en de islamconsultanten van de erkende erediensten en van de moreel consultants van de Centrale Vrijzinnige Raad der niet confessionele levensbeschouwing bij de Strafinrichtingen, zomede tot vaststelling van hun weddeschalen, *B.S.* 10 november 2005.

In de rechterkolom zijn de belangstellingspercentages te vinden uit een in 2000 onder ± 10 procent van de gedetineerdenpopulatie gehouden peiling.¹⁹ Hoewel op de methodologie kritiek is geuit²⁰ en de gegevens gedateerd zijn, is er sindsdien geen nieuw grootschalig behoeftenonderzoek verricht. De in 2005 vastgestelde kaderverdeling is niet terug te voeren op de onderzoeksgegevens uit 2000²¹ en is in het licht daarvan opmerkelijk: op het protestantisme na kloppen de proporties niet, met als gevolg hiervan een vermoedelijk zeer ongelijke *caseload*.²² Verder valt op dat de hulpvraag die *niet* overeenstemt met een “erkende” levensovertuiging geen aanleiding geeft tot gefinancierd aanbod.²³ Precies daarom is het regime van de *toelating* (vermeld in art. 71 en 72) van betekenis. Het is bijvoorbeeld van belang voor Jehova-getuigen of het boeddhisme. Laatstgenoemde stroming heeft een traditie op het vlak van de geestelijke verzorging van gedetineerden. Het boeddhisme kan volgens gegevens uit 2000 rekenen op meer dan dubbel zoveel gedetineerden-belangstelling dan de anglicaanse en de israëlitische eredienst samen²⁴, maar krijgt geen plaats in het kader.

13. De regeling van 2005 heeft een kort bestaan: de wet van 20 juli 2006 heeft nog geen 9 maanden na het inwerkingtreden van de BWG komaf gemaakt met de godsdienstrechten van gedetineerden die andere geestelijke verzorging wensen dan die van de “erkende” levensovertuigingen. Opmerkelijk: de om een spoedadvies gevraagde Raad van State komt niet toe aan een commentaar bij deze op een grondrecht betrekking hebbende wetswijziging²⁵. Verder is aan deze in de memorie van toelichting nogal beknopt beschreven wijziging geen woord gespenseerd tijdens de Commissiebespreking, noch door de minister²⁶, noch door de commissarissen.²⁷ Als hierdoor de indruk zou ontstaan dat de nieuwe regeling eigenlijk vanzelfsprekend is, denken we die hieronder weg te nemen.

4. BASISWET GEVANGENISWEZEN, EDITIE 2006

14. Het met de wetswijziging beoogde effect wordt in de toelichting als volgt omschreven: “enkel de aalmoezeniers en de morele consultants welke benoemd werden bij

19 Een omstandig onderzoeksrapport werd nooit vrijgegeven. Resultaten van dit onderzoek zijn (met door afronding soms geringe percentageverschillen) voor wat betreft de erkende stromingen o.m. te vinden in *Vr. en Antw. Kamer 2000-2001*, 13 augustus 10002 (vr. nr. 373 VAN DEN EYNDE) en in *Metanoia* 2005/4, 62. De in deze bijdrage gehanteerde percentages zijn afkomstig van W. VAN LAETHEM (kabinet minister van Justitie), e-mail d.d. 3 april 2002.

20 Van vrijzinnige kant is de onderzoeksaanpak bekritiseerd: M. MAGITS en P. GROLLET, “Standpunt van de Centrale Vrijzinnige Raad met betrekking tot het voorstel van kader van moreel consultants in de penitentiaire instellingen”, *Metanoia* 2002, (124) 146.

21 In *Metanoia* vinden we volgende verklaring: de verdeling uit het K.B. 25 oktober 2005 “was gebaseerd op eigen tellingen “per denominatie” en op een steekproef die bij vier lokale gevangenisdirecties in sneltempo waren opgezet. Het gebrek aan toelichting bij de objectiviteit van de hierbij gehanteerde maatstaven en het gemis aan transparantie inzake de wijze waarop de aldus verzamelde gegevens als leidraad werden gebruikt bij de uitwerking van het koninklijk besluit van 25 oktober 2005, roept vragen op.” A. NEYS, “Redactioneel”, *Metanoia* 2005/4, (3) 4.

22 Cfr. K. DE WOLF, “Te weinig katholieke aalmoezeniers”, *Tertio* 16 maart 2005, 1 en 3. Zie ook *Hand. Senaat 2004-2005*, 24 maart 2005, nr. 3-104, 41 (vraag om uitleg BEKE).

23 Zie A. OVERBEEKE, *l.c.* (2005), 143-144.

24 Namelijk 0,8 procent van de ondervraagde gedetineerdenpopulatie. In een eerdere inventarisatie (1990) zouden de Jehova-getuigen ook reeds 0,8% van de toenmalige gedetineerdenpopulatie tellen: *Metanoia* 2005/4, 30.

25 Cfr. R.v.St., advies nr. I. 40.444/1/2/3/4 12, 15 en 16 mei 2006, *Parl. St. Kamer*, 2005-2006, nr. 2518/1.

26 *Parl. St. Kamer*, 2005-2006, nr. 2518/21, 9.

27 *Ibid.*, 25-26. Er wordt slechts een technische (terminologie-)wijziging voorgesteld en aanvaard.

ministerieel besluit en dit in toepassing van het koninklijk besluit van 25 oktober 2005, zullen worden toegelaten tot de gevangenis.”²⁸ Bovendien blijft het mogelijk “naast de aalmoezeniers en de morele consulents aangesteld bij een gevangenis (...) vertegenwoordigers van erkende erediensten en morele consulents toe te laten tot de gevangenis welke vrijwillig een opdracht van religieuze of filosofische aard vervullen...”²⁹ Geestelijke verzorging is voortaan dus een zaak van *erkende* strekkingen; de ruimte voor niet-erkende strekkingen verdwijnt. Dit wordt nodig geacht “om *veiligheidsredenen* en ter bescherming tegen eventuele acties van sektarische bewegingen”³⁰: representanten van niet-erkende strekking kunnen nl. “niet op een evenwaardige manier als de aalmoezeniers en de morele consulents onderworpen worden aan een controle welke de interne en de externe veiligheid van de gevangenis kan garanderen.”³¹

15. De gedetineerde die een alternatieve geestelijke verzorging wenst rest enkel “een gewone bezoektolating”, maar die zal “geval per geval worden beoordeeld wanneer [er] een vraag is van een gedetineerde.”³² Het dubbele regime van *aanstelling* en *toelating* van geestelijke bedienaren blijft bestaan, maar het regime van toelating geldt voortaan (zoals eerder dat van de aanstelling³³) enkel voor erkende levensbeschouwingen.

16. Artikel 71, de basisregel, blijft ongewijzigd. Het daarin verwoorde beginsel dat elke gedetineerde zijn vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (ook samen met anderen) kan uitoefenen blijft zo het uitgangspunt in de BGW. We komen hierop nog terug (randnr. 29 e.v.)

17. Verder is een vernieuwd en verkort artikel 72 geïntroduceerd:

[NIEUW] “Art. 72 § 1. Aalmoezeniers, consulents³⁴ die deel uitmaken van een der erkende erediensten, evenals de morele consulents van de door de wet erkende organisaties die morele dienstverlening geven op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing worden aangeduid³⁵ bij gevangnissen, in overeenstemming met de door de Koning vast te leggen regels.

§ 2. Onder voorbehoud van de toelating tot gewoon bezoek, legt de Koning eveneens de toelatingsregels tot de gevangenis vast voor de personen bedoeld in § 1.”

28 *Parl. St. Kamer*, 2005-2006, nr. 2518/1, 44 (toelichting artt. 36-39).

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*

31 *Ibid.*

32 *Ibid.*, 45.

33 Kritiek hierop in A. OVERBEEKE, *l.c.* (2005), 143.

34 In het ontwerp stond aanvankelijk de term “islamconsulents”. In de Kamercommissie werd gesteld dat de aanvankelijke formulering discriminatie zou inhouden omdat consulents van andere erkende erediensten zouden worden uitgesloten van de in het ontwerp art. 72 § 1 voorziene *aanstelling* (*Parl. St. Kamer* 2005-2006, nr. 2518/21, 25). Hier is uit het oog verloren dat slechts de islam als eredienst “consulents” kent en dat de aan te stellen personen bij alle andere erediensten “aalmoezenier” zijn (zie K.B. 25 oktober 2005). Om aan de bedoeling van de steller van het ontwerp en aan die van de commissie tegemoet te komen diende de *komma* na “Aalmoezeniers” te worden vervangen door het woord “en”. De aangenomen wettekst laat overigens naar de letter toe dat aalmoezeniers worden aangesteld die niet behoren tot een erkende eredienst.

35 Dit is een nieuwe term, i.p.v. de (in art. 71 BGW overigens gehandhaafde) term *aanstelling* van aalmoezeniers en consulents. Het gaat om de groep die een *aanstelling* ontvangt in het kader van het KB van 25 oktober 2005. De termen zijn dus uitwisselbaar.

Deze tekst verdient een kanttekening. Paragraaf 2 voorziet de mogelijkheid van een van de bezoektolating te onderscheiden *toelating*, nu echter zonder gebruikmaking van de term “van niet bij de gevangenis aangestelde bedienaars van in België *al dan niet erkende erediensten* en morele consulenten” en vervangt dit door een verwijzing naar de soort hulpverleners die voor *aanduiding* in aanmerking komen. De consequentie daarvan lijkt te zijn wat al in de toelichting is aangekondigd: als een gedetineerde op basis van zijn in art. 71 gegarandeerde recht een beroep doet op geestelijke verzorging door een persoon behorend tot een *niet-erkende eredienst*, dan is voor deze persoon het *toelatings*regime van art. 72 niet van toepassing; dat is voortaan slechts weggelegd voor de *extra*, niet-bezoldigde geestelijke verzorgers van erkende erediensten. De gevraagde geestelijk verzorger is voortaan aangewezen op de “toelating tot gewoon bezoek”.

18. Art. 73 BGW, dat de bewegingsruimte van de geestelijke verzorgers regelt, blijft ongewijzigd. Door de aanpassing van art. 72 BGW vervalt echter de aanvankelijk verschillende bejegening van de geestelijk verzorgers al naar gelang ze deel zijn van een erkende dan wel niet-erkende strekking. Die laatste categorie lijkt immers uit de werking van het artikel te zijn uitgesloten, bv. voor wat betreft contact “in een vertrouwelijke sfeer.”

19. Ook artikel 74 BGW, waarin collectieve aspecten van de godsdienstvrijheid zijn geregeld, ondergaat kleine terminologische wijzigingen; die leiden ertoe dat collectieve godsdienstuitoefening beperkt wordt tot activiteiten ontplooid *in het kader van een erkende levensovertuiging*. In art. 74 § 2 worden de woorden “aan de bedienaar van de eredienst” vervangen door de woorden “aan de consulenten die deel uitmaken van een van de erkende erediensten” en in art. 74 § 3 worden de woorden “de bedienaars van de eredienst” vervangen door de woorden “de consulenten die deel uitmaken van een van de erkende erediensten”. Het aangepaste wetsartikel luidt:

[NIEUW] “Art. 74. § 1. De gedetineerde heeft het recht om zonder beperkingen, naar eigen keuze deel te nemen aan de uitoefening van de erediensten en aan de daarmee samenhangende gemeenschappelijke activiteiten, evenals aan de bijeenkomsten en activiteiten die georganiseerd worden door de morele consulenten.

§ 2. De gedetineerde brengt zijn intentie tot deelname aan de in § 1 bedoelde activiteiten ter kennis aan de aalmoezenier, [aan de consulenten die deel uitmaken van een van de erkende erediensten]³⁶ of aan de morele consulent en wordt tot deze activiteiten toegelaten mits hij zich verbindt tot naleving van voorwaarden van orde, waardigheid en verdraagzaamheid die met deze activiteiten samengaan.

§ 3. De organisatie van de gemeenschappelijke activiteiten in het kader van godsdienst of de niet-confessionele levensbeschouwing kunnen het voorwerp zijn van overleg zoals bepaald in artikel 7. In voorkomend geval worden de aalmoezeniers, [de consulenten die deel uitmaken van een van de erkende erediensten] en de morele consulenten betrokken bij het overleg.

§ 4. In elke gevangenis wordt voorzien in een passende ruimte voor de in § 1 bedoelde gemeenschappelijke activiteiten die kaderen in het recht van de gedetineerde om zijn godsdienst of levensbeschouwing vrij te beleven en te belijden.

³⁶ Oorspronkelijk: “aan de bedienaar van de eredienst”, d.w.z. ongeacht het al dan niet “erkend” zijn van de eredienst.

§ 5. De Koning bepaalt de gedragsregels van de in artikel 72 bedoelde personen.

Voor één bepaalde categorie is het recht op collectieve godsdienstuitoefening, waarop in beginsel elke gedetineerde ongeacht zijn religieuze aangehörigheid recht heeft, zo gedeeltelijk weggeschreven uit art. 74 BGW. De aanvankelijk inclusieve bepaling in art. 74 § 5³⁷ is door de wijziging van art. 72 geworden tot een bepaling die enkel nog slaat op vertegenwoordigers van erkende strekkingen.³⁸

In art. 74 § 1 wordt de gedetineerde als voorheen het recht gegarandeerd “om zonder beperkingen, naar eigen keuze deel te nemen aan de uitoefening van de erediensten”. Door wijzigingen in de volgende paragrafen, met name § 2, wordt dit individuele recht een recht *met* beperkingen, nl. met een qua keuzepalet *minder vrije keuze*: gebruikmaking van het in art. 74 § 1 genoemde recht is immers afhankelijk gemaakt van een kennisgeving aan de in § 2 opgenoemde verstrekkers van de geestelijke verzorging, een categorie die tot de erkende levensbeschouwingen behoort.

20. Art. 75 BGW blijft een belangrijke slotbepaling. Het is het sluitstuk van het in art. 71 bepaalde uitgangspunt, dat elke gedetineerde recht op vrijheid van levensovertuiging garandeert. De Koning krijgt in het oorspronkelijke art. 75 opdracht tot het nader uitwerken van de rechten van de gedetineerden en de daarmee samenhangende mogelijkheden voor alle religies, erkend of niet-erkend. Deze *inclusieve* bepaling wordt in het gewijzigde art. 75 *exclusief* door een kleine terminologische aanpassing: de woorden “bedienaren van in België erkende erediensten” en “en tot de gevangenis toegelaten vertegenwoordigers van niet erkende erediensten” worden geschrapt, zodat het voortaan luidt:

[NIEUW] “Art. 75. De Koning stelt, in aanvulling op deze wet, nadere regels vast tot vrijwaring van het recht van de gedetineerde omschreven in artikel 71, inzonderheid de faciliteiten waarover aalmoezeniers, [...], morele consulenten [...] kunnen beschikken tot verwezenlijking van het recht van de gedetineerde op het vrij beleven en belijden van zijn godsdienst en niet-confessionele levensbeschouwing en van het daaraan verbonden recht op godsdienstige, geestelijke en morele ondersteuning.”

Art. 75 is zo gereduceerd tot de opdracht in een K.B. faciliteiten vast te leggen voor de in het in 2006 geherformuleerde art. 72 § 1 BGW bedoelde categorie van bezoldigde geestelijk verzorgers. Ook hier is duidelijk dat er in de tekst geen sprake meer is van het nader bepalen van de werkomstandigheden van geestelijke verzorgers van *niet-erkende* erediensten.

21. Mijns inziens laat de tekst van het religie-hoofdstuk *in zijn geheel gezien* ruimte om in het gewijzigde art. 75 BGW de plicht te lezen om ook regelend op te treden met het oog op “de faciliteiten waarover vertegenwoordigers van niet-erkende levensovertuiging kunnen beschikken tot verwezenlijking van het recht van de gedetineerde op het vrij beleven en belijden van zijn levensovertuiging”.

³⁷ Zie hoger, randnr. 10.

³⁸ Met de consulenten van de erkende erediensten worden, zo moet worden aangenomen, ook de islamconsulenten bedoeld.

Deze gedachte, die in het licht van de motieven voor de wetswijziging misschien weinig voor de hand ligt, behandelen we hierna (randnrs. 30-31).

5. MAGERE MOTIEVEN VOOR DE INPERKING VAN DE GRONDRECHTEN VAN GEDETI-NEERDEN

22. Bij gebrek aan een omstandige uitleg en omwille van het stilzwijgen van het commissieverslag moeten we afgaan op de verantwoording van de inperking van het grondrecht op godsdienstvrijheid van een deel van de gedetineerden in de Memorie van Toelichting: er wordt gewezen op (a) *een veiligheidsprobleem* (hierna, randnrs. 23-26) en op de dreiging van (b) eventuele *sektarische activiteiten* (randnrs. 27-28).

23. Het *veiligheidsprobleem* is zo op het oog overtuigend aangebracht. Ongelijke behandeling wordt verantwoord omdat er zich een ongelijke situatie voordoet, nl. een verschil in *controle* mogelijkheden. De verantwoording is zo beknopt, dat men in het ongewisse blijft over de precieze achtergrond van dat verschil in controle mogelijkheden. In de Senaat wordt een tipje van de sluier opgelicht, als wordt gesteld dat een en ander past in de context van het *Actieplan Radicalisme van het ministerieel Comité voor Inlichtingen en Veiligheid*.³⁹ De overheid wenst in dat kader “een einde te stellen aan sommige vormen van proselitisme die zich voordoen in de gevangenissen door de toegang te verlenen aan aalmoezeniers, lekenconsulenten of islamitische consulenten die het voorwerp waren van een veiligheidsverificatie in de zin van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen zoals deze gewijzigd werd door de wet van 3 mei 2005.”⁴⁰

Opmerkelijk is dat zowel het gememoreerde geheime⁴¹ Actieplan Radicalisme⁴² als de wetgeving op de veiligheidsmachtigingen⁴³ gesitueerd moeten worden in de context van de strijd tegen bedreigingen, vooral voortkomend uit *islamitische* hoek.⁴⁴

24. De overheid signaleert onvoldoende controlemiddelen jegens geestelijke verzorgers van *niet-erkende* strekkingen, terwijl het aangedragen voorbeeld juist *erkende* strekkingen betreft, vermoedelijk één welbepaalde erkende eredienst, de islam. Is er, als het probleem bij deze *ene erkende* eredienst gezocht wordt, noodzaak tot ingrijpen jegens *alle niet-erkende* erediensten?

³⁹ Zie over het Actieplan: P. PIETERS, “De strijd tegen het terrorisme, het extremisme en het radicalisme”, *Panopticon* 2005, nr. 5, 68-71.

⁴⁰ *Parl. St.* Senaat 2005-2006, nr. 3-1775/5, 9-10.

⁴¹ Het document is niet publiek, doch geclassificeerd overeenkomstig de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen (P. PIETERS, *l.c.*, (68) 70).

⁴² Zie bv. Minister van Binnenlandse zaken P. Dewael in een toespraak d.d. 25 april 2006 in een seminarie over veiligheidsbeleid (www.dewael.com, geraadpleegd 26 september 2006); P. Dewael en L. Onkelinx in *Hand. Kamer* 2004-2005, 14 juli 2005, PLEN 156, 12-18; L. Onkelinx in *Vr. en Antw. Kamer* 2005-2006, 10 oktober 2005, 17126 (Vr.nr. 798 SCHOOF). *Hand. Kamer* 2005-2006, 9 mei 2006, COM 954, 17 (vraag DUCARME). In de *Algemene beleidsnota Justitie* d.d. 28 oktober 2005 wordt ook de band gelegd tussen de bestrijding van radicalisme en terrorisme (voornemen meer specialisten bij de Staatsveiligheid in dienst te nemen): *Parl. St. Kamer* 2005-2006, nr. 2045/5, 29.

⁴³ Dit blijkt uit commissieverslag-Marinower bij ontwerp tot wijziging van de wet van 11 december 1998 op de veiligheidsmachtigingen, *Parl. St. Kamer* 2004-2005, nr. 1598/4.

⁴⁴ Niet uitsluitend evenwel, zoals blijkt uit de uiteenzetting van P. PIETERS, *l.c.*, (68) 70 en uit de in de Senaat beantwoorde vragen omtrent racistische en neonazi-websites: *Hand. Senaat*, 2005-2006, 18 mei 2006, nr. 3-165, 19 (mondelijke vraag TALHAOUI).

Wat er ook van zij, de overheid perkt een grondrecht van een welbepaalde groep in omdat er iets scheelt aan controlemogelijkheden. Een preciseringsvraag is hier op zijn plaats: welke controlemogelijkheden zijn voorhanden ten aanzien van aangestelde en toegelaten “erkende” geestelijke verzorging die niet bruikbaar zijn ten aanzien van de toegelaten geestelijke verzorging van niet-erkende stromingen?

25. De BGW voorzag aanvankelijk (art. 72 § 2, *oud*) dat er voor de toelating ten behoeve van geestelijke verzorging bij Koninklijk Besluit *regels* (de voorwaarden tot toelating inclusief de rechten en plichten) zouden worden gesteld, ongeacht de eredienst waartoe de toegelatenen gerekend moesten worden. Van een besluit of ontwerpbesluit dat ook de toelating van representanten van niet-erkende stromingen regelt is tot op heden niets vernomen.⁴⁵

26. Bovendien is er de eveneens in 2005 aangepaste wet van 11 december 1998 m.b.t. de veiligheidsmachtigingen. Dit is wetgeving waarin de *aard* van de geloofsovertuiging van de personen waarop deze wetgeving van toepassing is geen rol kan spelen (nondiscriminatiebeginsel).⁴⁶ Deze wet voorziet sinds 2005 de mogelijkheid van het opleggen van het *veiligheidsattest*, bv. bij het verlenen van toegang van personen voor beperkte duur tot “lokalen, gebouwen of terreinen die een band hebben met functies van publieke overheden (...)”.⁴⁷ Hierbij is geen onderscheid gemaakt naar bv. de soort eredienst.⁴⁸ Als detentiestellingen tot de genoemde gebouwen categorie gerekend kunnen worden, ligt hier een mogelijkheid tot controle, *ongeacht de religieuze strekking van de persoon*. Uit de parlementaire voorbereiding kan worden opgemaakt dat de geestelijke verzorging in gevangenissen onder deze wetgeving valt.⁴⁹ Daarbij is verwezen naar het algemeen reglement van 21 mei 1965, waarin sprake is van de geestelijke verzorgers van de erkende erediensten.⁵⁰ Daaruit kan echter niet worden afgeleid dat veiligheidsattesten *niet* kunnen worden opgelegd aan geestelijk verzorgers van niet-erkende strekkingen. Als bv. van moslimconsulenten een veiligheidsattest gevergd kan worden, dan is dat niet minder het geval voor bv. een boeddhistische of mormoonse consulent. Uit de voorbereidingen van de wijzigingswet (wetgeving Veiligheidsmachtigingen) blijkt trouwens dat de aanpassing er o.m. kwam met het oog op dreigingen van “scha-

45 Cfr. op dit punt K.B. 29 september 2005 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, *B.S.* 27 oktober 2005.

46 Zie de memorie van toelichting bij het wijzigingswetsontwerp (tot wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, enz.) *Parl. St. Kamer* 2004-2005, nrs. 1598-99/1, 10.

47 Art. 22ter wet 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, *B.S.* 11 december 1998.

48 Hoewel duidelijk is dat één bepaalde erkende eredienst - de islam - bijzondere aandacht genoot van de wetgever. Zie het op dit punt zeer uitvoerige verslag-Marinower, *Parl. St. Kamer* 2004-2005, nr. 1598/4. De spoed die met het behandelen van de wetswijziging aan de wet van 11 december 1998 is gemoeid wordt verklaard door de wens deze wetgeving toe te passen op de personen die deel zouden uitmaken van het in 2005 te erkennen representatieve orgaan van de erkende islamitische eredienst.

49 *Parl. St. Kamer* 2004-2005, nrs. 1598-99/1, 24.

50 Het zou duidelijker zijn geweest als het op 7 februari 2005 ingediende ontwerp hier verwezen had naar de artikelen in de BGW van 12 januari 2005, waarin *aanstelling* en *toelating* zijn opgenomen.

delijke sektarische organisaties”⁵¹, een motief dat ook genoemd is bij de wijziging van de BGW (zie hieronder, randnrs. 27-28).

De wetgeving betreffende de veiligheidsmachtigingen introduceert tenslotte de procedure voor het *veiligheidsadvies*, dat onder bepaalde voorwaarden o.m. kan worden ingesteld voorafgaandelijk aan een beslissing i.v.m. het uitoefenen van bepaalde functies of voor “de toelating tot bepaalde lokalen, gebouwen of terreinen”⁵².

27. Er is een tweede motief: de nieuwe BGW moet gedetineerden beschermen “tegen eventuele acties van sektarische bewegingen”. Deze potentiële dreiging noopt tot het inperken van de mogelijkheid tot geestelijke verzorging van aanhangers van niet-erkende erediensten. Ook hier is de verklaring beknopt en eigenlijk niet eens te beschouwen als een poging tot verantwoording.

Enkele punten eisen verduidelijking: wat zijn precies “sektarische bewegingen” en de “eventuele acties” van deze bewegingen die de overheid het recht geven alle mogelijkheden tot geestelijke verzorging van alle niet-erkende levensbeschouwelijke strekkingen terug te schroeven?

De wetgeving bevat geen kwalificatie van de sektarische beweging als zodanig.⁵³ Alleen het begrip “*schadelijke* sektarische beweging” is door het parlement gemunt, in het kader van de Sektenwet van 1998.⁵⁴ Hoewel er bij de parketten referentiemagistraten zijn aangesteld die een “bijzondere voeling met de betrokken materie hebben”⁵⁵ en in de periode 2000-2004 bij de correctionele afdelingen van de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg liefst 131 zaken behandeld zijn in verband met “de sekteproblematiek”, was in september 2006 nog *geen enkele veroordeling* uitgesproken.⁵⁶ Een verdere concretisering van de term “schadelijke sektarische beweging” werd ook langs die weg niet bereikt.

28. De toelichting bij de wetswijziging maakt overigens geen gewag van *schadelijke* sektarische bewegingen, maar “sektarische bewegingen” *tout court*. Welke betekenis er ook aan de term “sektarische beweging” gegeven wordt, het lijkt erop dat de regering er voor wat betreft de uitoefening van de godsdienstvrijheid binnen de gevangensystemen van uitgaat dat *alle* erediensten zonder overheidsfinanciering voortaan “sektarische beweging” zijn tot het tegendeel blijkt, nl. tot aan de wettelijke erkenning ervan. Zo valt het boeddhisme voortaan onder de strekkingen die onder een beperkingsregime behoren te vallen, maar dit verandert natuurlijk zodra de ingediende erkenningsaanvraag succes heeft. Een stroming die geen staatsfinanciering wil (of kan⁵⁷) ontvangen, moet

51 R.v.St., advies afd. wetg., algemene vergadering, nrs. 37.748/AV en 37.749/AV, 23 november 2004, *Parl. St. Kamer 2004-2005*, nrs. 1598-99/1, (45) 49. Zie ook Minister L. Onkelinx in *Parl. St. Kamer 2004-2005*, nrs. 1598/4, 22.

52 Art. 22quinquies wet 11 december 1998, *B.S.* 11 december 1998.

53 De afwezigheid van een “wettelijke definitie” is onlangs nog onder de aandacht gebracht door minister van Justitie L. Onkelinx in *Vr. en Antw. Kamer 2005-2006*, 18 september 2006, 26536 (*Vr. nr. 742 VAUTMANS*). Zie over dit definitieprobleem reeds J. GOETHALS, “Het sektenrapport. Enkele vaststellingen en bedenkingen”, *Panopticon* 1998, 494-512.

54 Wet 2 juni 1998 houdende oprichting van een Informatie- en Adviescentrum inzake de schadelijke sektarische organisaties en van een Administratieve coördinatiecel inzake de strijd tegen schadelijke sektarische organisaties, *B.S.* 25 november 1998.

55 *Vr. en Antw. Kamer 2003-2004*, 23 februari 2004, 3060 (*Vr. nr. 105 FRÉDÉRIC*).

56 Gegevens uit: *Vr. en Antw. Kamer 2005-2006*, 18 september 2006, 26535 (*Vr. nr. 742 VAUTMANS*). Opmerkelijk is dat volgens de verstrekte gegevens slechts 8,4% van de onderzochte zaken in Vlaamse arrondissementen plaatsvonden.

57 Bv. indien ze qua aanhang onvoldoende groot is om voor het financieringsregime in aanmerking te komen.

er voortaan mee rekening houden dat ze ook voor de geestelijke verzorging in de gevangenis een zwakkere bescherming geniet.⁵⁸ De toedeling van een grondrecht langs deze maatstaf is van een ontwapenende eenvoud⁵⁹, die zich niet verdraagt met de ingewikkelde werkelijkheid die de BGW wil regelen: een gevangeniswezen dat van jaar tot jaar diverser wordt in termen van nationaliteit, etnische achtergrond en religie. Die diversificatie moet tot een *grondige* bezinning dwingen over de vraag welke geloofs-overtuigingen van gedetineerden in welke mate accommodatie behoeven.⁶⁰ De aanloop naar de nu voltrokken uitsluiting van bepaalde overtuigingen (op basis van een uit de aard van de zaak irrelevant criterium) verraaft niets dat op dergelijke bezinning wijst.

6. INCONSISTENTIES? EEN MOGELIJKE UITWEG

29. Het bovenstaande toont aan dat een gelijke behandeling van de verschillende erediensten binnen de gevangenis muren nog bereikt moet worden. Men kan de gelijkere behandeling van *erkende* erediensten, die in oktober 2005 is gerealiseerd met de aanzienlijke uitbreiding en diversifiëring van het bezoldigde aalmoezeniers- en consulentenkader (hoger, randnr. 12) als een belangwekkende positieve ontwikkeling beschouwen⁶¹, maar daarmee is de kous niet af. Gelijke behandeling van *bijna* alle aanhangers van *bijna* alle erediensten is onvoldoende vanuit het individuele perspectief dat het uitgangspunt vormt van de BGW. Zeker als het gaat om het toelaten van de uitoefening van religie in de vorm van pastorale zorg (en niet om het ondersteunen ervan bv. via het aanstellen en bezoldigen van geestelijke verzorgers⁶²) luistert het nauw: het ongelijk behandelen van een individu (ele religie-aanhanger) binnen de gevangenispoort overtuigt niet, als dit enkel gegrond is op een indeling afkomstig van een financieringsregime voor religies buiten de gevangenispoort.

30. We keren terug naar het ongewijzigd gebleven artikel 71 BGW, waarin de principes zijn geformuleerd die in de erop volgende bepalingen worden uitgewerkt. Het biedt garanties aan *elke* gedetineerde, ongeacht zijn levensovertuiging. Het ligt niet voor de hand dat de tweemaal gehanteerde term “*zijn* godsdienst of levensovertuiging” voortaan maar gelezen moet worden als “een *erkende* godsdienst of levensovertuiging”. Art. 71 § 1 BGW garandeert het recht op individuele én collectieve (“in gemeenschap met anderen”) godsdienstuitoefening, *ook* aan aanhangers van niet-erkende godsdiensten.

58 Dit is in constitutioneelrechtelijk opzicht problematisch. Of een godsdienstige gemeenschap al dan niet in aanmerking komt (of wil komen) voor het financiële gunstregime, haar vrijheid kan daardoor niet worden ingeperkt. In de woorden van J. Bara: “D’après la Constitution, il n’y a de différence entre les cultes salariés et les cultes non salariés, leurs obligations et leurs droits sont les mêmes.” (J. BARA, *Essai sur les rapports de l’état et des religions au point de vue constitutionnel*, Doornik, Ritte, 1859, 87).

59 De indruk bestaat dat het een eenvoudige toepassing is van de vooronderstelling dat een niet-erkende godsdienst een godsdienst is “die iets mankeert, die een kwaliteit mist, het (staats)keurmerk”, een standpunt dat kritiek verdient: A. OVERBEEKE, *l.c.* (2006), 146 e.v.

60 Een interessante analyse van deze problematiek (weliswaar in de specifieke context van de kerken staatverhoudingen in de Verenigde Staten) is te vinden bij S. HODGSON, “The Other Side of the Wall: the Free Exercise and Establishment of Religion in Prison”, *Whittier Law Review* Vol. 27, 2005-2006, 315-342.

61 In beginsel toegejuicht door A. NEYS, *l.c.*, 3.

62 Zie over het onderscheid tussen wat moet worden toegelaten (permitted) en wat moet worden voorzien (provided) en over de eventuele differentiatie tussen religies (in het licht van Equal Protection): B. KNIGHT, “Religion in Prison: balancing the Free Exercise, No Establishment, and Equal Protection Clauses”, *Journal of Church and State*, Vol. 26, 1984, 437-454.

Dit heeft als gevolg dat de nu aangepaste regeling in de gewijzigde vervolgartikelen 72 t.e.m. 75 BGW - een regeling die de *niet*-erkende erediensten lijkt te verbannen naar de 'toelating voor gewoon bezoek' - onvoldoende aanknopingspunten biedt om recht te doen aan de garanties uit art. 71. Art. 71 § 1 samengelezen met art 75 BGW laat echter ruimte aan een regeling bij koninklijk besluit die dit doel wél bereikt.

31. Art. 71 § 2 bepaalt bovendien nog steeds dat een regime van *toelating* (anders dan 'toelating voor gewoon bezoek') van vertegenwoordigers van een niet-erkende strekking mogelijk is, een bepaling die aanvankelijk uitgewerkt was in art. 72 § 2 BGW. Door wijziging van dat laatste artikel is dit aanvankelijk coherent geregelde toelatingsregime in de lucht komen hangen.

Ook hier dient bij koninklijk besluit in een vergelijkbare regeling te worden voorzien. Art. 75 BGW biedt daarvoor ruimte: het maakt gewag van "nadere regels (...) tot vrijwaring van het recht van de gedetineerde omschreven in artikel 71, *inzonderheid* de faciliteiten waarover aalmoezeniers, morele consulents [...] kunnen beschikken." *Inzonderheid*, dit wil zeggen: "voornamelijk, vooral, bepaaldelijk"⁶³; er kan meer dan wat vervolgens opsommenderwijs is weergegeven. Toegepast op art. 71 BGW: *naast* de faciliteiten die aalmoezeniers en morele consulents toekomen kunnen gelijke of vergelijkbare regelingen voor moslimconsulents en voor vertegenwoordigers van niet-erkende levensbeschouwingen worden getroffen.

7. EVRM, EUROPEAN PRISON RULES 1987, EUROPEAN PRISON RULES 2006

32. Deze ruimhartiger lezing van de BGW strookt met de grondwettelijke beginselen inzake vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en is in overeenstemming met het verdragsrecht, met name het EVRM. Art. 9 EVRM beschermt (net als het parallelle art. 18 IVBPR) de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in algemene termen: de detentie-situatie wordt in de teksten van de mensenrechtenverdragen zelf niet behandeld. Uit de eerder schaarse jurisprudentie kan worden opgemaakt dat vaststaat dat ook gedetineerden zich op de verdragsrechtelijk gegarandeerde godsdienstvrijheid kunnen beroepen, ook al zijn de inperkingsmogelijkheden voor de verdragsstaten aanzienlijk.⁶⁴

33. Bovendien is het de enige lezing die zich verdraagt met de gedetailleerde engagementen die België op zich heeft genomen in het kader van bv. de in 1987 vastgestelde *European Prison Rules* (EPR).⁶⁵ Die engagementen betreffen zowel individuele als collectieve aspecten van godsdienstuitoefening.

Voor de in 2005 vastgestelde BGW is in de eerste plaats art. 47 EPR van belang, waarin de individuele geestelijke verzorging aan de orde is. De tekst, die zich spiegelt aan de UN-Minimum Standard Rules⁶⁶, luidt als volgt:

"47.1. If the institution contains a sufficient number of prisoners of the same religion, a qualified representative of the religion shall be appointed and approved."⁶⁷ If

⁶³ Volgens van Dale *Groot Woordenboek der Nederlandse taal*, elfde, herziene druk (1984).

⁶⁴ Over de EVRM-jurisprudentie: A. OVERBEEKE, *l.c.* (2005), 126-128.

⁶⁵ Vastgelegd in Recommendation No. R(87)3 of 12 February 1987 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules. (Raad van Europa)

⁶⁶ Cfr. Art. 41 United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners.

⁶⁷ De in de EPR gehanteerde categorieën "appointed"/"approved" corresponderen met deze van "aangesteld"/"toegelaten" in de BGW.

the number of prisoners justifies it and conditions permit, the arrangement should be on a full-time basis.

47.2. A qualified representative appointed or approved under paragraph 1 shall be allowed to hold regular services and activities and to pay pastoral visits in private to prisoners of his religion at proper times.

47.3. Access to a qualified representative of any religion shall not be refused to any prisoner. If any prisoner should object of a visit of a religious representative, the prisoner shall be allowed to refuse it.”⁶⁸

34. De EPR-regel gaat niet uit van een indeling in erediensten op basis van bv. de financiële *gunstpositie* die stromingen in een land wordt verleend⁶⁹, maar gebruikt voor het bepalen van de omvang van voorzieningen (aangestelde/gefinancierde aalmoezenier of slechts onbezoldigde toegang) het functionele *getalscriterium*: zijn er voldoende gedetineerden van dezelfde ‘soort’ religie? Aanhangers van religies die slechts in een uiterst klein aantal in detentie verkeren, dienen minstens toegang te hebben tot een geestelijk verzorger van eigen strekking.

In het BWG-regime is kennelijk een andere indeling maatgevend: het al dan niet “erkend” zijn. De financiële gunstpositie buiten de gevangenis wordt weerspiegeld in de terbeschikkingstelling van gefinancierde geestelijke verzorging in de detentie-instellingen⁷⁰, zelfs al zijn daar nauwelijks gedetineerden uit bepaalde erkende stromingen present. Vanaf 2006 is deze indeling blijkens de memorie van toelichting bij de wetwijziging ook de beoogde maatstaf voor het mogelijk maken van *niet*-gefinancierde geestelijke verzorging.

35. Voorts is er in art. 46 EPR de verwoording te vinden van het scheppen van mogelijkheden voor collectieve godsdienstoefening. Alleen “so far as practicable” dient *iedere* gevangene gelegenheid te krijgen “to satisfy the needs of his religious, spiritual and moral life by attending the services or meetings provided in the institution (...)”⁷¹

36. Omdat de EPR recent is gewijzigd verdient ook de nieuwe regeling aandacht. De in de gewijzigde European Prison Rules (hier verder: EPR 2006) opgenomen bepalingen m.b.t. religie en levensovertuiging zijn beknopter, vermelden i.t.t. de oude EPR-formulering en de op VN-niveau vastgelegde Standard Minimum Rules geen engagement meer tot het aanstellen of van overheidswege financieren van geestelijk verzorgers (er is nog slechts sprake van “approved representatives”), maar ze gaan opnieuw uit van het aan *elke gedetineerde* toekomend recht op individuele en collectieve godsdienstvrijheid; de manifestatiemogelijkheden zijn begrensd door het reeds uit art. 46 EPR bekende criterium van de haalbaarheid (“so far as is practicable”). Art. 29 EPR 2006 luidt als volgt:

“29.1 Prisoners’ freedom of thought, conscience and religion shall be respected.

29.2 The prison regime shall be organised so far as is practicable to allow prisoners to practise their religion and follow their beliefs, to attend services or meetings led by approved representatives of such religion or beliefs, to receive visits in private

68 Art. 47 EPR Rules 1987. Smaers signaleert dat deze bepalingen tekort schieten t.a.v. gedetineerden die tot niet-dominante godsdiensten behoren of niet-godsdienstig zijn (G. SMAERS, o.c., 282).

69 D.i. immers een situatie die in vele staten niet voorhanden is.

70 Zie hoger, randnrs. 11 en 14.

71 Cfr. Art. 42 United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners.

from such representatives of their religion or beliefs and to have in their possession books or literature relating to their religion or beliefs.

29.3 Prisoners may not be compelled to practise a religion or belief, to attend religious services or meetings, to take part in religious practices or to accept a visit from a representative of any religion or belief.”

Art. 29.1. EPR 2006 bevat het basisprincipe; het beoogt een aan art. 9 EVRM analoge bescherming. In art. 29.2. worden positieve verplichtingen opgesomd met het oog op het faciliteren van “religious observance as well as the observance of beliefs”⁷². Uit de toelichting blijkt dat waar mogelijk en nuttig (bij een voldoende aantal gedetineerden van eenzelfde strekking) een permanente presentie van geestelijke verzorging beoogd wordt, een kwestie die voorheen geregeld was in de tekst van de EPR zelf⁷³, en dat wordt voorzien in gebeds- of samenkomstruimtes.⁷⁴

8. CONCLUSIE

37. Van Den Berge houdt het er in zijn (nog voor de hier besproken wetswijziging gereedige) monografie over de rechtspositie van gedetineerden op dat, hoewel hij de Belgische reglementering⁷⁵ en uitvoeringspraktijk in overeenstemming acht met de vereisten van de internationaal beschermde grondrechten, *niet-erkende erediensten* toch slechter af zijn. Hij constateert “soms een gebrek [...] aan evenwicht tussen de diverse godsdiensten.”⁷⁶ Die vaststelling kunnen we ten aanzien van de gewijzigde BGW bijtreden, zij het dat nu vaststaat dat de nieuwe scheeftrekkingen die geconstateerd worden niets te maken hebben met onachtzaamheid, maar *beleid* zijn; er is een gewild onevenwicht.

38. De BGW laat enige ruimte om daar waar het evenwicht mankeert, via de uitvoeringsbesluiten de nodige balans aan te brengen. Die speelruimte moet niet worden veronachtzaamd, omdat de hier behandelde rechten (met name het in gelijke mate *toelaten* van pastoraat dat, afgezien van de bezoldiging, gelijkwaardig is aan dat van de aangestelde aalmoezeniers) niets te maken hebben met het *uitbreiden* van specifieke “voordelen” van erkende erediensten naar niet-erkende erediensten⁷⁷ -maar om het enkele respecteren van de godsdienstvrijheid als zodanig. Die vrijheid mag worden ingeperkt⁷⁸, maar de voorwaarden die daaraan worden gesteld hebben geen uitstaans met de in een steunregime uitmondende staatswaardering voor bepaalde religies.⁷⁹ De

⁷² Zie Commentaar bij art. 29.2. EPR 2006.

⁷³ Cfr. art. 47.1. EPR 1987.

⁷⁴ Zie Commentaar bij art. 29.2. EPR 2006 in Commentary to Recommendation REC(2006)2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules.

⁷⁵ Vooral het Algemeen Reglement van 21 mei 1965 komt aan de orde.

⁷⁶ Y. VAN DEN BERGE, *o.c.*, 109.

⁷⁷ Een speelruimte waarover de overheid inderdaad beschikt (P. DE POOTER, *o.c.*, 200). Een genuanceerde bespreking van de onderscheiden aard van de overheidsverplichtingen ten aanzien van de rechten van minderheden (als deze van de niet-erkende godsdiensten) vindt men in E. BREMS, “De ene diversiteit is de andere niet” in E. BREMS en R. STOKX (eds.), *o.c.*, 1-21.

⁷⁸ Zoals uitdrukkelijk blijkt uit Straatsburgse jurisprudentie. Zie randnr. 32.

⁷⁹ Betwist kan worden dat het aangedragen motief (veiligheid, sektarische dreiging) in combinatie met de getroffen maatregel (beperking van recht van godsdienstvrijheid tot enkel de [aanhangers van] staatsgefinancierde erediensten) voldoet om de door de wet getroffen maatregel in overeenstemming te doen zijn met het vereiste van de noodzakelijkheid in een democratische samenleving (art. 9 § 2 EVRM) en men kan eraan twijfelen of de maatregel de discriminatietoets (art. 9 j° 14 EVRM) doorstaat.

mozaïekwet van 20 juli 2006 is te kwalificeren als wetgeving die de godsdienstvrijheid beoogt in te perken (het neemt terug wat de BGW aanvankelijk aan ruimte bood); ze installeert daardoor in de wettekst zelf een regime waarin grondrechten voortaan gereserveerd worden voor bepaalde religies. Ze worden van *gelijke rechten voor elke* gedetineerde tot *privileges* voor aanhangers van enkele religies.

39. De in deze bijdrage getoonde uitwegen bieden ruimte aan een grondwetsconforme en minder discriminerende aanpak van de problematiek van de geestelijke verzorging in detentie-instellingen. Uit de manier waarop de wetgeving recent gewijzigd is moet echter worden afgeleid dat bewust geopteerd is voor een ongelijke behandeling van gedetineerden, al naar gelang van de aangehangen levensovertuiging. De grond waarop het onderscheid in de wetgeving gemaakt wordt (de indeling in “erkende” en “niet-erkende” levensovertuigingen) en steeds verder wordt uitgebouwd⁸⁰, deugt niet. Het verdient daarom aanbeveling de BGW ten tweeden male aan te passen om terug te keren naar de aanvankelijke, in grondrechtenopzicht iets ruimhartiger, uitgangspunten. Er is echter meer nodig om de wetgeving m.b.t. de geestelijke verzorging in detentie-instellingen substantieel aan kwaliteit te doen winnen : dat vraagt de uitwerking van functionele criteria bij het voorzien van ruimte voor (en zo nodig financieren van) levensbeschouwelijke activiteiten. Het inperken van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, bijvoorbeeld om veiligheidsredenen, dient verantwoord te worden op een wijze die zich verdraagt met het EVRM; het louter hanteren van het onderscheid *erkende / niet-erkende strekking* dient daarbij achterwege te blijven.

80 De Vlaamse overheid (minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin) biedt slechts waarborgen voor de uitoefening van de eredienst en zedelijke bijstand in het centrum Everberg als het gaat om de erkende overtuigingen: “Art. 30. § 1. Elke jongere heeft recht op de bijstand van een bedienaar van een erkende eredienst of een moreel consulent die een niet-confessionele overtuiging vertegenwoordigt. § 2. In het centrum kunnen erediensten ingericht worden. § 3. De voeding van de jongere is conform zijn overtuiging van een erkende godsdienst.” Zie Ministerieel Besluit 6 maart 2007 tot goedkeuring van het huishoudelijk reglement van het centrum voor voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd «De Grubbe» in Everberg, B.S. 27 maart 2007.