

## Beklagrecht en toezicht op gevangenen in tijden van nood

TOM VANDER BEKEN\*

Zuerst kommt das Fressen  
und dann die Moral

Toen het Europees Comité inzake foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT - Raad van Europa) in 1993 voor de eerste keer België bezocht, stelde het o.m. vast dat een specifiek beklagrecht voor gedetineerden in Belgische gevangenen ontbrak en dat het toezicht op die gevangenen niet door een voldoende onafhankelijk orgaan werd waargenomen. Het Europees Comité gaf dan ook de aanbeveling "*d'instaurer sans délai une procédure effective de plaintes pour les détenus*" en "*d'explorer la possibilité de mettre en place un [...] organe [indépendant [...] et habilité à recevoir les plaintes des détenus [...] et à procéder à la visite des lieux]*" (Raad van Europa, 1994 : 244-247). Omdat België bij het volgende bezoek van het Europees Comité in 1997 de aanbevelingen nog niet had opgevolgd maar had aangegeven een Commissie (Dupont) te hebben gelast met de voorbereiding van een beginselenwet voor het gevangeniswezen waarin ook deze materie zou worden geregeld, herhaalde het Comité haar aanbeveling dat deze Commissie: "*accorde une haute priorité à la mise en place d'une procédure de plainte efficace pour les détenus*" (Raad van Europa, 1998: 205). Bij het voorlopig laatste gerapporteerde bezoek van het Europees Comité dat zich over deze materie heeft gebogen in 2001 werd door België (opnieuw) aangegeven dat fundamentele wetwijzigingen in dat verband nakend waren. Het Comité kon dan ook niet anders dan aandringen op een snelle concretisering ervan: "*Le CPT recommande que les autorités belges prennent les mesures nécessaires afin de faire accélérer la procédure d'examen, d'adoption et d'entrée en vigueur de la loi en question.*" (Raad van Europa, 2002 : 96)

Toen in 2003 het einde van de legislatuur naderde en duidelijk werd dat er op korte termijn geen beginselenwet voor het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden zou komen, werd met "bijzondere hoogdringendheid" een koninklijk besluit afgekondigd waarbij een Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen en Commissies van Toezicht bij de gevangenen in het leven werden geroepen (K.B. van 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, en gewijzigd bij K.B. van 29 september 2005, *B.S.* 16 mei 2003 en 27 oktober 2005). Deze nieuwe organen werden opgericht om de toenmalige Hoge Raad voor het Penitentiair Beleid en Bestuurscommissies in de gevangenen (voor de historiek daarvan zie Detienne, 1987) te vervangen door "*een professioneel adviesorgaan dat, onafhankelijk van de penitentiaire organisatie, ter zijner behoefte toezicht houdt op de bejegening van gedetineerden en de ter zake geldende voorschriften*" (Verwilghen, 2003). Het luik van het beklagrecht werd niet bij koninklijk besluit geregeld omdat daarvoor een expliciete wettelijk basis (in de aangekondigde beginselenwet) noodzakelijk werd geacht.

\* Universiteit Gent, Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP)

Hoewel de Centrale Toezichtsraad en de Commissies van Toezicht naar voor worden geschoven als professionele en onafhankelijke adviesorganen om toezicht te houden op de bejegening van gedetineerden, is de realiteit heel wat genuanceerder. De taken van de Centrale Raad en Commissies van Toezicht zijn, hoewel vooralsnog niet direct beslissend (*infra*), vrij uitgebreid (Van den berge, 2006: 52-53) en gaan van het algemeen toezicht, adviesverlening en rapportage aan de minister en coördinatie en ondersteuning van de Commissies in de gevangenissen (Centrale Toezichtsraad) tot het concrete toezicht, advies en rapportage m.b.t. de gevangenissen zelf (Commissies van Toezicht). Voor de invulling van deze taken wordt enkel gewerkt met vrijwilligers die (nog) niet over eigen werkmiddelen beschikken. Opleidingen worden niet voorzien en zelfs terugbetaling van vervoerskosten was tot voor kort nog taboe (Van Loock, 2006). In dergelijke omstandigheden kan, het engagement en idealisme van vele leden van de Raad en Commissies ten spijt, bezwaarlijk professioneel en met blijvende motivatie gewerkt worden. In de praktijk is het "zicht" van de Commissies van Toezicht, de bevoegdheden uit het KB ten spijt, dan ook in de meeste gevallen heel beperkt en sterk afhankelijk van wat de directie van de gevangenis wil en kan aanleveren. Een commentaar van een voorzitter van een Vlaamse Commissie van Toezicht, opgetekend in het kader van onderzoek naar het toezicht op de gevangenissen in Vlaanderen, vat de situatie als volgt samen:

*"Ik denk dat het probleem is dat de oprichting van die commissies gebeurd is onder een minister die op het einde liep en dat dit voor de nieuwe minister iets was dat geen prioriteit was. Het is iets dat nooit deftig onderbouwd is geweest. In het begin zijn er vergaderingen geweest met de Centrale Toezichtsraad, maar nadien praktisch niet meer. Er is nooit een ondersteuning vanuit Brussel gekomen. Ik heb de indruk dat het allemaal niet goed georganiseerd is. Je kan idealistisch zijn en belangeloos het een en ander willen doen, maar wat er verwacht wordt van de Commissies van Toezicht wordt op de duur zo omvangrijk en allemaal gratis en voor niets. Dat kan je niet meer vragen aan de mensen, je kan de mensen daar niet meer voor mobiliseren. En als je dan zelfs de werkmiddelen niet krijgt. Bij wijze van spreken zouden we ons eigen papier en onze eigen postzegels moeten gebruiken. [...]. De bestuurscommissies in de tijd, dat was een beetje met dezelfde bedoeling opgericht en ze zijn een stille dood gestorven. Ik vrees dat de Commissies van Toezicht op de duur dezelfde weg zal opgaan, tenzij ze er nu iets aan veranderen." (Thyvaert, 2008: 62)*

Ook op het vlak van onafhankelijkheid kunnen vragen gesteld worden bij de huidige organisatie van het toezicht. Zowel de leden van de Centrale Toezichtsraad als de leden van de Commissies van Toezicht worden door de minister van Justitie benoemd. Het is ook de minister van Justitie die de organisatie en de werkmiddelen van de Raad en de Commissies vastlegt en als geadresseerde van adviezen en rapporten fungeert. De minister van Justitie bepaalt de organisatorische randvoorwaarden en dus ook de intensiteit van het hele gebeuren en organiseert dus het toezicht op zichzelf. Een dergelijke constellatie heeft intrinsiek onvoldoende waarborgen voor een echt onafhankelijk extern toezicht op de gevangenissen.

Ondertussen trachten de Centrale Toezichtsraad en de Commissies van Toezicht met de mogelijkheden die zij hebben te luisteren naar de stem van de gedetineerde en in te gaan op aspecten die betrekking hebben op hun bejegening. In de regeling zoals ze in 2003 is uitgewerkt, blijven het evenwel tandenloze tijgers. Los van de beperkte materi-

ële omkadering, waarvan de minister van Justitie weliswaar heeft aangekondigd die naar de toekomst toe te verbeteren, kunnen zij immers niet meer doen dan rapporteren over hetgeen zij in de gevangenissen kunnen zien en horen (zie b.v. de jaarverslagen van de Centrale Toezichtsraad 2006 en 2007) en, met wat goodwill van de gevangenisdirecties, trachten oplossingen voor bepaalde concrete problemen te vinden (Beyens et al., 2007). Echt recht doen aan (gerechtvaardigde) klachten van gedetineerden kunnen evenwel nog niet.

Dit klachtrecht werd nochtans ingeschreven in de Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden die op 12 januari 2005 werd gestemd (B.S. 1 februari 2005, op een aantal punten gewijzigd bij wet 23 december 2005, B.S. 30 december 2005). Deze wet bevat in titel VIII een specifieke regeling voor afhandeling van klachten en van bezwaar tegen plaatsing en overplaatsing (artt. 147-166). De essentie van het systeem is dat in de schoot van de Commissies van Toezicht een Klachtencommissie wordt opgericht die kennis kan nemen van klachten van gedetineerden over elke beslissing die door of namens de directeur ten aanzien van hen wordt genomen. Ook het verzuim of weigering om een beslissing te nemen binnen een bepaalde wettelijke of redelijke termijn is vatbaar voor beklag. De Klachtencommissie beslist dan, na onderzoek, een tegensprekelijk debat en eventueel een bemiddelingspoging, over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van de klacht. Indien de klacht gegrond wordt verklaard, vernietigt de Klachtencommissie de beslissing van de directeur en kan ze de directeur opdragen een nieuwe beslissing te nemen, bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde beslissing of zich beperken tot een gehele of gedeeltelijke vernietiging van de beslissing alleen. Tegen uitspraken van de Klachtencommissie staat hoger beroep op bij de Beroepscommissie van de Centrale Raad.

De regeling van het beklagrecht in de Basiswet is, zoals vele andere bepalingen ervan, evenwel nog steeds dode letter. De Koning bepaalt immers de datum waarop de wet, of afzonderlijke bepalingen ervan, in werking treden (art. 180). En dat is, meer dan drie jaar na de afkondiging van de wet, nog steeds slechts voor enkele bepalingen gebeurd (zie b.v. de K.B.'s van 28 december 2006, B.S. 4 januari 2007). De onderdelen van de Basiswet die betrekking hebben op het beklagrecht, zijn daar niet bij en zijn dus niet in werking getreden.

De inventaris m.b.t. het toezicht en beklagrecht in 2008 is snel gemaakt: er zijn toezichtsorganen die in de praktijk een beperkt zicht hebben op de situatie en qua professionaliteit en onafhankelijkheid onvoldoende zijn ingebed, en er is geen beklagrecht.

Biedt de beleidsverklaring van minister van Justitie Jo Vandeurzen van 7 april 2008 (Vandeurzen, 2008) op dat vlak enig perspectief naar de toekomst? Deze verklaring is in elk geval interessant omdat ze, hoewel elke schakel van de rechtsbedeling blijkens de verklaring aandacht verdient en dus onderhouden, hersteld en waar nodig vernieuwd dient te worden, acties in de strafuitvoering als *het meest dringend* naar voor schuift. Als reden voor deze beleidsprioriteit wordt aangegeven dat de gevangenissen, meer dan ooit (Robert, 2008), overbevolkt zijn.

De verklaring geeft meteen ook een concrete oplossing voor het probleem: "*Op bestaande sites willen we capaciteit recupereren, en cellen opnieuw bruikbaar maken door renovatie. Voorts is er nieuwbouw gepland.*" (Vandeurzen, 2007: 2). Hoewel de nota ook (voor-

al) instroombeperkende maatregelen op de agenda zet (preventie, alternatieve straffen, elektronisch toezicht, ...), is de expliciete klemtoon op gevangenisuitbreiding opvallend. Sinds 1996 zagen de ministers van Justitie immers vooral heil in een voornamelijk reductionistisch beleid, waarbij capaciteitsuitbreiding doorgaans niet als de beste beleidskeuze werd omschreven (Vander Beken, 2008).

Opmerkelijk is dat de beleidsverklaring van april 2008 de capaciteitsuitbreiding zo cruciaal acht dat bijna alle andere maatregelen daarvan afhankelijk worden gesteld. Ook de verdere regeling en implementatie van de interne en externe rechtspositie blijken ondergeschikt aan het vinden van een oplossing voor de overbevolking. Met andere woorden, zolang er via een expansionistisch beleid geen minimale randvoorwaarden voor rechtspositionele aspecten worden geschapen, komt er geen (verdere) implementatie van de Basiswet. De beleidsnota laat op dat vlak weinig aan de verbeelding over. De enkele hoofdstukken van de Basiswet die tot nog toe werden uitgevoerd, worden "*verfijnd of aangepast aan de reële situatie*" (Vandeurzen, 2007: 12) vooraleer de andere hoofdstukken in werking zullen treden.

Voor het beklagrecht en een eventuele *upgrade* van de Centrale Toezichtsraad en de Commissies van Toezicht is de boodschap dat de situatie niet ten gronde wordt aangepakt zolang de overbevolkingsproblematiek op de agenda blijft.

De minister van Justitie roept dus de noodtoestand in om de niet-implementatie van een aantal mensenrechtelijke en wettelijk ingeschreven basisrechten te rechtvaardigen. Zonder de ernst van de overbevolkingsproblemen en de nefaste gevolgen ervan voor iedereen die in de gevangenis verblijft of werkt te willen ontkennen of minimaliseren, dienen toch vragen gesteld bij dit crisisbeleid. Los van het feit of een hoofdzakelijk expansionistisch beleid echt oplossingen kan bieden voor de overbevolking, is de keuze voor de bijna volledige neutralisatie van de implementatie van rechtspositionele waarborgen m.i. op zich ook moeilijk te rechtvaardigen. Het gevangeniswezen heeft nu, en eigenlijk al heel lang, nood aan een gedegen regeling inzake de interne rechtspositie en niet binnen een onbepaalde tijd wanneer eindelijk voldoende ruimte in de gevangenis zou gecreëerd worden. Wat zal er ondertussen - capaciteit bij- of vrijmaken vraagt jaren - in de gevangenissen gebeuren?

Er zijn nog andere argumenten die pleiten tegen terughoudendheid t.a.v. het vormgeven van het toezicht en het implementeren van het beklagrecht. Waarom zou een beklagrecht in tijden van overbevolking niet realiseerbaar of nodig zijn? In Nederland bestaat al heel lang een beklagrecht - trouwens de inspiratiebron van onze Belgische regeling - dat ook in tijden van grote overbevolkingsproblemen en verstrakking en "versoering" van detentiesituaties niet in vraag werd gesteld (Kelk, 1997). Sinds 2002 bestaat bovendien in België een echt individueel beklagrecht voor bewoners van gesloten centra voor vreemdelingen, expliciet gebaseerd op de regeling inzake interne rechtspositie zoals ze voor het gevangeniswezen is uitgewerkt (artt. 129-135 K.B. 2 augustus 2002, *B.S.* 12 september 2002), alsook een toezichtsregeling met bevoegdheden voor een in werking zijnde Commissie die heel erg verwant is met de Commissies van Toezicht. De materiële situatie in dergelijke centra, die zeker ook verre van optimaal is, was blijkbaar geen beletsel voor de implementatie van het klachtrecht. Waarom is het dat in de gevangenissen wel?

Bij een volgend bezoek van het Europees Comité Europees inzake foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, zal België best goed nadenken over een geloofwaardig antwoord op die vraag. Op basis van wat nu ter tafel ligt, ben ik niet overtuigd dat dit zal lukken.

## BIBLIOGRAFIE

- Beyens, K. et al., "Laat de Commissies van Toezicht hun werk doen", *De Standaard* 20 januari 2007.
- Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen en de commissies van toezicht (2006), *Jaarrapport 2005*, [http://www.just.fgov.be/nl\\_htm/organisation/html\\_org\\_rechtscolleges/centrale\\_toezichtsraad\\_rapport\\_2005.doc](http://www.just.fgov.be/nl_htm/organisation/html_org_rechtscolleges/centrale_toezichtsraad_rapport_2005.doc)
- Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen en de commissies van toezicht (2007), *Jaarrapport 2006*, [http://www.just.fgov.be/nl\\_htm/organisation/html\\_org\\_rechtscolleges/centrale\\_toezichtsraad\\_rapport\\_2006.doc](http://www.just.fgov.be/nl_htm/organisation/html_org_rechtscolleges/centrale_toezichtsraad_rapport_2006.doc)
- Detienne, J. (1987), "Les Commissions administratives des prisons belges", *Rev. Dr. Pén.*, 21-52.
- Dupont, L., (ed.), (1998), *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Leuven, Universitaire Pers, 293p.
- Kelk, C., (1997), "Ontwikkelingen rondom het beklagrecht van gedetineerden in Nederland", in Belgische vereniging voor Criminologie (ed.), *Rechtspositie en beklagrecht van gedetineerden*, Brugge, Die Keure, 53-70.
- Raad van Europa (1994), *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 14 au 23 novembre 1993*, <http://www.cpt.coe.int/documents/bel/1994-15-inf-fra.pdf>
- Raad van Europa (1998), *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 31 août 12 septembre 1997*, <http://www.cpt.coe.int/documents/bel/1998-11-inf-fra.pdf>
- Raad van Europa (2002), *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 25 novembre au 7 décembre 2001*, <http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2002-25-inf-fra.pdf>
- Robert, L. (2008), "(Onderzoek) achter de tralies in België: niet alleen cijfers tellen", *Panopticon*, 3, 1-6.
- Thyvaert, L. (2008), *Extern toezicht op de gevangenis*, niet-uitgegeven masterproef in de criminologische wetenschappen (2007-2008), Universiteit Gent, 100p.
- Van den Berge, Y. (2006), *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, Gent, Larcier, 314p.
- Vander Beken, T. (2008), "Strafuitvoeringsbeleid in 2008: Kurieren am Symptom?", *Fatik*, te verschijnen.
- Vandeurzen, J. (2008), *Beleidsverklaring van de Minister van Justitie*, <http://www.just.fgov.be/persberichten/2008/04/doc/verklaring.doc>
- Van Loock, L. (2006), "Het toezicht op de gevangenis door de Commissies van Toezicht en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen", *Fatik*, 111, 9-14.

Verwilghen, M. (2003), Verslag aan de Koning. Koninklijk besluit van 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, *B.S.*, 16 mei 2003.