

KIJKEN ACHTER TRALIES

België en het Europees verdrag voor de preventie van foltering en onmenselijke en vernederende behandeling

Stephan Parmentier¹

'Torture and inhuman and degrading treatment are sociale diseases whose only permanent cure is the complete eradication of the conditions that give rise to them, an important, but long-term, goal indeed. In the meantime, no state can remain complacent or count itself immune.'²

1. Inleiding

Sinds 1 november 1991 is België onderworpen aan een nieuwe internationale verplichting. Het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing werd door ons land reeds ondertekend op 26 november 1987 maar pas geratificeerd op 7 juni 1991.³ Op dit moment (1 september 1992) hebben 23 van de 27 leden van de Raad van Europa het verdrag bekrachtigd, met uitzondering van de vier nieuwste leden, Bulgarije, Hongarije, Tsjechoslowakije en Polen.⁴

Het Europees Verdrag ter Preventie van Foltering is *vernieuwend* op drie vlakken:

1. het verdrag bevat geen enkele verwijzing naar materieel recht maar is volledig gewijd aan de oprichting van een nieuw internationaal controleorgaan, het Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing⁵;

2. het Comité heeft tot taak zich uitsluitend bezig te houden met de preventie van foltering en onmenselijke behandeling. In tegenstelling tot andere internationale controleorganen spreekt het zich niet uit over de bestraffing van foltering;

3. om deze preventieve opdracht uit te voeren kan het Comité op elk moment een bezoek brengen aan elke plaats waar personen, ingevolge een overheidsbeslissing, van hun vrijheid zijn beroofd.

1. Assistent aan de Rechtsfaculteit K.U. Leuven.

2. CASSESE, Antonio (1989), 'A New Approach to Human Rights: the European Convention for the Prevention of Torture', 83 *American Journal of International Law* 128-153, 133.

3. Hierna genoemd het Europees Verdrag ter Preventie van Foltering (afgekort als EVPF).

4. Het verdrag werd internationaal van kracht op 1 februari 1989, na ratificatie door de vereiste 7 landen. Volgens VIGNY is het voorzien dat staten het nieuwe Europees verdrag slechts kunnen ratificeren nadat ze het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens hebben bekrachtigd. Zie VIGNY, Jean-Daniel (1987), 'La Convention européenne de 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants', 18 *Annuaire suisse de droit international* 62-78, 73 (noot 16).

5. Hierna genoemd het Comité ter Preventie van Foltering (afgekort CPF). Dit Comité mag niet verward worden met het Antifoltercomité (AFC) dat het controleorgaan is van het VN-Verdrag tegen Foltering. Meer hierover in het historisch overzicht.

Het *belang* van dit verdrag is moeilijk te overschatten. Sinds november van vorig jaar kan het voornoemde Comité dus op elk ogenblik een bezoek afleggen aan een Belgische gevangenis of hulpgevangenis, een huis van bewaring, een politiebureau, een psychiatrische inrichting, een gesloten instelling voor minderjarigen of een militaire inrichting.⁶ De leden van het Comité kunnen deze plaatsen bezoeken, de verblijven van de gedetineerden bekijken en vrijelijk met hen praten, zonder de aanwezigheid van bewakers. Ze kunnen ook contacten hebben met iedereen die hen bruikbare informatie kan verschaffen. Na een bezoek stelt het Comité een rapport op waarin het aanbevelingen kan formuleren over de situatie in de Belgische gevangenissen. Een grotere bevoegdheid voor een internationaal orgaan kan men zich nauwelijks indenken.

In *deze bijdrage* heb ik twee doelen voor ogen: ten eerste, een grondig overzicht te bieden van de concrete werking van het Comité voor de preventie van foltering (3); en ten tweede, de relevantie te schetsen van dit nieuwe internationale verdrag voor de Belgische context (4). Ten behoeve van dit tweede doel besteed ik specifieke aandacht aan de toestand van de gedetineerden in Belgische gevangenissen, aan de verplichtingen die rusten op de overheid en aan de sleutelrol die niet-governementele organisaties toebedeeld krijgen. Vooraleer deze twee uitgebreide hoofdstukken aan te snijden, geef ik eerst een beknopt overzicht van de ontstaansgeschiedenis van het verdrag.

2. Historiek van het Europees Verdrag ter Preventie van Foltering

Merkwaardig is dat het Europees Verdrag ter Preventie van Foltering zijn prille oorsprong niet vindt in de schoot van de Raad van Europa, maar wel in die van de Verenigde Naties.

2.1. DE OORSPRONG

Ongetwijfeld is het de Zwitserse bankier Jean-Jacques GAUTIER die het intellectuele vaderschap van het EVPF mag opeisen.⁷ GAUTIER was beïnvloed door de praktijk van het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRK), dat de plaatsen bezoekt waar krijgsgevangenen verblijven teneinde zich te vergewissen van hun behandeling en hun levensomstandigheden.⁸ Aan deze bevoegdheid om bezoeken af te leggen kleven echter twee beperkingen: het moet gaan om internationale gewapende conflicten, en dit tussen partijen die beide de Geneefse con-

6. De facto kan een normaal bezoek aan een Belgische instelling ten vroegste plaats vinden in de loop van 1993. België staat namelijk niet op de lijst van landen die het Comité in 1992 met een periodiek bezoek zal vereren. Zie 3.3. Soorten bezoeken.

7. CASSESE, 1989, *o.c.*, 130; DE FEYTER, Koen (1989) 'Europees verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing', 53 *Rechtskundig Weekblad* 697-700, 697.

8. Over het kader en de praktijk van dergelijke bezoeken, zie DE SINNER, Philippe & REYES, Hernan (1991), 'Activités du CICR en matière de visites aux personnes privées de liberté. Une contribution à la lutte contre la torture', in CASSESE, Antonio (ed.), *The International Fight Against Torture. La lutte internationale contre la torture*, 153-171, Baden-Baden, Nomos.

venties van 1949 hebben geratificeerd.⁹ In alle andere gevallen, met name bij interne gewapende conflicten tussen partijen die de additionele protocollen van 1977 niet hebben aangenomen of in vredetijd, moet het ICRK telkens een speciaal akkoord sluiten met de betrokken partijen.

Halverwege de jaren zeventig wou GAUTIER dit bestaande systeem aanvullen met een nieuw internationaal orgaan dat ook in vredetijd en bij interne conflicten alle plaatsen zou kunnen bezoeken waar personen van hun vrijheid beroofd waren. Na zijn terugtrekking uit de zakenwereld richtte hij in 1977 een nieuwe niet-goevernemente organisatie op, het 'Comité suisse contre la torture' (CSCT), om deze idee gestalte te geven.¹⁰

2.2. DE ONTWIKKELINGEN BINNEN DE VERENIGDE NATIES

In 1975 had de Algemene Vergadering van de VN de Verklaring over de bescherming van alle mensen tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing aangenomen.¹¹ Einde 1977 gaf dezelfde AV opdracht aan de Commissie voor de Mensenrechten om een internationaal ontwerpverdrag uit te werken tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing. De aandacht moest daarbij vooral gaan naar internationale controlemechanismen.

In diezelfde periode had het Comité suisse de tekst van een ontwerpverdrag klaar dat het wou voorleggen aan de Commissie Mensenrechten. Het voorstel ging erg ver en voorzag in de oprichting van een controleorgaan dat onaangekondigde bezoeken kon afleggen aan alle plaatsen waar personen werden ondervraagd en in detentie gehouden. In niet-goevernementele middens groeide de vrees dat dit niet haalbaar zou blijken. Daarop stelde de Internationale Commissie van Juristen¹² aan het Comité suisse voor om de tekst niet in te dienen bij de Commissie Mensenrechten maar te herwerken tot een ontwerp voor een Facultatief Protocol, dat later aan het nieuwe VN-verdrag zou kunnen worden toegevoegd. In 1980 diende de delegatie van Costa Rica dit aangepast ontwerp van Facultatief Protocol officieel in bij de Commissie voor de Mensenrechten, waar het sindsdien in de koelkast werd gestopt.¹³

9. De Geneefse conventies voor de bescherming van oorlogsslachtoffers werden gesloten op 12 augustus 1949. In 1977 werden de Additionele Protocollen bij de Geneefse Conventies aangenomen. Staten die de Protocollen ratificeren erkennen de bevoegdheid van het ICRK om ook bezoeken af te leggen aan krijgsgevangenen in de context van een nationale bevrijdingsoorlog.

10. Over de achtergronden van dit initiatief en de rol van de Zwitserse autoriteiten in deze ontwikkeling, zie VIGNY, Jean-Daniel (1987), *o.c.*, 62-65.

11. Resolutie Algemene Vergadering 3452 (XXX) van 9 december 1975. De resolutie werd voorafgegaan door twee jaren van intens politiek debat over foltering, waarbij twee factoren een belangrijke rol speelden: de wereldwijde campagne van Amnesty International tegen foltering in de loop van 1973, en de brutaliteit van de staatsgreep in Chili in september 1973. Zie RODLEY, Nigel (1987), *The treatment of prisoners under international law*, Oxford, Clarendon Press, 19-34.

12. De Internationale Commissie van Juristen (hierna ICJ), met zetel te Genève is een van de belangrijkste internationale niet-goevernementele organisaties op het vlak van de mensenrechten.

13. Inmiddels werd de ontwerp tekst voor een Facultatief Protocol geactualiseerd en in 1991 door Costa Rica opnieuw ingediend bij de Commissie Mensenrechten. Zie *Newsletter of the Swiss Committee Against Torture* (1991), n° 2, 4.

Op 10 december 1984 nam de Algemene Vergadering van de VN met unanimiteit het Verdrag aan tegen Foltering en Andere Wrede, Onmenselijke of Onteerende Behandeling of Bestraffing.¹⁴ Het verdrag gaf voor het eerst een duidelijke omschrijving van foltering en voorziet een hele reeks maatregelen die de contracterende partijen moeten uitvoeren om foltering te bestraffen en in de toekomst onmogelijk te maken. Het richt ook een Comité tegen Foltering op dat erop toeziet of de staten zich van deze taak kwijten en dat kennis neemt van eventuele klachten. Bovendien kan het Comité op eigen initiatief een onderzoek naar folterpraktijken instellen. Voor preventie van foltering is echter weinig plaats voorbehouden.

2.3. DE DISCUSSIES BINNEN DE RAAD VAN EUROPA

Het ongeduld over de trage ontwikkelingen binnen de Verenigde Naties leidde in het begin van de jaren tachtig tot autonome initiatieven binnen de Raad van Europa. In 1982 had de Commissie voor Juridische Zaken van de Raadgevende Vergadering aan de ICJ en het Comité suisse gevraagd om een ontwerpverdrag op te stellen inzake de bescherming van gevangenen tegen foltering en onmenselijke behandeling. De tekst, die sterk de nadruk legde op de preventie van foltering, kwam klaar in 1983. Bij de voorbereiding ervan lieten de twee organisaties zich sterk inspireren door hun eerdere ontwerp tekst van 1980 voor een Facultatief Protocol bij het VN-verdrag. Vanaf 1983 werden over de tekst van het ontwerpverdrag uitgebreide besprekingen gevoerd in alle geledingen van de Raad van Europa.¹⁵ Pas na vier jaar zou dit resulteren in een nieuw Europees verdrag ter preventie van foltering. Op 26 juni 1987 ten slotte nam het Comité van Ministers unaniem het nieuwe verdrag aan.¹⁶

Met de goedkeuring van het EVPF in de schoot van de Raad van Europa was de kous niet af. Essentieel was de noodzaak tot ondertekening en bekrachtiging van het verdrag door de lidstaten van de Raad.¹⁷ Het EVPF werd voor ondertekening opengesteld op 26 november 1987. Van de 21 landen die op dat moment lid waren van de Raad van Europa ondertekenden 19 het verdrag nog diezelfde dag. Ierland en Turkije tekenden pas begin 1988. Eén jaar na de ondertekening hadden al 8 landen het verdrag geratificeerd.¹⁸ Het verdrag werd effectief van

14. Hierna het Verdrag tegen Foltering of het VN-folterverdrag. Voor een zeer gedetailleerde bespreking van de voorgeschiedenis van het VN-verdrag, zie BURGERS, J. Herman & DANIELIUS, Hans (1988) *The United Nations Convention against Torture. A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Dordrecht, Martinus Nijhoff.

15. Voor een gedetailleerd overzicht van de officiële procedure binnen de Raad van Europa, zie de Bijlage bij de Memorie van Toelichting van het Wetsontwerp houdende goedkeuring van het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, *Gedr. St.*, Kamer, Ontwerp van wet, nr. 1313-1.

16. 26 juni 1987 was ook de dag waarop het VN-Verdrag tegen foltering van 1984 in werking trad.

17. Een overzicht van de data van ondertekening en ratificatie door de leden van de Raad van Europa vindt men in de bijlagen van het laatste verslag van het Comité voor de Preventie van Foltering. Zie European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1992) *2nd General Report on the CPT's Activities covering the period 1 January to 31 December 1991*, Strasbourg, Council of Europe, CPT/Inf (92) 3, 20-21.

18. Zeer opmerkelijk is dat Turkije als allereerste, eind februari 1989, het EVPF reeds bekrachtigde, nauwelijks anderhalve maand na ondertekening. Daarvoor was een goede reden. In april 1987 had

kracht op 1 februari 1989, nadat de vereiste 7 landen het hadden bekrachtigd. Tegen eind 1989 hadden in totaal 15 landen geratificeerd en tegen eind 1990 was dat opgelopen tot 20.¹⁹

2.4. DE RATIFICATIE DOOR BELGIË

Dat België geen koploper is op het vlak van de ratificatie van mensenrechtenverdragen is al langer bekend. Ook in het geval van het Europees Verdrag ter Preventie van Foltering is ons land achteraan komen hinken, ditmaal in het gezelschap van Griekenland en Liechtenstein. Deze drie landen ratificeerden het EVPF pas in de loop van 1991.

De argumenten die tijdens dit trage ratificatieproces werden aangehaald klinken niet overtuigend. In 1988 stelde SP-senator ERDMAN een parlementaire vraag over de verdragen die door België waren ondertekend maar nog niet bekrachtigd.²⁰ De toenmalige Minister van Justitie WATHELET antwoordde dat bij de ratificatie van het EVPF rekening zou worden gehouden, enerzijds met de kosten die voortvloeiden uit de oprichting van het Comité, en anderzijds met de relatie tussen het EVPF en het VN-verdrag tegen foltering. Geen van beide argumenten snijdt echter hout. De werkingskosten van het Comité worden gedragen door de Raad van Europa in zijn geheel en niet alleen door de contracterende staten. Bovendien zijn de inhoud en de doelstellingen van het VN-verdrag verschillend, en is het dus complementair en niet overlappend.

De parlementaire gang verliep echter vlekkeloos. Op 24 oktober 1990 werd het wetsontwerp houdende goedkeuring van het Europees verdrag door Minister EYSKENS van Buitenlandse Betrekkingen ingediend bij het parlement.²¹ De Raad van State had bij het voorontwerp geen opmerkingen geformuleerd. Op 7 maart keurde de Kamer het wetsontwerp unaniem goed²², waarna hetzelfde gebeurde in de Senaat op 25 april 1991.²³ Ook de respectieve commissies voor buitenlandse betrekkingen keurden het wetsontwerp goed met unanimiteit. Op 7 juni 1991 werd het Europees verdrag wet.²⁴

Turkije een formele aanvraag tot lidmaatschap van de Europese Gemeenschap ingediend. De snelle ratificatie van het Europees Verdrag was duidelijk bedoeld om het Turks blazoën inzake mensenrechten, fel besmeurd sinds de militaire staatsgreep van 1980, op te poetsen in functie van toetreding tot de EG.

19. Het CPF zelf hoopt dat het verdrag tegen eind 1993 zal geratificeerd zijn door 30 leden van de Raad van Europa. Zie 2nd General Report, *o.c.*, 10. Het vindt zelfs dat landen die geen lid zijn van de Raad van Europa, maar wel van de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), ook het nieuwe verdrag moeten kunnen ratificeren. Het Comité vindt daarvoor steun bij een suggestie door de secretaris-generaal van de Raad van Europa gedaan in 1990. Zie hiervoor 1ste General Report, *o.c.*, 26.

20. Vraag nr. 11 van senator ERDMAN, *Vr. en Antw.*, Senaat, 13 september 1988 (nr. 18), 817-819, 818.

21. Wetsontwerp houdende goedkeuring van het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, en van de Bijlage opgemaakt te Straatsburg op 26 november 1987, *Gedr. St.*, Kamer, 1313-1.

22. *Parl. Hand.*, Kamer, 7 maart 1991, 2281/2300.

23. *Parl. Hand.*, Senaat, 24 april 1991, 2017-2018 en 25 april 1991, 2046.

24. Wet van 7 juni 1991 houdende goedkeuring van het Europees Verdrag en van de Bijlage ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, opgemaakt te Straatsburg op 26 november 1987, *B.S.*, 29 januari 1992, 1788-1795.

3. Werking van het Comité ter Preventie van Foltering

Het EVPF bevat geen bepalingen van materieel recht, maar handelt enkel en alleen over de oprichting van een nieuw internationaal controleorgaan in de strijd tegen foltering en onmenselijke behandeling. Het Comité kan, op elk moment, een bezoek brengen aan elke plaats op hun grondgebied waar personen van hun vrijheid zijn beroofd. De bedoeling van dergelijke bezoeken is te zien hoe gedetineerden behandeld worden en hen zonodig te beschermen tegen uitingen van foltering of onmenselijke behandeling.²⁵ De grote nieuwigheid ligt dus precies in het feit dat de bezoeken van het CPF altijd en overal kunnen plaatsvinden, dit in tegenstelling tot de bezoeken van het ICRK. Daardoor krijgt het Comité zeer verreikende bevoegdheden.

3.1. BASISPRINCIPES

Het nieuwe Europese verdrag is opgetrokken op *drie fundamentele pijlers*, nl. preventie, coöperatie en confidentialiteit.²⁶ Het basisprincipe bij uitstek van de nieuwe conventie is ondubbelzinnig de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling. Als gevolg hiervan is gekozen voor een niet-juridisch orgaan dat alleen de feitelijke omstandigheden bekijkt, zonder deze te toetsen aan de juridische realiteit van internationale verdragen. Daarnaast zijn er in de conventie twee afgeleide principes opgenomen. De coöperatie tussen het Comité en de autoriteiten verwijst zowel naar het vlotte verloop van een bezoek als naar de aandacht van de staat voor de aanbevelingen van het Comité in zijn eindrapport. De confidentialiteit doordringt alle werkzaamheden van het Comité en zorgt voor de absolute geheimhouding van de vaststellingen van het Comité, tenzij de staat hier uitdrukkelijk wil van afwijken.

In zijn bekommernis om deze basisdoelstellingen effectief te realiseren huldigt het Comité in de praktijk nog *twee bijkomende principes*, nl. onpartijdigheid en efficiëntie.²⁷ Het eerste vindt zijn weerslag in de keuze van de landen die bezocht worden en in de geringe betrokkenheid van het nationale lid voor, tijdens, en na een bezoek. De efficiëntie uit zich vooral in het vermogen van het Comité om vlug te reageren op alarmerende berichten en controle uit te oefenen op de naleving door de staat van zijn aanbevelingen.

25. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1992) *Rules of Procedure*, Strasbourg, Council of Europe, CPT/Inf (91) 8, Rule 29.

26. Zie JOINET, Louis (1988), 'Rapport final', in 'La mise en œuvre de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, Actes du séminaire des 7 et 8 novembre à Strasbourg', 2 *Revue Universelle des Droits de l'Homme* 28-33, 28-29.

27. 1st General Report, *o.c.*, 9-13.

3.2. SAMENSTELLING²⁸

Het Comité ter Preventie van Foltering telt in principe evenveel leden als er contracterende partijen zijn²⁹ (art. 4, 1).³⁰ Geen twee leden mogen dezelfde nationaliteit bezitten (art. 4, 3). De leden worden gekozen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa uit een lijst van namen opgesteld door het Bureau van de Raadgevende Vergadering (art. 5, 1). Hun mandaat loopt vier jaar met de mogelijkheid tot één herverkiezing (art. 5, 3).³¹ De Comitéleden zetelen niet als vertegenwoordigers van hun land maar zijn onafhankelijk³² en onpartijdig (art. 4, 4). Lidmaatschap van het Comité is geen voltijdse functie, maar de leden moeten beschikbaar zijn om het Comité ten dienste te staan.³³ Beslissingen van het Comité worden genomen bij gewone meerderheid van stemmen van de aanwezige leden (art. 6, 1).³⁴ Het Comité kwam voor de eerste maal samen in november 1989. Bij deze gelegenheid verkoos het een voorzitter en twee vice-voorzitters die samen het Bureau vormen, dat het zenuwcentrum is van het Comitéwerk.³⁵

Alle leden van het CPF zijn 'zedelijk hoogstaande' personen met een specifieke bekwaamheid op het gebied van de mensenrechten of een specifieke beroepservaring die nuttig is voor het Comité (art. 4, 2). Het resultaat is dat het CPF interdisciplinair is samengesteld en dat het, naast juristen, ook artsen, psychiaters en ambtenaren telt.³⁶ Dit is een niet te verwaarlozen nieuwigheid in vergelijking met andere internationale controleorganen die quasi-uitsluitend uit juristen en

28. Voor de samenstelling van het Comité ter Preventie van Foltering gelden grotendeels dezelfde regels als die voor de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens.

29. Op 31 maart 1992 waren er echter maar 20 Comitéleden op een totaal van 23 contracterende partijen. De zetels voor Liechtenstein, Portugal en San Marino waren vacant. Zie 2nd General Report, o.c., 20.

30. De nummers tussen haakjes verwijzen naar de artikels van het Europees Verdrag voor de preventie van foltering.

31. Na de eerste verkiezing van het Comité zijn bij lottrekking drie leden aangeduid wier termijn afloopt na twee jaar (art. 5, 3).

32. Dit betekent dat zij niet in staatsdienst zijn (ook niet als diplomaat), maar gerecruteerd worden uit de academische wereld en uit de vrije beroepen. In deze zin NOWAK, Manfred (1988), 'Die Europäische Konvention zur Verhütung der Folter', 15 *Europäische Grundrechte* 537-542, 539.

33. Het Nederlandse Comitélid duidt aan dat ze ongeveer 3 tot 3,5 maanden per jaar voor het Comité werkt. Zie X (1991) Interview with Nadia GEVERS LEUVEN-LACHINSKY, Member of the European Committee for the Prevention of Torture', 9 *Netherlands Quarterly of Human Rights* 389-397, 393. Gezien de zeer omvangrijke taak van het Comité hebben sommigen ervoor gepleit om het CPF om te vormen tot een semipermanent orgaan of zelfs een permanent orgaan. In deze zin LEUPRECHT, Peter (1990), 'Les conditions d'une mise en œuvre efficace de la nouvelle Convention', in *La mise en œuvre de la Convention européenne*, o.c., 7-9, 8.

34. De beslissing om een publieke verklaring af te leggen vereist een tweederde meerderheid van het totaal aantal leden. Zie 3.9. Publiciteit.

35. Voorzitter van het Europees Comité ter Preventie van Foltering is de Italiaan Antonio CASSESE, professor internationaal recht aan het Europees Universitair Instituut in Firenze en oud-voorzitter van het Steering Committee on Human Rights van de Raad van Europa.

36. De lijst van Comitéleden, met een korte identificatie, staat afgedrukt in de *Lettre d'information du C.S.C.T.*, Comité suisse contre la torture, nr. 1, 4.

diplomaten bestaan. Het eerste Belgische lid van het Comité is Nora STAELS-DOMPAS.³⁷

3.3. SOORTEN BEZOEKEN

Om zijn controlefunctie te effectueren kan het CPF drie soorten bezoeken aan een land brengen, nl. periodieke bezoeken, ad hoc bezoeken en follow-up bezoeken. Veruit het grootste aantal bezoeken zijn de *periodieke bezoeken*. Voor het einde van elk kalenderjaar stelt het Comité een voorlopige lijst op van de landen die het gedurende het volgende jaar zal bezoeken.³⁸ Ter gelegenheid van zijn eerste bijeenkomst beslist het Comité dat het elk jaar minstens twee landen met een grotere bevolking en drie landen met een kleinere bevolking zou aandoen. De huidige praktijk van het Comité bestaat erin deze landen door lottrekking aan te duiden.³⁹

In 1990 bracht het Comité een periodiek bezoek aan Oostenrijk, Denemarken, Malta en het Verenigd Koninkrijk. Het geplande bezoek aan Spanje werd, wegens organisatorische problemen, uitgesteld tot 1991. In datzelfde jaar bezocht het Zweden, Zwitserland, Frankrijk en Duitsland. Gaandeweg wil het Comité het aantal periodieke bezoeken per jaar verhogen. Voor 1992 staan dan ook 8 dergelijke bezoeken op de agenda: Cyprus, Finland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal (uitgesteld van 1991), San Marino en Turkije. Het Comité stelt zich tot doel om tegen 1993 een zodanig bezoekschema op te maken dat elk land om de twee jaar kan bezocht worden.⁴⁰

Naast periodieke bezoeken kan het Comité ook *ad hoc bezoeken* afleggen⁴¹, door de autoriteiten vaak 'Oh my God visits' genoemd. Het Comité bezit de absolute vrijheid om te beslissen over de noodzaak en het tijdstip van een dergelijk bezoek. Het kan zijn beslissing baseren op informatie van individuen en organisaties, zoals alarmerende communicaties of rapporten over foltering of slechte behandeling in bepaalde oorden van detentie, en ook op persberichten. Het kan voorkomen dat het Comité verontrustende berichten ontvangt die op zich onvoldoende zijn om een ad hoc bezoek te verantwoorden. In dit geval kan het aan de autoriteiten bijkomende informatie vragen om de ernst van de situatie beter te evalueren. Deze informatie kan betrekking hebben op de algemene situatie in een

37. Nora STAELS-DOMPAS is ere-senator en ondervoorzitster van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa. Zij werd op 8 januari 1992 tot Comitélid verkozen voor een termijn van 4 jaar. Zie 2nd General Report, *o.c.*, 20.

38. Rules of Procedure, *o.c.*, Rule 31, 1 & 2.

39. Deze praktijk steunt niet op een artikel van het verdrag of van de procedureregels, maar is het gevolg van een beslissing in de schoot van het Comité zelf. Het Comité zal later beslissen of deze praktijk ook gehandhaafd blijft na de eerste ronde van periodieke bezoeken. Zie 1st General Report, *o.c.*, 18.

40. Met deze bedoeling kreeg het Comité in 1991 extra middelen, zodat zijn secretariaat op dit moment bestaat uit 8 medewerkers, terwijl er op korte termijn nog 2 extra verwacht worden. Zie 2nd General Report, *o.c.*, 5/21.

41. De term ad hoc bezoek komt niet voor in het verdrag zelf, wel in de Bijlage bij de Memorie van Toelichting (hierna genoemd Bijlage), para. 47-49 en in de procedureregels, Rules of Procedure, *o.c.*, Rule 32.

land of op de specifieke situatie van een plaats of een persoon.⁴² Zowel in 1990 als in 1991 bracht het Comité een ad hoc bezoek aan Turkije, tot dusver het enige land dat dergelijke bezoeken mocht ontvangen.

Ten slotte zijn er *follow-up bezoeken*, waarbij het Comité één of meer plaatsen bezoekt die het al eens aandeed tijdens een vorig periodiek of ad hoc bezoek.⁴³

Bezoeken aan grote landen duren normaal twee weken, die aan kleinere landen zijn meestal beperkt tot een week. Omwille van financiële en organisatorische redenen zijn bezoeken door het voltallige Comité onmogelijk. Daarom wordt per bezoek een delegatie samengesteld.⁴⁴ Volgens het Verdrag moet deze delegatie uit ten minste twee Comitéleden bestaan, indien nodig aangevuld met deskundigen en tolken (art. 7, 2).⁴⁵ Het Comité heeft in 1990 dit aantal lichtjes aangepast. Delegaties die grote landen bezoeken bestaan meestal uit 5 Comitéleden, 1 of 2 experts, 2 leden van het secretariaat en zonodig enkele tolken. Voor bezoeken aan kleine landen volstaat een delegatie van 3 of 4 Comitéleden, 1 expert, 1 of 2 leden van het secretariaat en de tolken zoals nodig.⁴⁶ De leden van de delegatie worden gekozen door de leden van het Comité, of in geval van hoogdringendheid, door het Bureau van het Comité. Bij de keuze wordt rekening gehouden met het soort bezoek en met de aard van de plaatsen die zullen bezocht worden.⁴⁷ Experts worden aangeduid omwille van hun specifieke deskundigheid (medisch, juridisch, penitentiair, andere). Ze zijn altijd ad hoc aangesteld voor de duur van een welbepaald bezoek.⁴⁸ Een staat kan aan bepaalde experts of andere personen die het Comité bijstaan de toestemming weigeren om aan het bezoek deel te nemen (art. 14, 3). Redenen daartoe kunnen zijn dat de betrokken persoon vooringenomen is t.a.v. de staat of dat hij, bij andere gelegenheden, de regel van de geheimhouding heeft geschonden.⁴⁹ Tijdens het bezoek beschikken de leden van het Comité en de experts over de volledige vrijheid van spreken, ze kunnen niet worden gearresteerd en ook hun documenten zijn onschendbaar.⁵⁰

42. Strikt genomen heeft het Comité geen bevoegdheid om informatie te vragen buiten de context van een bezoek. Daarom werd de regel ingevoerd dat deze informatie nodig kan zijn in het kader van een mogelijk bezoek. Op basis van de gegevens door de staat verstrekt kan het Comité ook beslissen dat een bezoek onnodig is. Zie Rules of Procedure, o.c., Rule 30; ook 1st General Report, o.c., 10-11.

43. Volgens experts zijn follow-up bezoeken de enige mogelijkheid om effectief te controleren of de staat de aanbevelingen van het Comité in praktijk heeft gebracht. Zie MACDERMOT, Niall (1990), 'Sept remarques pour stimuler la discussion', in *La mise en œuvre de la Convention européenne*, o.c., 6.

44. Voor zover het gaat over bezoeken worden de termen 'delegatie' en 'Comité' uitwisselbaar gebruikt.

45. In gevallen van hoogdringendheid is het mogelijk dat de delegatie slechts uit één Comitélid bestaat.

46. De regeling over het aantal deelnemers aan een delegatie is gesteund op de praktijk en is niet terug te vinden in de Rules of Procedure.

47. Rules of Procedure, o.c., Rule 37, 1. Leden van het Comité kunnen ook hun voorkeur uitdrukken voor bepaalde landen, b.v. in het licht van hun talenkennis of hun tijdsschema. Zie 'Interview with Nadia Gevers', o.c., 393.

48. 1st General Report, o.c., 19.

49. Zie Bijlagen, o.c., para. 83-86. Volgens de interpretatie van het Comité, dat zich beroept op het algemeen principe van de samenwerking tussen de staten en het Comité, moet de staat hiervoor de precieze redenen opgeven. Zie 1st General Report, o.c., 23.

50. Bijlage bij het Verdrag, art. 16 (voorrechten en immuniteiten).

Het Comité waakt voortdurend over zijn onafhankelijkheid. Daarom heeft het in zijn procedureregels ingeschreven dat het 'nationale' lid niet mag deelnemen aan het bezoek aan zijn/haar land. Het mag het Comité wel informeren of adviseren bij de voorbereiding van het bezoek. Ook experts kunnen niet de nationaliteit hebben van het land waar het bezoek doorgaat.⁵¹

Het *scenario* van een typisch bezoek kent vier fasen.⁵² In het begin is er een vergadering met de nationale autoriteiten, waaronder ministers en/of hooggeplaatste ambtenaren van relevante ministeries, zoals buitenlandse zaken, justitie, binnenlandse zaken of volksgezondheid. De delegatie heeft meestal ook ontmoetingen met nationale niet-goevernemente organisaties die gespecialiseerd zijn in domeinen die van belang zijn voor het Comité, b.v. verenigingen van medici of juristen, mensenrechtenorganisaties, organisaties voor vluchtelingen, vakbonden, enz.⁵³ Na deze initiële contacten gaat de delegatie de oorden van detentie ter plaatse met eigen ogen bekijken.⁵⁴ Een middelgrote tot grote instelling (400 of meer personen) bezoeken duurt ongeveer 1,5 tot 2 dagen. Om tijd te winnen wordt de delegatie meestal opgesplitst in twee of drie subgroepen die verschillende gedeeltes van één instelling bezoeken of andere instellingen binnen een bepaalde regio. De leden van de delegatie kunnen notities nemen, maar maken geen gebruik van tape-recorders of fotoapparaten. Op het einde van het bezoek is er opnieuw een ontmoeting met dezelfde nationale autoriteiten die bij het begin gecontacteerd werden. Het is een gelegenheid om de omstandigheden te bespreken waaronder de bezoeken zijn verlopen en enkele eerste indrukken mee te delen. Volgens het Comité worden deze discussies door beide partijen sterk gewaardeerd. Ten slotte, en vooraleer het land te verlaten, houdt de voltallige delegatie een vergadering om het ontwerp van rapport te bespreken dat door het hoofd van de delegatie is voorbereid. Ook worden verdere afspraken gemaakt over het definitieve rapport dat aan de regering zal worden overgemaakt.

3.4. OP ELK MOMENT

De meest revolutionaire clause van het nieuwe verdrag is de mogelijkheid voor het Comité om te allen tijde een bezoek te brengen aan een land. Dit geldt zowel in vreedstijd als in oorlogstijd, en zelfs in die gevallen waarin de noodtoestand afgekondigd is.⁵⁵ Het CPF moet de autoriteiten van het land in kwestie wel op voorhand verwittigen van zijn komst (art. 8, 1). In het Verdrag zijn hiervoor echter geen termijnen vastgelegd en dus kan het Comité zelf beslissen wanneer het deze kennisgeving doet. Voor een dringend ad hoc bezoek kan de kennisgeving zeer kort zijn, b.v. niet meer dan een paar uur voor de aanvang van het bezoek.⁵⁶

51. Rules of Procedure, o.c., Rule 37,2 en Rule 38,2.

52. Zie 1st General Report, o.c., 20.

53. Zie 'Interview with Nadia Gevers', o.c., 394.

54. De contacten met de directeur en de staf van de inrichting zijn van cruciaal belang voor het verloop van het bezoek en de efficiëntie ervan. Labarthe adviseert om zowel bij het begin als op het einde een uitgebreid onderhoud te hebben met de verantwoordelijken om de precieze opdracht van de delegatie duidelijk te maken. Zie LABARTHE, Jean-François (1990), 'La technique de visite aux personnes privées de liberté', in *La mise en œuvre de la Convention européenne*, o.c., 9-12, 10-11.

55. Bijlage, o.c., para. 29.

56. CASSESE, 1989, o.c., 141.

Dit is uiteraard nodig om te vermijden dat de autoriteiten cosmetische ingrepen zouden doen in de omstandigheden die tot de aantijgingen hebben geleid.

Voor periodieke bezoeken ligt het helemaal anders. In tegenstelling tot dringende ad hoc bezoeken beschikt het Comité in dit geval vaak over onvoldoende actuele en specifieke informatie over het land dat het wil bezoeken. Anderzijds wil het ook hier een zeker verrassingseffect behouden om te vermijden dat de problemen weggemoffeld worden. Om beide noden te verzoenen heeft het Comité voor periodieke bezoeken een speciale procedure van kennisgeving ontwikkeld die verloopt in drie fasen.⁵⁷ Op het einde van elk kalenderjaar maakt het Comité een lijst op van landen die het gedurende het volgende jaar wil bezoeken. De autoriteiten van alle landen worden hiervan op de hoogte gebracht en krijgen dus een 'eerste aanwijzing' van een mogelijk bezoek, zonder vermelding van de exacte data. Kort daarna maakt het Comité de namen van deze landen ook publiek bekend via een perscommuniqué. Een tweetal weken voor het eigenlijke bezoek ontvangt de staat een formele 'kennisgeving' van het Comitébezoek. Deze kennisgeving bevat de aanvangsdatum en de vermoedelijke duur van het bezoek en vermeldt ook de namen van de leden van de delegatie. Ze bevat ook een verzoek om een vergadering te beleggen met bepaalde ministers of hoge ambtenaren. Pas enkele dagen voor de start van het bezoek geeft het Comité een lijst van de plaatsen die het wil bezoeken. De lijst is niet bindend en het Comité mag op elk moment beslissen om bijkomende of andere plaatsen te bezoeken indien het dit nuttig vindt.⁵⁸

Met deze procedure is het Comité tegemoetgekomen aan verschillende bezorgdheden.⁵⁹ De voorafgaande aanwijzing geeft vooral individuen en organisaties de kans om zich voor te bereiden op een bezoek van het Comité en het te informeren over de precieze situatie in hun land. Maar ten aanzien van de autoriteiten blijft het verrassingselement behouden aangezien de exacte data van het bezoek niet worden meegedeeld. Anderzijds bieden de twee weken tussen de formele kennisgeving en het eigenlijke bezoek de staat de mogelijkheid om allerlei praktische schikkingen te treffen zodat het Comitébezoek efficiënt kan verlopen.⁶⁰

3.5. OP ELKE PLAATS

De delegatie kan elke plaats, binnen de rechtsmacht van een staat, bezoeken waar personen van hun vrijheid zijn beroofd door een overheidsinstantie, wat het motief hiervoor ook weze (art. 2).⁶¹ Deze bepaling moet op de meest ruime wijze

57. Rules of Procedure, *o.c.*, Rule 35,4. Deze procedure van kennisgeving loopt ten titel van experiment. Vooraleer ze operationeel werd in 1990, was ze meegedeeld aan elk van de contracterende partijen, die hieromtrent geen objecties hadden. Zie 1st General Report, *o.c.*, 12.

58. Rules of Procedure, *o.c.*, Rule 35,3.

59. CASSESE, 1989, *o.c.*, 141; ook 1st General Report, *o.c.*, 12.

60. B.v. om een ontmoeting met een minister te organiseren, of om een bezoek aan een speciaal beveiligde gevangenis te regelen, of nog om een afspraak te maken met de directeur van een instelling.

61. De Bijlage bij het Verdrag bepaalt dat de leden van de delegatie niet mogen beperkt worden in hun bewegingsvrijheid, noch bij de aankomst in een land, noch bij het verlaten ervan (Bijlage, art. 16, 2b). Volgens het Comité betekent dit dat de leden van de delegatie geen visum behoeven om het territori-

worden geïnterpreteerd. Zo moet de vrijheidsberoving niet noodzakelijk het gevolg zijn van een formele overheidsbeslissing, ook de facto detentie valt hieronder.⁶² Bovendien omvat de regeling zowel de publieke instellingen als de private instellingen, maar deze laatste alleen voor zover personen er door een overheidsbeslissing zijn ondergebracht. De enige categorie die het Comité dus niet kan bezoeken zijn de personen die in private instellingen zijn opgenomen buiten enige maatregel om, zoals het geval is bij vrijwillige opname in een psychiatrische instelling.⁶³ Ten slotte is er geen quorum van vrijheidsberooften vereist, zodat detentie van één persoon volstaat om een bezoek van het Comité te verantwoorden.

Op deze manier krijgt het Comité dus *toegang* tot alle mogelijke plaatsen van detentie: politiebureaus⁶⁴, speciale ondervragingscentra, rijkswachtkazernes, centra voor voorlopige hechtenis, gevangnissen voor veroordeelden, centra voor administratieve detentie, interneringsinstellingen, instellingen voor minderjarigen, militaire barakken, transitcentra voor vluchtelingen, ziekenhuizen. Het Comité kan eveneens een bezoek brengen aan instellingen voor training van wetsdienaars, zoals politieacademies. Bovendien is de staat ook verplicht om het Comité binnen elk van deze plaatsen onbelemmerde bewegingsvrijheid te gunnen (art. 8, 2c). Dit belet niet dat de delegatie soms vergezeld is van een ambtenaar om het bezoek te vergemakkelijken.⁶⁵

Het Comité heeft niet altijd een accuraat *overzicht* van het aantal en het soort detentiecentra in een bepaald land. Daarom is de staat verplicht om alle inlichtingen te verstrekken over de plaatsen waar personen van hun vrijheid zijn beroofd (art. 8, 2b). Dit moet ten laatste gebeuren zodra de staat de kennisgeving van het Comité i.v.m. het geplande bezoek heeft ontvangen. Concreet betekent dit dat de autoriteiten een lijst maken van alle oorden van detentie, met vermelding van de precieze aard van deze plaatsen (zoals politiepost, gevangenis, militaire installatie, enz.).⁶⁶ De staten zijn bovendien verplicht alle informatie te verschaffen die noodzakelijk is voor het Comité om zijn taak te vervullen (art. 8, 2d). Zo kan het Comité specifieke inlichtingen vragen, zoals het aantal gedetineerden per instelling, of een lijst van alle instellingen in een bepaalde regio, of de precieze plaats waar een welbepaalde persoon verblijft.⁶⁷ Ook individuen en organisaties kunnen het Comité informatie verschaffen over de oorden van detentie in hun land.

um van een land binnen te treden. Hierover is discussie gerezen en deze kwestie is verwezen naar het Comité van Ministers. Zie 1st General Report, o.c., 23.

62. Het Comité maakt daarbij geen onderscheid tussen 'wettige' en 'onwettige' detentie, zoals vermeld in art. 5 van het E.V.R.M. Zie CASSESE, 1989, o.c., 140-141.

63. In dit geval heeft het Comité wel de bevoegdheid om na te gaan of de opname inderdaad met toestemming van de patiënt is verlopen. Indien deze zijn mening niet kan vertolken heeft het Comité zelfs het recht om te onderzoeken of de opname medisch verantwoord was en of ze geen vernederende behandeling inhoudt. Zie CASSESE, 1989, o.c., 140; ook Bijlage, o.c., para. 32.

64. Bezoeken aan politieposten vinden soms 's nachts plaats. Zie 'Interview with Nadia Gevers', o.c., 392.

65. Indien het gaat om instellingen die geheim zijn of speciaal beveiligd zijn omwille van de nationale verdediging of veiligheid, dan kan de staat eisen dat het Comité vergezeld wordt van een hoge functionaris. Zie Bijlage, o.c., para. 63.

66. CASSESE, 1989, o.c., 139.

67. Bijlage, o.c., para. 62.

Natuurlijk kan het Comité niet alle mogelijke plaatsen in een land bezoeken, een strenge *selectie* dringt zich dus op. Vandaar het cruciale belang van goede criteria. De keuze van de te bezoeken instellingen wordt gemaakt door de delegatie, op basis van de informatie waarover ze beschikt. Het nationale Comitélid neemt deel aan de eerste voorbereidende vergadering van de delegatie en kan dus ook suggereren om bepaalde instellingen te bezoeken. Bovendien blijft het ter beschikking van de delegatie om eventueel bijkomende informatie of advies te verlenen.⁶⁸

De selectie van de plaatsen die zullen bezocht worden is een zeer moeilijke opdracht, vooral omwille van het groot aantal instellingen in sommige landen.⁶⁹ In 1990 bezocht het Comité 11 plaatsen in Oostenrijk, 9 in Denemarken, 6 in Malta, 8 in Turkije en 10 in het Verenigd Koninkrijk. Het overgrote deel van de bezoeken betrof politieposten en gevangenissen in de grote steden, zoals Wenen en Salzburg, Copenhagen, Ankara en Diyarbakir, London en Leeds.⁷⁰ In de loop van 1991 is daarin verandering gekomen. Niet alleen heeft het Comité per land méér plaatsen bezocht: in Frankrijk 21, in Duitsland 17, in Spanje 16, in Zweden 10, in Zwitserland 13 en in Turkije 12.⁷¹ Het is ook instellingen in kleinere steden gaan opzoeken en heeft meer aandacht besteed aan psychiatrische inrichtingen en detentiecentra voor vreemdelingen.

Bij bezoeken aan plaatsen van detentie gaat het Comité uit van een dubbele *opdracht*: enerzijds moet het zich kunnen vergewissen van de feitelijke toestand, anderzijds wil het mogelijke foltering en vernederende of onmenselijke behandeling voorkomen. Om deze laatste taak optimaal te kunnen vervullen is het Comité zeer alert voor 'indicatoren' die kunnen wijzen op misbruiken in de toekomst. Daarom bekijkt de delegatie met eigen ogen de fysieke condities van de detentie, zoals de ruimte, de verlichting, de ventilatie, de sanitaire installaties, de eet- en slaapgelegenheden, de medische verzorging en de ontspanningsmogelijkheden. Daarnaast onderzoekt het Comité ook de sociale condities van de detentie, zoals de relatie met andere gedetineerden en met de wetsdienaars, de banden met de familie, met maatschappelijk werkers en met de buitenwereld in het algemeen. Ten slotte besteedt het Comité ook speciale aandacht aan de bestaande fundamentele waarborgen tegen slechte behandeling, zoals de kennisgeving van arrestaties, de toegang tot een advocaat of tot een arts, de klachtprocedures m.b.t.

68. 1st General Report, *o.c.*, 19.

69. CASSESE vermeldt dat tijdens de voorbereidende werkzaamheden aan het verdrag de volgende cijfers over het aantal strafrechtelijke instellingen in Europa werden meegedeeld: Bondsrepubliek Duitsland (166), Frankrijk (130), Italië (240), Spanje (83), Turkije (639), Verenigd Koninkrijk (125), Zwitserland (150). Zie CASSESE, 1989, *o.c.*, 147 (noot 87).

70. Een lijst van deze plaatsen vindt men in het 1st General Report, *o.c.*, 34-36. M.b.t. het Verenigd Koninkrijk wekt het grote bevreemding dat het Comité geen enkel bezoek bracht aan een instelling in Noord-Ierland. Nochtans hebben talloze rapporten gewezen op de ernstige schendingen van de mensenrechten in dit gebied, vooral tijdens de ondervraging in speciale politiecentra. Amnesty International b.v. maakt melding van 612 klachten tegen politieoptreden in 1987 en 351 klachten in 1988. Zie hiervoor o.a. Amnesty International (1991) *United Kingdom*, Human rights concerns, 2-11, London, Amnesty International, AI Index EUR 45/04/61.

71. Tijdens het follow-up bezoek aan Turkije bezocht de delegatie 6 van de 12 instellingen die het in 1990 had bezocht voor de tweede maal.

slechte behandeling of slechte levensomstandigheden, het gebruik van isoleercellen, enz.⁷²

3.6. CONTACTEN MET ELKE PERSOON

Tijdens haar bezoek aan een land kan een delegatie vrij contact hebben met elke willekeurige *gedetineerde* of met vertegenwoordigers van gedetineerden (art. 8, 3). Deze gesprekken zijn totaal vrijwillig, privé en informeel. Vaak weten de gedetineerden dat het Comité op bezoek komt en vragen zij een gesprek aan.⁷³ De leden van de delegatie kunnen, eventueel met behulp van een tolk, met de gevangenen praten zonder dat er een officieel persoon bij aanwezig is. Ze kunnen hen geen formeel verhoor afnemen, zoals bij gerechtelijke procedures. Evenmin kunnen ze de gedetineerden onder ede verhoren of hen verplichten bepaalde documenten te tonen. Een gevangene is niet verplicht om met de delegatie in gesprek te treden en kan dus formeel weigeren. In dat geval heeft het Comité het recht om na te gaan of dit gebeurt uit vrije wil dan wel of dit het resultaat is van druk uitgeoefend door de autoriteiten.⁷⁴

De klemtoon van de werkzaamheden van het Comité ligt dus duidelijk op het preventieve en het informele. Er is geen individueel klachtrecht in de klassieke betekenis van het woord. Het Comité kan wel bepaalde grieven van gedetineerden aanhoren, maar het kan ter plaatse geen onderzoek instellen naar individuele klachten die schriftelijk gesteld waren.⁷⁵ Daarvoor gelden de gewone procedures voor het indienen van een klacht bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens.⁷⁶

Behalve contacten met gedetineerden kunnen de leden van de delegatie ook gesprekken hebben met *alle personen* die hen interessante en relevante informatie kunnen verstrekken (art. 8, 4). Dit zijn in eerste instantie de familie, de advocaat, de dokter en het verplegend personeel van de gedetineerde. Ook zij kunnen weigeren hierop in te gaan. De gesprekken vinden plaats in privé. Het Comité is ook vrij om contacten te hebben met personen of organisaties die geen directe band hebben met individuele gevangenen maar wel inzicht kunnen verschaffen in de problematiek. Zo kunnen de ontmoetingen met organisaties bij het begin van een Comitébezoek een verhelderend licht werpen op de situatie van gedetineerden in een bepaald land. Ten slotte zijn alle autoriteiten of vertegenwoordigers ervan

72. 1st General Report, *o.c.*, 16; ook 'Interview with Nadia Gevers', *o.c.*, 394.

73. 'Interview with Nadia Gevers', *o.c.*, 394.

74. Bijlage, *o.c.*, para. 66-67.

75. De Bijlage vermeldt dat het Comité 'de vrijheid moet hebben om mededelingen van personen of groepen personen te beoordelen, en te beslissen of het zijn functies moet waarnemen na zulke mededelingen' (para. 49). Volgens LEUPRECHT is het Comité wel vrij om deze mededelingen (lees: klachten) te beoordelen maar heeft het geen autoriteit om er zich over uit te spreken. De klachten kunnen voor het Comité dus alleen dienen als aanwijzing dat een bepaalde instelling een bezoek waard is en eventueel als achtergrondinformatie op basis waarvan het Comité in zijn eindrapport een aanbeveling aan de staat kan formuleren. Zie LEUPRECHT, *o.c.*, 8.

76. Dit is zeer belangrijk want het E.V.R.M. voorziet in art. 27, 1b dat een klacht onontvankelijk is indien een zaak reeds aanhangig is gemaakt bij een ander internationaal controleorgaan. Aangezien het CPF geen echte klachten kan onderzoeken behouden de gedetineerden het volle klachtrecht voorzien in het E.V.R.M. Zie Bijlage, *o.c.*, para. 92.

verplicht om hun medewerking te verlenen. Zo kan de delegatie gesprekken voeren met de politie, met gevangenisbewakers en met het personeel van instellingen voor geesteszieken.⁷⁷

3.7. BEPERKINGEN

Het is evident dat het Comité zijn opdracht slechts degelijk kan vervullen als het in de uitoefening ervan niet gehinderd wordt. Daarom staat in het verdrag dat de bevoegdheden van het Comité ter Preventie van Foltering verreikend en absoluut zijn. De staten hebben niet de mogelijkheid om reservaties te uiten t.a.v. bepaalde artikels van het verdrag (art. 21).⁷⁸ De enige beperkingen aan het optreden van het Comité zijn opgenomen in een limitatieve lijst.

In *uitzonderlijke omstandigheden* kan de staat bezwaar maken tegen het tijdstip van het Comitébezoek of tegen een plaats waar het Comité naar toe wil. Daarvoor moeten de omstandigheden gegrond zijn op één van de volgende 5 redenen: 'nationale verdediging, openbare veiligheid, ernstige ongeregeldeheden in de plaatsen waar personen van hun vrijheid zijn beroofd, de medische toestand van een persoon, of het feit dat er een dringend noodzakelijke ondervraging in verband met een ernstig misdrijf plaatsvindt' (art. 9, 1). Zo kunnen er problemen van geheimhouding rijzen als het Comité personen wil bezoeken die vastgehouden worden in militaire installaties of in detentiecentra met maximale beveiliging (b.v. terroristen of spionnen).⁷⁹

Een dergelijk bezwaar betekent helemaal niet dat het geplande Comitébezoek wordt afgelast. Zodra de staat zijn bezwaren heeft kenbaar gemaakt plegen beide partijen onmiddellijk overleg opdat het Comité zo vlug en zo efficiënt mogelijk zijn taak zou kunnen vervullen. Een dergelijke regeling kan erin bestaan het bezoek uit te stellen tot de moeilijkheden van de baan zijn.⁸⁰ Het kan ook betekenen dat het bezoek in andere omstandigheden zal plaatsvinden. Zo kan, in het geval van de militaire installaties, het bezoek van de delegatie beperkt blijven tot de

77. Sommigen wijzen op het grote wantrouwen dat bij vele wetsdienaars heerst tegenover externe potentieelkijkers. Om b.v. het wantrouwen van het gevangenispersoneel enigszins te overwinnen adviseert DE FRISCHING dat de delegatie, vooraleer ook maar enig contact te hebben met de gedetineerden, een onderhoud zou hebben met de bewakers, om hun situatie te begrijpen en ook uitleg te geven over de bedoeling en de taak van het Comité. Zie DE FRISCHING, Arthur (1990), 'Le point de vue d'un directeur de prison. Les problèmes soulevés par les visites des lieux de détention', in *La mise en œuvre de la Convention européenne*, o.c., 13-15, 14.

78. In de meeste internationale verdragen kan dat wel. Het E.V.R.M. b.v. voorziet in die mogelijkheid in art. 64. Anderzijds stelt art. 15, 2 van het E.V.R.M. dat de staten in geval van oorlog of publieke noodtoestand niet kunnen afwijken van de bepalingen van art. 3 dat foltering verbiedt.

79. Bezoeken aan dergelijke instellingen zijn nochtans zeer belangrijk. Volgens CASSESE heeft de ervaring uitgewezen dat de meeste folteringen plaatsvinden tijdens ondervragingen van politieke gevangenen en van personen in 'geheime' militaire of quasi-militaire instellingen. Zie CASSESE, o.c., 143.

80. De drie laatste beperkingsgronden zijn specifiek en dus vrij gemakkelijk te controleren, wat niet het geval is met de twee eerste redenen die eerder vaag zijn en onderwerp van discussie kunnen uitmaken. In elk geval moet het Comité erop toezien dat de staat het bezoek niet wil uitstellen voor onbepaalde duur, mogelijks met de bedoeling de sporen van foltering of onmenselijke behandeling uit te wissen vooraleer de delegatie op bezoek komt. Indien een staat zijn medewerking zou weigeren om het bezoek toch te laten plaatsvinden, dan kan het Comité als sanctie een publieke verklaring afleggen. Zie CASSESE, o.c., 142-144.

plaatsen waar personen effectief in detentie worden gehouden. Bovendien kan het Comité begeleid worden door een officieel functionaris.⁸¹ Indien de delegatie bepaalde personen wil spreken in een instelling die speciaal beveiligd is, dan kunnen deze gevangenen naar een andere plaats worden overgebracht (art. 9, 2).⁸²

Daarnaast is er nog één enkele beperking m.b.t. de plaatsen die het Comité kan bezoeken. In het verdrag staat expliciet dat het Comité ter Preventie van Foltering geen plaatsen zal bezoeken die reeds 'geregeld en op doeltreffende wijze' door het *Internationaal Comité van het Rode Kruis* (ICRK) worden bezocht in het kader van de verdragen van Genève en de aanvullende protocollen (art. 17, 3). Op basis van deze verdragen heeft het ICRK de bevoegdheid om oorden van detentie te bezoeken in geval van een internationaal of een intern gewapend conflict. Deze bepaling van het Europees verdrag is dus duidelijk bedoeld om overlapping met de activiteiten van het ICRK te vermijden. Toch heeft het CPF nog heel wat manoeuvreerruimte.⁸³ Zo kan het, in geval van een gewapend conflict, toch die plaatsen bezoeken die het ICRK niet geregeld of niet doeltreffend kan bezoeken. Bovendien behoudt het alle vrijheid om in vreedstijd alle plaatsen van zijn keuze te bezoeken.⁸⁴

3.8. *RAPPORTEREN*

In de loop van een bezoek kunnen de leden van de delegatie reeds bepaalde van hun opmerkingen meedelen aan de autoriteiten (art. 8, 5). Bovendien is er op het einde van elk officieel bezoek een afsluitende vergadering gepland met ministers en/of hooggeplaatste ambtenaren.

Maar het echte werk begint pas na afloop van het bezoek. Elke delegatie bereidt zo snel mogelijk een *voorlopig rapport* voor met haar voornaamste bevindingen. Dit voorlopig verslag wordt voorgesteld op de eerstvolgende vergadering van het gehele Comité en meestal op dezelfde vergadering aangenomen. Om de onpartijdigheid van het Comité te verhogen heeft het nationale lid geen stemrecht wanneer beslist wordt over het verslag van zijn land. Hij/zij mag wel deelnemen aan de discussie.⁸⁵ Een definitief verslag vangt aan met een situering van de detentie in de algemene context van het land en een overzicht van de wettelijke regeling i.v.m. vrijheidsberoving. Daarnaast vat het de bevindingen van de delegatie tijdens de bezoeken samen en geeft het een aantal aanbevelingen die niet-bindend zijn. Vaak bevat het ook verzoeken aan de staat om informatie over specifieke aangelegenheden.⁸⁶ De aanbevelingen aan de staat beogen altijd de verbetering van de detentievoorwaarden met de bedoeling het risico voor foltering of

81. Deze mag echter niet aanwezig zijn tijdens de eigenlijke gesprekken met de gedetineerden.

82. Een dergelijke procedure moet echter uitzonderlijk blijven, aangezien het Comité zich met eigen ogen wil rekenschap geven van de levensomstandigheden van de gevangenen. Zie CASSESE, *o.c.*, 143. Totdat het bezoek heeft plaatsgevonden moet de staat het Comité volledig informeren over de toestand van deze gedetineerden (art. 9, 2).

83. Bijlage, *o.c.*, para. 93-94.

84. Dit geldt ook als het ICRK in vreedstijd, op basis van een bilaterale overeenkomst met het betrokken land, een detentieoord zou bezoeken. In dat geval opereert het ICRK namelijk buiten het toepassingsgebied van de verdragen van Genève.

85. 1st General Report, *o.c.*, 10.

86. 1st General Report, *o.c.*, 22.

onmenselijke behandeling van gedetineerden tot een minimum te reduceren. Bij het opstellen van het rapport houdt het Comité rekening met alle opmerkingen die de betrokken staat heeft gemaakt na het bezoek van de delegatie (art. 10, 1). Het kan aan de staat ook nog bijkomende informatie vragen.⁸⁷

Eens door het Comité aangenomen wordt het *definitieve verslag* gewoonlijk binnen de zes maanden na het einde van het bezoek aan de staat toegezonden. Alle rapporten zijn strict confidentieel en kunnen dus niet openbaar worden gemaakt (art. 11, 1). Om controle uit te oefenen op de implementatie van de aanbevelingen door de staat is follow-up vereist.⁸⁸ In de praktijk betekent dit dat het Comité de staat verzoekt om terug te rapporteren over de maatregelen die genomen zijn om de aanbevelingen op te volgen. Na ontvangst van het Comitérapport krijgt de staat gewoonlijk zes maanden om een interimrapport op te stellen en nog eens zes maanden voor een eindrapport.⁸⁹ Indien het Comité het nodig acht kan het binnen deze periode ook nog een follow-up bezoek afleggen.

3.9. PUBLICITEIT

Het principe van de strikte confidentialiteit verhindert dat er ruime publiciteit wordt gegeven aan de rapporten van het CPF. Toch kan hiervan afgeweken worden in drie gevallen. Zo kan een staat het Comité uitdrukkelijk *verzoeken* om het rapport en het antwoord van de staat te publiceren (art. 11, 2). Totnogtoe hebben drie staten van deze mogelijkheid gebruik gemaakt: Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.⁹⁰ De staten doen dit vaak onder druk van de pers en de publieke opinie.

Een tweede mogelijkheid van publiciteit is dat de staat *uit eigen beweging* het rapport van het Comité publiek maakt. Totnogtoe maakte alleen Denemarken van deze mogelijkheid gebruik.⁹¹ In dit geval kijkt het Comité nauwlettend toe of het rapport wel volledig is. Indien zou blijken dat bepaalde gedeeltes zijn weggelaten of dat het eigenlijk om een samenvatting gaat, dan kan het Comité beslissen om het gehele rapport alsnog zelf openbaar te maken.⁹²

De derde mogelijkheid van publiciteit is bedoeld als *sanctie* van het Comité t.a.v. weerspannige staten. Indien een staat namelijk geen medewerking verleent voor of tijdens het bezoek van de delegatie of zelfs obstinaat weigert de aanbeve-

87. Rules of Procedure, *o.c.*, Rule 41,2.

88. Rules of Procedure, *o.c.*, Rule 43.

89. KLERK, Yvonne (1991), 'Eerste algemeen verslag van het Europees martelingencomité', 16 *NJCM-Bulletin*, 665-673, 668.

90. *Report to the Austrian Government on the Visit to Austria Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment From 20 May 1990 to 27 May 1990*, Strasbourg, Council of Europe, CPT/Inf (91) 10; *Report to the United Kingdom Government on the Visit to the United Kingdom Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment From 29 July 1990 to August 1990*, Strasbourg, Council of Europe, CPT/Inf (91) 15; *Report to the Swedish Government on the Visit to Sweden Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment From 5 to 14 May 1991*, Strasbourg, Council of Europe, CPT/Inf (92) 4.

91. *Report to the Danish Government on the Visit to Denmark Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment From 2 to 8 December 1990*, Strasbourg, Council of Europe, CPT/Inf (91) 12.

92. Rules of Procedure, *o.c.*, Rule 42, 2 & 42,3.

lingen van het Comité uit te voeren, dan kan het Comité beslissen om een 'publieke verklaring' af te leggen. Deze beslissing moet genomen worden met een tweederde meerderheid van alle leden van het Comité en pas nadat de staat de redenen voor zijn houding heeft kunnen verduidelijken (art. 10, 2). Het Comité beslist autonoom wat het in deze verklaring opneemt. Dit is eigenlijk de enige échte sanctiemogelijkheid die het Comité ter beschikking staat. Het moet er dan ook zeer voorzichtig gebruik van maken. Bovendien kan in een dergelijke publieke verklaring geen confidentiële informatie opgenomen zijn, vooral ter bescherming van de gedetineerden.⁹³ Totnogtoe heeft het Comité nog geen dergelijke verklaring afgelegd.

Ieder jaar maakt het Comité een *verslag* op van zijn activiteiten. Dit verslag gaat eerst naar het Comité van Ministers, en dan naar de Raadgevende Vergadering, vooraleer het publiek wordt gemaakt (art. 12). Dit jaarverslag bevat geen enkele confidentiële informatie maar biedt een boeiende lezing van de principes en werkmethodes van het Comité en van de problemen die het ondervonden heeft. Het bevat ook een lijst van de bezochte instellingen. Totnogtoe verschenen er twee verslagen, betreffende de werkingsjaren 1990 en 1991.

Ten slotte is er de vaak delicate *relatie met de media*. Aan de ene kant is het Comité tijdens zijn bezoek gebonden door de regel van de strikte confidentialiteit. Anderzijds is het belangrijk dat het publiek volledig op de hoogte is van het bezoek en de bedoeling ervan weet in te schatten. Daarom is het Comité na één jaar werking afgestapt van een absoluut stilzwijgen en heeft het een mediabeleid in twee luiken uitgestippeld.⁹⁴ Dit gebeurde o.a. naar aanleiding van enkele onjuiste en onvolledige krantenberichten. De nieuwe aanpak van het Comité betekent enerzijds dat het de pers duidelijk zal informeren over alles wat niet confidentieel is. Zo deelt het na elk bezoek (zowel periodiek als ad hoc) een kort persbericht mee, met vermelding van de naam van het land en van de bezochte plaatsen, de bezoekdata en de samenstelling van de delegatie. En indien in de pers nog onnauwkeurige informatie zou verschijnen m.b.t. zijn activiteiten zal het Comité onmiddellijk een correctie laten verschijnen.⁹⁵ Anderzijds wil het Comité de praktijk van confidentialiteit nog verscherpen. Zo mogen delegaties geen contact met de media hebben tijdens hun bezoek. En leden van het Comité die een interview met de media geven mogen alleen niet-confidentiële informatie kwijt. Comitéleden die hun boekje te buiten gaan kunnen een waarschuwing krijgen van de andere leden. Bij herhaling kan het Comité besluiten om het Comité van Ministers hiervan op de hoogte te stellen.⁹⁶ Voor beide beslissingen is een tweederde meerderheid van de stemmen nodig.

93. Bijlage, o.c., 75.

94. 1st General Report, o.c., 23-25.

95. Het Comitébezoek aan Denemarken kreeg heel wat aandacht van de pers. In de maanden na het bezoek moest het Comité viermaal een onjuistheid in de pers rechtzetten. Zie Danish Report, o.c., 13.

96. Rules of Procedure, o.c., Rule 47.

4. Implicaties van het nieuwe verdrag voor België

De voorgaande bespreking maakt duidelijk dat de implicaties van het Europees Verdrag ter preventie van foltering voor België verrijkend zijn. In dit deel bespreek ik de gevolgen voor drie deelcategorieën, namelijk de gedetineerden in Belgische gevangenissen, de overheid, en de niet-goevernementele organisaties.

4.1. DE IMPACT VOOR GEDETINEERDEN

Zoals eerder gezegd kan het Comité op elk moment elke plaats van detentie bezoeken om te kijken of er geen gevallen van foltering voorkomen en om na te gaan of de levensomstandigheden geen onmenselijke of vernederende behandeling uitmaken.

Geïnteresseerden zullen in het nieuwe verdrag tevergeefs zoeken naar een precieze omschrijving van de begrippen 'foltering' en 'onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing'. Die afwezigheid van definitie is geen vergissing maar is een bewuste keuze. De bedoeling is immers dat het Comité zich vrij laat inspireren door de bestaande instrumenten inzake foltering, zowel van bindende als van niet-bindende aard, zowel van binnen als van buiten Europa.⁹⁷ Niet-bindend zijn de Standaard minimumregels voor de behandeling van gevangenen, de VN-gedragscode voor wetshandhavers, en het 12-punten programma van Amnesty International voor de preventie van foltering. Juridisch bindend zijn het E.V.R.M. (art. 3)⁹⁸, het BUPO-verdrag (art. 7), de Amerikaanse Conventie voor de Mensenrechten (art. 5), het Afrikaans Charter voor de Rechten van de Mens en van de Volkeren (art. 5), het VN-verdrag tegen foltering en het Interamerikaans Verdrag ter Voorkoming en Bestrafing van Foltering. Daarnaast kan het CPF zich ook buigen over de jurisprudentie van de belangrijkste controleorganen, te weten de Europese Commissie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, het VN-Comité voor de Mensenrechten en het VN-Comité tegen Foltering.⁹⁹

Elk van deze internationale normen en uitspraken zijn voor het Comité echter niet meer dan algemene richtlijnen en inspiratiebronnen bij de uitvoering van zijn taak.¹⁰⁰ Aangezien het geen juridisch maar wel een fact-finding orgaan is kan het Comité de bestaande normen niet toepassen op de detentiesituaties waarmee het geconfronteerd wordt. Evenmin kan het de juridische interpretatie van bepaalde begrippen verder ontwikkelen.¹⁰¹ Anderzijds is het Comité door geen enkele bestaande internationale norm gebonden. Hierdoor verwerft het een quasi-

97. CASSESE, 1991, *o.c.*, 137-139.

98. De Preamble van het nieuwe Europese Verdrag verwijst trouwens expliciet naar art. 3 van het E.V.R.M. dat het verbod van foltering instelt.

99. Een uitgebreid overzicht van de internationale normen en de rechtspraak vindt men in BONIN, Jean-François (1986), 'La protection contre la torture et les traitements cruels, inhumains et dégradants: l'affirmation d'une norme et l'évolution d'une définition en droit international', 40 *Revue Québécoise de Droit International* 167-229.

100. Bijlage, *o.c.*, para. 26-27.

101. GINTHER, Konrad (1990), 'The European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment', 2 *European Journal of International Law* 123-130, 123.

onbeperkte flexibiliteit bij de feitelijke interpretatie van wat foltering, onmenselijke en vernederende behandeling is.¹⁰²

Omwille van deze totale onafhankelijkheid is het cruciaal om de concrete praktijk van het Comité onder de loep te nemen. Om dezelfde reden trouwens besteed ik veel minder aandacht aan de normen en de jurisprudentie van internationale organen. Een dergelijke bespreking zou de materiële grenzen van dit artikel zeker te buiten gaan. Bovendien heeft het Comité duidelijk gemaakt dat het een hoger beschermingsniveau nastreeft dan één van de belangrijkste internationale controle-organen op dit domein, namelijk de Commissie en het Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg.¹⁰³

4.1.1. De interpretatie van het Comité

Omwille van het strikt confidentiële karakter van de werkzaamheden van het CPF is het onmogelijk een volledig beeld te krijgen van de wijze waarop het foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing effectief interpreteert. Men is dus aangewezen op partiële informatie. Zo heeft het Comité in zijn tweede jaarrapport enkele duidelijke prioriteiten aangegeven. Bovendien hebben verschillende regeringen erin toegestemd om de rapporten van het Comité publiek te maken.¹⁰⁴ Beide soorten bronnen bieden een schat aan informatie over de praktijken en de interpretaties van het Comité. Het CPF maakt daarbij een onderscheid tussen enerzijds detentie in een gevangenis, zowel bij voorhechtenis als na veroordeling, en anderzijds detentie in een politiecel.

Bij een *bezoek aan een gevangenis* besteedt het Comité bijzondere aandacht aan een tiental basisindicatoren.¹⁰⁵ Deze zijn:

1. het aantal gedetineerden;
2. de materiële detentievoorwaarden;
3. het gevangenisregime;
4. de medische voorzieningen;
5. de relatie met de buitenwereld;
6. het gebruik van geweld;
7. de tuchtsancties;
8. eenzame opsluiting;
9. de klachtprocedures; en
10. de opleiding van gerechtsdienaars.

Aan de hand van een dergelijke lijst wil het Comité de risicograad voor slechte behandeling van een inrichting schetsen en eigen normen ontwikkelen. Hier concentreer ik me vooral op de eerste *drie indicatoren* die voor het Comité de harde kern vormen van het gevangenisverblijf.

Het CPF onderstreept dat overbevolking in een gevangenis op zichzelf onmenselijke of vernederende behandeling kan uitmaken. Bovendien zal het indirect leiden tot een gespannen sfeer en de kwaliteit van het gevangenisleven naar bene-

102. 'Interview with Nadia Gevers', *o.c.*, 391.

103. 1st General Report, *o.c.*, 17.

104. Het gaat om de regeringen van Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden.

105. 2nd General Report, *o.c.*, 13-17.

den halen.¹⁰⁶ Het Comité spreekt zich nergens uit over de ideale capaciteit van een inrichting. In zijn Engels rapport doet het wel de aanbeveling om per inrichting een duidelijk plafond te stellen door middel van een percentage bovenop de normale capaciteit. Bovendien vraagt het de onmiddellijke stopzetting van de praktijk om drie personen in een éénmanscel te houden.¹⁰⁷ Anderzijds bezocht het in Wenen een arresthuis waar op vele éénmanscellen twee personen zaten, op vele driemanscellen vijf en op vele vijfmanscellen tot acht personen. Het Comité achtte deze situatie niet ideaal, maar 'niet onaanvaardbaar'.¹⁰⁸

Het Comité hecht ook zeer veel belang aan de materiële detentievoorwaarden en vooral aan de sanitaire en hygiënische situatie. Zo moeten er echte (geen chemische) toiletten ter beschikking zijn, bij voorkeur in een annex van iedere cel, of anders in de cel zelf. In het slechtste geval kan het toilet ook buiten de cel, maar dan wel op voorwaarde dat die plaats gemakkelijk bereikbaar is op elk moment van de dag en de nacht.¹⁰⁹ Het Engels rapport bevat scherpe kritiek op het feit dat gedetineerden hun natuurlijke behoeften moeten doen op een emmer in de cel en in het bijzijn van anderen. Voor het Comité is dit vernederende behandeling, zowel voor de persoon zelf als voor zijn collega's.¹¹⁰ Volgens het Comité vereist een behoorlijke hygiëne ook dat gedetineerden zich minstens éénmaal per week kunnen douchen of baden, zeker als ze geen lopend water op cel hebben maar wasbekkens gebruiken.¹¹¹

Verder legt het Comité zwaar de nadruk op een adequaat gevangenisregime, dat zowel werk, opvoeding als sport inhoudt. Het stelde vast dat vele Engelse en Zweedse gevangenen bijna de hele dag op hun cel bleven wegens gebrek aan activiteiten. Daarom beval het aan dat elke gedetineerde minstens 8 uur per dag buiten zijn cel zou kunnen doorbrengen in zinvolle activiteit. Om dit te bereiken moeten de bestaande faciliteiten, zoals ateliers, cursuslokalen en sportaccommodatie, veel beter gebruikt worden. Voor jonge gedetineerden moet er een aangepast regime komen.¹¹² Bovendien vindt het CPF dat elke gedetineerde minstens 1 uur per dag in open lucht moet kunnen doorbrengen, met voldoende ruimte en bescherming tegen slecht weer. Dit geldt voor alle gedetineerden zonder uitzondering, ook voor hen die als straf in cellulaire afzondering worden gehouden.¹¹³

In zijn Engels rapport benadrukt het Comité dat het cumulatief effect van overbevolking, gebrekkige hygiënische omstandigheden en een inadequaat gevangenisregime zonder twijfel onmenselijke en vernederende behandeling uitmaakt

106. 2nd General Report, *o.c.*, 13.

107. In de gevangenis van Leeds zaten bijna dubbel zoveel gedetineerden als de normale capaciteit en ongeveer twee derde onder hen zaten met drie op een éénpersoonscel van 8,5 m². Zie Report to the United Kingdom Government, *o.c.*, 20/26. In zijn antwoord geeft de Engelse regering aan dat 13 maanden na het Comitébezoek het aantal gedetineerden in dergelijke omstandigheden met 95% verminderd was. Zie Response of the United Kingdom Government, *o.c.*, 1.

108. Report to the Austrian Government, *o.c.*, 19.

109. 2nd General Report, *o.c.*, 14.

110. Report to the United Kingdom Government, *o.c.*, 20-23.

111. Report to the United Kingdom Government, *o.c.*, 31.

112. Report to the United Kingdom Government, *o.c.*, 23-25 en 28-29; Report to the Swedish Government, *o.c.*, 20-22.

113. 2nd General Report, *o.c.*, 14.

en zo vlug mogelijk moet opgelost worden.¹¹⁴ Elk van deze drie indicatoren is van rechtstreeks belang voor de Belgische context. De gevangenisopstanden in september 1987 liggen nog vers in het geheugen. Zowel vooraf als naar aanleiding van deze uitbarstingen is scherpe kritiek geuit op de erbarmelijke levensomstandigheden in een aantal Belgische gevangenissen: overbevolkte en kleine cellen¹¹⁵, vuile en kleine bezoekenruimtes, geen stromend water of WC, versleten muren en vloeren, afschuwelijke geuren, en dit alles in 'danteske' gebouwen uit het einde van de 19^e eeuw.¹¹⁶ Het lijkt geen twijfel dat dergelijke omstandigheden in de ogen van het Comité ter preventie van foltering geen genade zouden vinden.

De gevangenisopstanden in ons land hebben duidelijk een catalyserende functie gehad. Sinds 1987 heeft de minister van Justitie een aantal initiatieven genomen die de meest prangende problemen moeten aanpakken: de materiële levensomstandigheden moeten verbeteren door de modernisering van oude inrichtingen; de bouw van nieuwe inrichtingen moet de bestaande gevangenissen ontlasten¹¹⁷; en het aantal gedetineerden in arresthuizen moet verminderen door toepassing van een nieuwe wet op de voorlopige hechtenis van 1990.¹¹⁸ Tijdens het eerste bezoek van het Comité aan België zal blijken of deze aanpak inderdaad heeft geleid tot een verbetering van de fundamentele levensomstandigheden in de gevangenis.

Naast deze drie basiselementen – overbevolking, materiële omstandigheden en gevangenisregime – besteedt het Comité bij elk gevangenisbezoek ook heel wat aandacht aan *andere indicatoren*. Ik beperk me hier tot een korte opsomming van

114. Report to the United Kingdom Government, *o.c.*, 25. Eén vierde van dit 70-paginalange Comité-rapport handelt uitsluitend over deze drie problemen in elk van de bezochte gevangenissen. In zijn antwoord verwerpt de Engelse regering de evaluatie van het Comité betreffende onmenselijke en vernederende behandeling. Zie Response of the United Kingdom Government, *o.c.*, preface, 1.

115. Over de oorzaken van deze overbevolking in de gevangenissen, zie SNACKEN, Sonja (1988), 'Hoe meer zielen, hoe meer vreugd? Over capaciteitsproblemen in de gevangenissen', 9 *Panopticon* 1-7. Nochtans ligt de Belgische dagpopulatie met 65,4 per 100.000 inwoners, in vergelijking met andere Europese landen, ergens in het midden. Zie BEYENS, Kristel (1992), 'Detentie in internationaal perspectief', 12 *Panopticon* 433-457, 435-449.

116. Over de gevangenisopstanden, zie *Fatik*, nr. 28-29 (1987), 1-6. Voor de periode voorafgaande aan de uitbarstingen, zie de open brief van Europees Parlementslid KUIJPERS aan Justitieminister GOL, het antwoord van de minister, en de reactie van de Liga voor de Mensenrechten, alle opgenomen in *Fatik*, nr. 25-26 (1987), 2-6. Voor de periode na de gevangenisopstanden, zie de correspondentie tussen KUIJPERS, GOL en Directeur-Generaal DE RIDDER, zie *Fatik*, nr. 32 (1988), 22-24, *Fatik*, nr. 33-34 (1988), 29-30, *Fatik*, nr. 35-36 (1988), 14-15, *Fatik*, nr. 37, 4-6; en ook *Het Belgisch gevangeniswezen in Europees perspectief*, verslagboek van een studiedag in het Europees Parlement, Brussel, 13 november 1987.

117. Deze visie stuit op fel verzet van reductionisten die een absolute bouwstop bepleiten en de vermindering van de gevangenisbevolking voorstellen. Zie hierover DE WIT, John (1988), 'Vermindering van de gevangenisbevolking', in DE WIT, John & VAN OTRIVE, Lode, *Gevangeniswezen en abolitionisme*, 8-53. Gent, Liga voor Mensenrechten; ook VAN DEN BUSSCHE, Dominiek, DE WILDE, Ann & GEBOERS, Jozef, 'Het nut van nieuwe gevangenissen', in *Fatik*, nr. 45, 2-11.

118. Over deze nieuwe wet, zie DECLERCQ, Raoul & VERSTRAETEN, Raf (1991) (red.), *Voorlopige hechtenis: de wet van 20 juli 1990*, Leuven, Acco. Uit de officiële cijfers blijkt dat het aantal voorlopig gehechten in Belgische gevangenissen tussen mei 1990 en mei 1991 daalde met 13%, terwijl het totaal aantal gedetineerden daalde met 7%. De daling van het aantal voorlopige gehechten is slechts zeer gedeeltelijk aan de nieuwe wet toe te schrijven, aangezien deze pas op 1 december 1990 in werking trad. Bovendien daalt het aantal voorlopig gehechten in België al sinds 1987. Zie *Fatik*, nr. 48 (1992), 16-17.

de voornaamste bekommernissen zoals verwoord in het tweede jaarverslag en verwijs voor meer details naar de landenrapporten.¹¹⁹

Het Comité pleit voor een behoorlijke medische behandeling tijdens de detentie, inclusief ruime aandacht voor aangepaste diëten. Het is aangewezen dat de medische aanpak zo dicht mogelijk aansluit bij de gewone medische praktijken buiten de gevangenis.

Speciale aandacht gaat ook naar het onderhouden en bevorderen van de contacten tussen de gedetineerde en zijn familie en vrienden. Alleen omwille van veiligheidsredenen of beperkte middelen kan hier volgens het Comité van afgeweken worden. Het beklemtoont de noodzaak dat gedetineerden die ver van hun familie wonen speciale faciliteiten zouden krijgen inzake bezoek en telefoongebruik.

Het CPF erkent dat het gebruik van geweld tegenover gevangenen in bepaalde omstandigheden verantwoord kan zijn, maar wenst in dergelijke gevallen een speciale bescherming. Gedetineerden tegen wie geweld is gebruikt moeten het recht hebben om onmiddellijk door een arts onderzocht en zonodig behandeld te worden. Dit onderzoek moet kunnen plaatsvinden buiten gehoorsafstand, en liefst ook buiten het zicht, van de bewakers. Ze hebben tevens recht op een geschreven doktersrapport. Het Comité bepleit ook het gebruik van registratieformulieren die toelaten om elk voorval van gebruik van geweld op te tekenen.

Het Comité hecht veel belang aan duidelijke procedures tegenover gedetineerden die aan tuchtsancties onderworpen worden. De persoon in kwestie moet gehoord worden over de hem aangewreven feiten en moet desgewenst beroep kunnen aantekenen tegen de beslissing van de gevangenisautoriteit. Dit geldt ook wanneer de betrokkene gescheiden wordt van zijn collega's.

Een specifiek geval is dat van eenzame opsluiting, om welke reden dan ook toegepast.¹²⁰ De beslissing om een dergelijk regime toe te passen moet volgens het Comité altijd goed afgewogen worden en de opsluiting moet zo kort mogelijk zijn. Indien de persoon, of een gevangenispersoneel erom verzoekt moet er zonder uitstel een medisch onderzoek door een dokter plaatsvinden. Na elk onderzoek moet een gedetailleerd doktersrapport toegezonden worden aan de bevoegde autoriteiten met vermelding van de huidige toestand en de voorzienbare gevolgen van verdere opsluiting.

Verder legt het Comité ook de nadruk op de noodzaak van duidelijke en effectieve klachtprocedures tegen slechte behandeling door het gevangenispersoneel. Gedetineerden moeten hun klachten zowel binnen als buiten de gevangenis kwijt kunnen. In deze is een belangrijke rol weggelegd voor een onafhankelijk inspectieorgaan dat de inrichtingen regelmatig bezoekt en de klachten onderzoekt.

Ten slotte breekt het Comité een lans voor de opleiding en training van gerechtsdienaars in het algemeen en gevangenispersoneel in het bijzonder. De idee is dat getrainde personen hun taken kunnen vervullen zonder toevlucht te zoeken tot geweld of slechte behandeling. In deze training, en ook bij de aanwerving, zou veel aandacht moeten gaan naar interpersonele communicatievaardigheden.

119. 2nd General Report, *o.c.*, 14-17.

120. Report to the Danish Government, *o.c.*, 17-22; Report to the Swedish Government, *o.c.*, 22-24.

De bekommernissen van het Comité zijn geenszins beperkt tot de behandeling van gedetineerden in gevangenissen. De situatie van *personen in politiedetentie* mag minstens op evenveel aandacht rekenen. Bij een bezoek aan een dergelijke plaats voegt het Comité nog een vijftal indicatoren toe aan de eerdere tienpuntenlijst:

11. de mededeling van de arrestatie;
12. de bijstand van een advocaat;
13. de richtlijnen tijdens de ondervraging;
14. een medisch onderzoek; en
15. een detentiefiche.

Dat het Comité veel strengere procedurele waarborgen eist tijdens de politiedetentie hoeft geen verwondering te wekken. In de meeste landen hebben het overgrote deel van de klachten betrekking op de slechte behandeling tijdens de ondervragingen door de politie.¹²¹ Ook hier overloop ik de voornaamste punten.

Een eerste aandachtspunt is de kennisgeving van de arrestatie aan een derde persoon naar keuze, een familielid, vriend of diplomatieke ambtenaar. Dit uiteraard om anonieme 'verdwijningen' onmogelijk te maken. Een dergelijke kennisgeving moet voorzien zijn ongeacht de precieze vorm van de arrestatie.

Daarnaast hecht het Comité veel belang aan de bijstand van een juridisch raadsman. Dit betekent niet alleen dat de arrestant het recht moet hebben om een advocaat te contacteren en er een privé-onderhoud mee te hebben. Het heeft ook betrekking op het recht van de advocaat om aanwezig te zijn bij de ondervraging.

Ook vindt het Comité dat de ondervraging zelf aan strenge richtlijnen moet onderworpen zijn. Zo zouden er duidelijke regels moeten bestaan wat betreft: de identiteit van de ondervragers, de toegestane lengte van een interview, de rustpauzes tijdens en tussen de interviews, of de ondervraagde kan gevraagd worden recht te staan, de ondervraging van arrestanten onder invloed van drugs of alcohol, enz. Ieder verslag van een ondervraging zou moeten vermelden wanneer het begon en hoelang het duurde, wie er bij was en wat de arrestant vroeg. Bovendien vindt het CPF het nuttig iedere ondervraging elektronisch op te nemen.

Verder vindt het Comité het essentieel dat iedere arrestant het recht heeft om vrij een arts van zijn keuze te laten roepen, eventueel naast een politiedokter. Het medisch onderzoek moet buiten gehoorsafstand, en liefst ook buiten het zicht van de politiebewaking kunnen plaatshebben. Het geschreven doktersrapport moet aan de gedetineerde en zijn advocaat overhandigd worden.

Ten slotte stelt het Comité voor om één enkele detentiefiche te gebruiken met alle informatie inzake de arrestant, zoals tijdstip en redenen van arrestatie, tekenen van kwetsuren, tijdstip van contactname met familie en advocaat en tijdstip van hun bezoek, tijdstip van maaltijden, van ondervragingen, van overplaatsingen, enz. Voor bepaalde items zou de arrestant moeten tekenen voor goedkeuring. Een dergelijke fiche zou het werk van politieambtenaren sterk vereenvoudigen en ook voor de advocaat toegankelijk moeten zijn.

121. Vooral in Oostenrijk hoorde het Comité een aanzienlijk aantal klachten over mishandeling tijdens ondervraging door de politie. Zie Report to the Austrian Government, o.c., 22-24 en 38-39.

Hoewel het Comité strengere procedurele waarborgen eist tijdens politiedetentie is het minder veeleisend wat betreft de materiële voorwaarden. Niettemin vindt het dat de elementaire fysieke condities moeten vervuld zijn, ook al is dergelijke detentie normaal voor een relatief korte periode. Zo heeft elke arrestant recht op behoorlijke sanitaire voorzieningen, voldoende licht en lucht, een propere matras en dekens, en voedsel op geregelde tijdstippen. Als aangewezen ruimte voor een politiecel denkt het aan 7 m², voor één enkele persoon en indien voor langer dan een paar uren.¹²²

Opvallend is dat het CPF in zijn landenrapporten veelvuldig refereert aan de Europese gevangenisregels, die niet-bindende aanbevelingen zijn maar een hoge morele autoriteit genieten.¹²³ Ze hebben tot doel de waardigheid en de gezondheid van de gedetineerden te eerbiedigen en bevatten gedetailleerde voorschriften inzake: de materiële omstandigheden van detentie, zoals ruimte, verlichting, verluchting, sanitair, hygiëne, kleding, voeding en medische verzorging¹²⁴; de procedures voor klachten van gedetineerden¹²⁵; de contacten van gedetineerden met de buitenwereld¹²⁶; en de mogelijkheden voor arbeid, onderwijs, sport en recreatie.¹²⁷ Het is duidelijk dat deze gevangenisregels voor de dagelijkse praktijk van het Comité van veel groter belang zijn dan andere internationale normen of dan de jurisprudentie van internationale controle-instanties. Om deze redenen behandel ik de rechtspraak van de Straatsburgse organen alleen in vogelvlucht en besteed ik verder geen aandacht aan de uitspraken van het VN-Comité tegen Foltering of van het VN-Comité voor de Mensenrechten.¹²⁸

4.1.2. De jurisprudentie van de Straatsburgse organen

Het nieuwe Europese Verdrag ter preventie van foltering verwijst uitdrukkelijk naar artikel 3 van het E.V.R.M. dat het verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing formuleert. Dit verbod is absoluut en staten kunnen er onder geen enkele omstandigheid van afwijken.¹²⁹ De cruciale vraag is echter wanneer artikel 3 van toepassing is, m.a.w. op welke gronden bepaalde brutale praktijken gedefinieerd worden als foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Aangezien het E.V.R.M. nergens een definitie van deze begrippen voorziet, hebben de Straatsburgse instanties het voortouw genomen bij de interpretatie van deze concepten. Zo is er een uitge-

122. 2nd General Report, *o.c.*, 12-13.

123. De Europese gevangenisregels zijn de Europese versie van de Standaard minimumregels voor de behandeling van gevangenen. Ze zijn vervat in de Bijlage bij Aanbeveling R (87) van het Comité van Ministers aan de Lidstaten van de Raad van Europa. De gehele tekst is afgedrukt in *Fatik*, nr. 39 (1989), 5-24. Voor de Engelse tekst van de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, zie BURGERS & DANIELIUS, *o.c.*, annex 3, 327-341.

124. Regels 14-32.

125. Regels 41-42.

126. Regels 43-45.

127. Regels 71-86.

128. Meer uitleg over de jurisprudentie van deze laatste organen vindt men in de dissertatie van DE BLOIS, Matthijs (1989) *Het recht op persoonlijke integriteit in het internationale recht*, Leiden, Thesis, 189-263.

129. COHEN-JONATHAN, Gérard (1989), *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Economica, 286.

breide, en vaak ingewikkelde, jurisprudentie tot stand gekomen van de Europese Commissie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.¹³⁰ Uit deze rechtspraak distilleer ik de belangrijkste principes, waarbij ik mij vooral richt op de drie basisindicatoren van het CPF, namelijk de overbevolking, de materiële detentievoorwaarden en het gevangenisregime.¹³¹

Vooreerst hebben de Commissie en het Hof meermaals gesteld dat foltering, onmenselijke behandeling en vernederende behandeling *drie aparte begrippen* zijn. Niet alleen hebben ze elk een eigen toepassingsgebied, bovendien bestaat er ook een hiërarchische relatie. Foltering is een verzwaarde vorm van onmenselijke behandeling en onmenselijke behandeling is op haar beurt een verzwaarde vorm van vernederende behandeling.¹³² M.a.w. foltering is de meest extreme vorm van slechte behandeling, vernederende behandeling de minst extreme. Het criterium om te beoordelen in welke categorie een bepaalde praktijk valt is de intensiteit van het lijden van het slachtoffer. Hoe zwaarder het lijden, hoe hoger de categorie van brutaliteit.

Moelijker wordt het om de *intensiteit van het lijden* precies te evalueren. Commissie en Hof menen dat artikel 3 slechts kon ingeroepen worden indien er ontegensprekelijk een ernstig lijden heeft plaatsgevonden, m.a.w. indien er dus een minimumdrempel overschreden is.¹³³ Bovendien hanteren ze de filosofie van de relatieve appreciatie van het lijden. Ze beoordelen de intensiteit van het lijden en van het minimumlijden niet volgens een objectieve graadmeter die dezelfde is voor alle slachtoffers.¹³⁴ Integendeel baseren ze zich op drie criteria, namelijk:

a. de feitelijke omstandigheden, zoals de aard van de slechte behandeling, de duur ervan, de fysieke en psychische gevolgen voor het slachtoffer, leeftijd, geslacht en gezondheidstoestand van het slachtoffer;

130. Voor een uitstekende bespreking in extenso, zie SUDRE, Frédéric (1984), 'La notion de "peines et traitements inhumains ou dégradants" dans la jurisprudence de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme', 88 *Revue Générale de Droit International* 825-889. Een toegankelijk overzicht vindt men bij KELLBERG, Love (1991), 'The Case-Law of the European Commission of Human Rights on Art. 3 of the ECHR', in CASSESE, Antonio (ed.), *The International Fight Against Torture. La lutte internationale contre la torture*, 97-120, Baden-Baden, Nomos, en bij VALTICOS, Nicolas (1991), 'La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'art. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme', in dezelfde bundel, 121-134. Verder ook COHEN-JONATHAN, o.c., 286-310 en VAN DIJK, Pieter & VAN HOOFF, Godfried (1990), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Deventer, Kluwer, 226-241. Voor iets oudere besprekingen, zie DOSWALD-BECK, Louise (1978), 'What does the prohibition of "torture or inhuman or degrading treatment or punishment" mean? The interpretation of the European Commission and Court of Human Rights', 25 *Netherlands International Law Review* 24-50; en DUFFY, P. (1984), 'Article 3 of the European Convention on Human Rights', 32 *International and Comparative Law Quarterly* 316-346.

131. Uiteraard bestrijkt de jurisprudentie van Commissie en het Hof inzake art. 3 nog heel wat andere gebieden. Eén van de nieuwe domeinen is de toepassing van art. 3 bij uitlevering van personen naar een staat waar mogelijk foltering of doodstraf wacht. Zie hierover VAN DEN WIJNGAERT, Chris (1990), 'Is uitlevering naar een staat waar de opgeëiste persoon de doodstraf riskeert nog langer verenigbaar met het E.V.R.M.? Beschouwingen n.a.v. het arrest Soering van het Europees Hof voor de rechten van de mens', 53 *Rechtskundig Weekblad* 761-770.

132. E.C.R.M. (1972) Report on the 'Greek Case' (1969), *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, The Hague, Martinus Nijhoff, 186.

133. E.H.R.M., *Ierland t. V.K.*, arrest 18 januari 1978, Serie A, vol. 25, 65 (para. 162).

134. Zie hierover in detail SUDRE, o.c., 843-848.

b. de politieke omstandigheden, met name of de praktijken zich voltrekken in een democratische samenleving, of onder een dictatoriaal regime, of nog in het kader van de bestrijding van het terrorisme; en ten slotte

c. het statuut van de slachtoffers, nl. of het gaat om gevangenen of niet.

Het gebruik van deze criteria heeft geleid tot een mobiele schaal om te beoordelen of de brutale praktijken vallen onder foltering, dan wel of ze 'alleen' onmenselijke of 'slechts' vernederende behandeling uitmaken. Men kan in dit verband spreken van een dubbele standaard¹³⁵: sommige vormen van behandeling in een gevangenis worden door Straatsburg dus helemaal niet als foltering of onmenselijk of vernederend beschouwd. Dit betekent dat gedetineerden een groter lijden moeten aantonen dan andere burgers alvorens de minimumdrempel van artikel 3 en de drempels tussen de verschillende categorieën overschreden zijn.¹³⁶ Dit alles geldt a fortiori voor gedetineerden die brutaliteiten ondergaan in het kader van de bestrijding van het terrorisme.

Het gevolg van deze strenge criteria is dat de Commissie zeer weinig klachten ontvankelijk heeft verklaard die zich steunen op artikel 3. Slechts in enkele gevallen heeft ze gedacht dat bepaalde detentievoorwaarden een vorm van vernederende behandeling inhielden en dus in strijd waren met artikel 3: de ernstige verslechtering van de gezondheidstoestand van een normale gedetineerde als gevolg van onvoldoende medische verzorging tijdens de voorlopige hechtenis in een psychiatrische inrichting¹³⁷; en de zeer slechte materiële levensomstandigheden tijdens de detentie, maar alleen indien het gaat om een door de autoriteiten gewilde vernedering van de gedetineerden.¹³⁸ Nog nooit heeft de Commissie, laat staan het Hof, slechte detentievoorwaarden als onmenselijke behandeling of foltering aangemerkt. Daarvoor zijn veel ergere praktijken vereist, zoals het gebruiken van grof geweld t.a.v. politieke gevangenen om bekentenissen te verkrijgen¹³⁹; of nog de systematische toepassing van doorgedreven ondervragingstechnieken bij per-

135. In deze zin SMAERS, Greet (1991), 'De toepassing van het E.V.R.M. op de strafuitvoeringsfase. Een analyse van de Europese en Belgische rechtspraak m.b.t. de grondrechten van veroordeelde gedetineerden', 12 *Panopticon* 31-61, 42-43.

136. De Commissie is van oordeel dat alle klachten moeten bewezen worden 'beyond reasonable doubt'. Voor gedetineerden vormt dit een bijzonder probleem, vooral bij klachten tegen brutaliteiten van gevangenispersoneel. Indien er geen harde medische bewijzen zijn rest alleen het woord van de gedetineerde tegenover dat van de autoriteiten. Zie DOSWALD-BECK, o.c., 46-48.

137. Simon-Herold t. Oostenrijk (nr. 4340/69), 2/2/71, *D & R*, 14, 353. Deze klacht eindigde met een minnelijke schikking.

138. Thomas Mac Feeley t. V.K., (nr. 8317/78), 15/5/80, *D & R*, 20, 44. In dit geval verklaarde de Commissie de klacht onontvankelijk omdat de gedetineerden, allen veroordeeld wegens terrorisme in Noord-Ierland, zelf aanleiding hadden gegeven tot de onhygiënische situatie met hun 'go dirty'-campagne.

139. E.C.R.M., 'Greek Case', o.c., 503-505. Het VN-verdrag tegen foltering heeft zich voor de definitie van foltering gebaseerd op de uitspraak van de Commissie. Foltering wordt omschreven als de daad die erop gericht is ernstige lichamelijke of mentale pijn of lijden te veroorzaken, met het doel informatie te verkrijgen, een bekentenis af te dwingen, te straffen, te intimideren of te onderdrukken, of met elk doel dat gebaseerd is op discriminatie. Het gebeurt op aanstichting van of met de instemming van een overheidsfunctionaris of een persoon die in een officiële hoedanigheid handelt. Foltering omvat niet de pijn of het lijden die enkel het gevolg zijn van, verbonden zijn met, of voorkomen bij wettige sancties. Opvallend is dat de 'andere wrede, onmenselijke of vernederende straffen of behandelingen' waarover het verdrag wel spreekt niet nader gedefinieerd zijn. Zie hierover BONIN, o.c., 205-216 en RODLEY, o.c., 73-90.

sonen die van terrorisme verdacht worden.¹⁴⁰ In het laatste geval week het Hof af van de Commissiebeslissing door te stellen dat deze praktijken geen foltering uitmaakten, maar wel onmenselijke behandeling.¹⁴¹

Dit uiterst bondige overzicht maakt in elk geval duidelijk dat de Straatsburgse instanties in het algemeen voor gevangenen een hoge drempel aanhouden. Bovendien moeten de specifieke detentievoorwaarden al heel extreem zijn om in strijd te zijn met artikel 3.¹⁴² En zelfs indien de Commissie of het Hof de levensomstandigheden in een gevangenis in strijd acht met artikel 3, dan categoriseert ze die altijd als 'vernederende behandeling', nooit als onmenselijke behandeling of foltering. Het Comité voor de preventie van foltering van zijn kant heeft onduidelijk aangegeven dat het voor gedetineerden een beschermingsniveau nastreeft dat hoger ligt dan dat van de Straatsburgse organen. Dit wordt bevestigd door zijn nog jonge praktijk.

4.2. DE VERPLICHTINGEN VAN DE OVERHEID

Met de ratificatie van het EVPF ontstaan er voor de Belgische autoriteiten enkele belangrijke verplichtingen op ten minste drie vlakken. Eerst en vooral is de overheid ertoe gehouden om *informatie* te verspreiden over het bestaan, de doelstellingen en de precieze werking van het nieuwe Comité. Alle relevante nationale overheden (ministeries, administraties) en lokale autoriteiten (directie van instellingen, hoofden van politie en rijkswacht) moeten door middel van omzendbrieven en circulaire op de hoogte gebracht worden. Bovendien benadrukt het Comité zeer sterk de noodzaak om bij de vorming en training van gerechtsdienaars (politie en rijkswacht, gevangenispersoneel) specifieke aandacht te schenken aan het nieuwe verdrag.¹⁴³ Of de overheid ook verplicht is om de gedetineerden op de hoogte te brengen van de rol van het Comité is nergens duidelijk gesteld. Het zou nochtans van een grote eerlijkheid t.a.v. de gedetineerden getuigen als dergelijke informatie in de gevangenis kon verspreid worden.

Verder moet de overheid alles in het werk stellen om een *bezoek* van het Comité vlot te doen verlopen (art. 8). Dit betekent niet alleen dat ze op voorhand een volledige lijst opmaakt van alle instellingen waar personen van hun vrijheid zijn beroofd, met aparte vermelding van het type, en zo mogelijk het aantal gedetineerden per inrichting. Het houdt ook in dat de relevante autoriteiten op tijd verwittigd worden van een nakend delegatiebezoek zodat de initiële contacten én

140. Cf. E.H.R.M., *Ierland t. V.K.*, arrest, o.c., 41. Deze vijf technieken waren: recht staan tegen de muur met gespreide armen en benen, bedekking van het hoofd met een zwarte zak, onderwerping aan scherp en continu lawaai, onthouding van slaap en onthouding van solied en liquide voedsel. Zie hierover uitgebreid MARTIN, Pierre-Marie (1979), 'A propos de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme: l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Irlande c. Royaume-Uni', 83 *Revue générale de droit international public* 104-125.

141. E.H.R.M., *Ierland t. V.K.*, In zijn 'dissenting opinion' verwerpt de Engelse rechter FITZMAURICE het oordeel van het Hof inzake onmenselijke behandeling. Zie hierover VALTICOS, o.c., 122-128.

142. COHEN-JONATHAN, o.c., 304.

143. Deze verplichting is nergens met zoveel woorden terug te vinden, maar vloeit voort uit het algemene principe van coöperatie tussen de staat en het Comité. Zie 1st General Report, o.c., 27. In 1991 heeft het Comité van Ministers dit Comitéverzoek nogmaals ondersteund, Zie 2nd General Report, o.c., 7/9.

de contacten ter plaatse in alle vertrouwen en eerlijkheid kunnen verlopen.¹⁴⁴ Het zal vooral de taak van de contactpersoon in de administratie zijn om de informatie volledig en adequaat te verspreiden. Voor België is dat de Dienst Rechten van de Mens bij het Bestuur Burgerlijke en Criminele Zaken van het Ministerie van Justitie. Verder moeten de leden van de delegatie de grootst mogelijke vrijheid en assistentie ondervinden bij hun bezoek aan een willekeurige plaats van detentie in België.

Ten slotte moet de Belgische overheid de *aanbevelingen* van het Comité opvolgen en zijn vragen naar bijkomende informatie beantwoorden.¹⁴⁵ Strikt genomen gaat het om juridisch niet-bindende aanbevelingen, maar de filosofie van het verdrag is er een van maximale coöperatie tussen Comité en nationale overheid. Om te bewijzen dat ze de idee van preventie zeer ernstig neemt kan de overheid reeds op voorhand vragen om het rapport, dat de delegatie na haar bezoek zal opstellen, te publiceren. Daarmee toont ze ondubbelzinnig haar bereidheid om haar beleid inzake de detentievoorwaarden te laten evalueren en effectief te verbeteren. Hierboven is er al op gewezen dat de meest voorkomende aanbevelingen van het Comité betrekking hebben op de overbevolking, de materiële detentievoorwaarden, het gevangenisregime, de klachtprocedures en de externe inspectie.

4.3. DE ROL VAN NIET-GOEVERNEMENTELE ORGANISATIES

Het EVPF brengt niet alleen verplichtingen voor de Belgische autoriteiten. Het houdt ook nieuwe mogelijkheden in voor niet-goevernementele organisaties (NGOs) die zich inlaten met vraagstukken van detentie en gedetineerden, zoals verenigingen van medici of juristen, mensenrechtenorganisaties, organisaties voor vluchtelingen, vakbonden, enz. Het verdrag noemt hen helemaal niet bij naam, maar spreekt wel over 'elke persoon die nuttige informatie kan verschaffen' (art. 8, 4). Deze NGOs kunnen met name op drie terreinen een belangrijke rol spelen.

Ze kunnen vooreerst *informatie* verstrekken over de doelstellingen en de werking van het Comité. Dergelijke informatie kunnen ze in alle lagen van de samenleving verspreiden en ook aan de gedetineerden zelf laten kennen.

Daarnaast hebben ze het recht om het Comité alle *nuttige inlichtingen* te verschaffen over het aantal en het type van de Belgische instellingen, hun precieze werking en hun specifieke problemen. Dergelijke inlichtingen kunnen ze op elk moment aan het Comité in Straatsburg toesturen. Ze kunnen ook mondelinge toelichting geven tijdens een effectieve ontmoeting met een delegatie n.a.v. een periodiek bezoek. Beide soorten van informatie is voor het Comité cruciaal. Het laat de leden van de delegatie toe een geïnformeerde selectie te maken van de te bezoeken instellingen en maakt hen gevoelig voor specifieke problemen.

144. Dat deze informatie noodzakelijk is wordt aangetoond door het Comitébezoek aan Oostenrijk. Bij dit bezoek bleek dat de informatie over de doelstellingen en de taak van het Comité slechts drie dagen ervoor verspreid was. Daardoor waren vele lokale verantwoordelijken slechts vaag op de hoogte van de rol van het Comité, wat zijn opdracht niet vergemakkelijkte. Zie Report to the Austrian Government, o.c., 12.

145. Dit volgt uit het algemeen principe van samenwerking en blijkt ook impliciet uit de bepalingen van art. 10.

Ten slotte kunnen NGOs *druk* uitoefenen op de overheid om haar toestemming te geven teneinde het eindrapport van het Comité publiek te maken. Eens het rapport publiek gemaakt is het gemakkelijk om de aanbevelingen te toetsen aan de praktijk.

5. Besluit

In de lange lijst van internationale instrumenten voor de bescherming van de mensenrechten heeft het Europees Verdrag ter Preventie van Foltering een unieke plaats verworven. Het vertegenwoordigt, met de woorden van CASSESE, 'a successful "incursion" of ethical principles into power'.¹⁴⁶ Het vernieuwend karakter ligt op drie vlakken. De ultieme bedoeling ervan is niet om foltering en onmenselijke of vernederende behandeling in Europa te bestraffen, maar wel te voorkomen. Daarvoor is een internationaal controleorgaan in het leven geroepen dat verreikende bevoegdheden krijgt die geen enkele ratificerende staat kan inperken. Dit nieuwe Comité heeft bevoegdheden gekregen die veel verder reiken en veel krachtiger zijn dan die van de bestaande internationale controleorganen.

Of het Comité daarmee werkelijk in staat zal zijn om foltering en onmenselijke behandeling te voorkomen hangt in grote mate af van het aanzien dat het weet te verwerven in de ogen van de nationale en de lokale autoriteiten. Uiteraard is het van groot belang om te waken over de confidentialiteit om tot een (h)echte samenwerking te komen. Anderzijds moet het Comité voldoende beslistheid vertonen in zijn aanbevelingen en zijn follow-up. Zijn eerste twee werkingsjaren getuigen in elk geval van zijn goede voornemens en zijn indrukwekkende werklust. Verder spelen ook de niet-goevernementeel organisaties een cruciale rol als informatiebron voor het Comité en als drukuitoefeners op de overheid.

He zou van grote naïviteit getuigen om te denken dat foltering en onmenselijke of vernederende behandeling in het hedendaagse Europa niet meer voorkomen. In het recente verleden wordt het bewijs van het tegendeel geleverd door de rapporten van internationale organisaties¹⁴⁷ en de klachtenstroom bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens. Bovendien kunnen zich elke dag nieuwe risicosituaties vormen, zoals de uitvaardiging van de noodtoestandswetgeving in Turkije¹⁴⁸ aantoon. Dat er ook in België flink wat schort aan de levens-

146. CASSESE, 1991, *o.c.*, 151.

147. Zie het hoofdstuk over Europa in het wereldwijde rapport van Amnesty International (1984) *Torture in the Eighties*, London, Amnesty International, 207-225. En in de loop van 1991 heeft Amnesty International klachten van mishandeling tijdens politiehechtenis of gewone gevangenschap geregistreerd in de helft (13 op 27) van de landen die lid zijn van de Raad van Europa, te weten Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Spanje, Turkije en het Verenigd Koninkrijk. Zie Amnesty International (1991) *Jaarboek*. Amsterdam: Amnesty International Nederland.

148. De nieuwe Turkse Anti-Terrorismewet van april 1991 bepaalt dat politiemensen of anderen die beschuldigd worden van misdrijven tijdens de uitoefening van hun functie voor een rechtbank zullen worden gebracht, evenwel zonder dat ze een gevangenisstraf kunnen oplopen. Bovendien kunnen ze niet in staat van beschuldiging worden gesteld zonder toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken (art. 15). Zie Swiss Committee Against Torture (1991), *Newsletter of the Swiss Committee Against Torture*, nr. 3, 8.

omstandigheden in bepaalde gevangenissen is enkele jaren geleden duidelijk aan het licht gekomen. Van de overheid wordt dan ook een grote bereidheid verwacht om de aanbevelingen van het Comité ernstig te nemen. Het voorkomen van mensonterende praktijken gebeurt niet overnacht, maar vereist een voortdurende waakzaamheid.

6. Literatuur over de preventie van foltering

CASSESE, Antonio (1989), 'A New Approach to Human Rights: the European Convention for the Prevention of Torture', 83 *American Journal of International Law* 128-153.

– (1991), 'The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)', in CASSESE, Antonio (ed.), *The International Fight Against Torture. La lutte internationale contre la torture*, 135-152, Baden-Baden, Nomos.

DECAUX, Emmanuel (1988), 'La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants', 34 *Annuaire Français de Droit International* 618-634.

DE FEYTER, Koen (1989), 'Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing', 53 *Rechtskundig Weekblad* 697-700.

DE SINNER, Philippe & REYES, Hernan (1991), 'Activités du CICR en matière de visites aux personnes privées de liberté. Une contribution à la lutte contre la torture', in CASSESE, Antonio (ed.), *The International Fight Against Torture. La lutte internationale contre la torture*, 153-171, Baden-Baden, Nomos.

DOMINICE, Christian (1986), 'Convention contre la torture: de l'ONU au Conseil de l'Europe', in HANDGARTNER, Yvo & TRECHSEL, Stefan (eds.), *Völkerrecht im Dienste des Menschen, Festschrift für Hans Haug*, 57-68, Bern, Verlag Paul Haupt.

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1991) *1st General Report on the CPT's Activities covering the period November 1989 to December 1990*, Strasbourg, Council of Europe, CPT (91) 3.

– (1991) *Rules of Procedure*, Strasbourg, Council of Europe, CPT/Inf (91) 8.

– (1991) *Report to the Austrian Government on the Visit to Austria Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment From 20 May 1990 to 27 May 1990*, Strasbourg, Council of Europe, CPT/Inf (91) 10.

– (1991) *Comments of the Austrian Government on the Report by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment on Its Visit to Austria From 20 May 1990 to 27 May 1990*, Strasbourg, Council of Europe, CPT/Inf (91) 11.

– (1991) *Report to the Danish Government on the Visit to Denmark Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment From 2 to 8 December 1990*, Strasbourg, Council of Europe, CPT/Inf (91) 12.

– (1991) *Report to the United Kingdom Government on the Visit to the United Kingdom Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment From 29 July 1990 to 10 August 1990*, Strasbourg, Council of Europe, CPT/Inf (91) 15.

– (1991) *Comments of the United Kingdom Government on the Report by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment on Its Visit to the United Kingdom From 29 July 1990 to 10 August 1990*, Strasbourg, Council of Europe, CPT/Inf (91) 16.

– (1992) *2nd General Report on the CPT's Activities covering the period 1 January 1991 to 31 December 1991*, Strasbourg, Council of Europe, CPT/Inf (92) 3.

– (1992) *Report to the Swedish Government on the Visit to Sweden Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment From 5 to 14 May 1991*, Strasbourg, Council of Europe, CPT/Inf (92) 4.

- EVANS, Malcom & MORGAN, Rod (1992), 'The European Convention for the Prevention of Torture: Operational Practice', 41 *International and Comparative Law Quarterly*, 590-614.
- GINTHER, Konrad (1991), 'The European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment', 2 *European Journal of International Law* 123-130.
- KLERK, Yvonne (1991), 'Eerste algemeen verslag van het Europees martelingencomité', 16 *NJCM Bulletin* 665-673.
- LÜTHKE, Karsten (1988), 'Die Europäische Konvention über den Schutz inhaftierter Personen vor Folter', 21 *Zeitschrift für Rechtspolitik* 52-55.
- MARIE, Jean-Bernard (1988), 'La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements ou dégradants, adoptée le 26 juin 1987: un instrument pragmatique et audacieux', 19 *Revue générale de droit* 109-125.
- NOWAK, Manfred (1988), 'Die Europäische Konvention zur Verhütung der Folter', 15 *Europäische Grundrechte* 537-542.
- Swiss Committee Against Torture (1989) *The Implementation of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Study written at the request of the Council of Europe, Geneva, Swiss Committee Against Torture.
- VIGNY, Jean-Daniel (1987), 'La Convention européenne de 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants', 18 *Annuaire Suisse de droit international* 62-78.
- WICKREMASINGHE (1987), 'A radical step in the crusade against torture: the European Convention', 2 *Interights Bulletin* 30.
- X (1990), 'La mise en œuvre de la convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, Actes du séminaire des 7-8 novembre 1988 à Strasbourg', 2 *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, numéro spécial, 1-48.

KRIMINELE POLITIEK: TUSSEN STAAT EN GEMEENSCHAPPEN

De voorstellen van de nationale regering in verband met de bestrijding van de kriminaliteits- en onveiligheidsproblematiek en hun implicaties voor de Gemeenschappen

1. Naar een kommunautarisering van de kriminaliteitsproblematiek

Recent werden door de nationale regering konkrete beleidsvoornemens bekendgemaakt in verband met de aanpak van de kriminaliteit (vergaderingen van de ministerraad van 8 mei, 27 mei en 12 juni 1992). Op de ministerraad van 17 juli werd 356 miljoen frank uitgetrokken ter verbetering van de veiligheid van de burger. Dit bedrag zou oplopen tot 1,7 miljard frank in 1994.

De nationale voorstellen raken fundamenteel aan de welzijnspositie van de justitiabelen (delinkwenten zowel als slachtoffers). In meerdere opzichten raken ze daarom ook aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Gemeenschappen. Méér dan ééns wordt trouwens verwezen naar het voorzieningenarsenaal en het oplossingspotentieel van de Gemeenschappen: 'om de helse cirkel van gevangenis en herhaling te doorbreken zullen de Gemeenschappen een meer gestructureerd onthaal moeten verzekeren in het kader van hun bevoegdheid tot sociale hulpverlening aan gedetineerden' (nota WATHELET, 27 mei 1992, p. 7); 'de oorzaken van het plegen van misdrijven zijn veelzijdig en kompleks. Er bestaat dan ook niet één simpel wondermiddel om kriminaliteit te voorkomen. Daartoe zou best samengewerkt worden met de Gemeenschappen en de Gewesten om de akties en de te nemen of reeds genomen maatregelen op elkaar af te stemmen. Men kan daarbij in de eerste plaats denken aan initiatieven inzake onderwijs, huisvesting, kansarmoede, enz.' (nota TOBBACK, 12 juni 1992, p. 11-12).

Niet helemaal ten onrechte zou kunnen gesproken worden van een regelrechte *kommunautarisering van de kriminaliteitsproblematiek*. Voor de Gemeenschaps-overheden dringt zich een diepgaande bezinning op over de positie die het moet innemen t.a.v. de nieuwe maatregelen. Het ziet er naar uit dat het (onderbemande) forensische welzijnswerk van de Gemeenschappen heel wat werk voor de boeg krijgt. Er worden hoge verwachtingen gesteld in de ganse sociale infrastructuur van de Gemeenschappen die daarvoor echter géén frank méér krijgen.

We overlopen de nationaal voorgestelde initiatieven.¹

1. Voor een uitvoerige doorlichting van 'de nieuwe kriminele politiek', kan de lezer terecht in *Fatik, tijdschrift voor gevangeniswezen en reklassering*, 1992, nr. 50 (Liga voor Mensenrechten, Universiteitsstraat 8, 9000 Gent).