

## Ruis op de lijn

### Het Belgische antwoord op het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT)

TOM DAEMS\*

*Waar tussen jou en waar tussen mij  
Staat die muur, die zo hoog blijkt te zijn  
Al praten we door, we horen geen woord  
Tussen ons, zit er ruis op de lijn<sup>1</sup>*

Een rapport van het Europese antifoltercomité (CPT): daar kijk je als overheid wellicht niet reikhalzend naar uit. Zelfs indien je ervan overtuigd bent dat je een vlekkeloos parcours hebt afgelegd dan nog zijn er altijd wel zaken die vatbaar zijn voor verbetering. Dat is ook eigen aan de materie: een wereld die vrij is van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing is nooit definitief verworven. Dit heeft te maken met het geheel eigen karakter van de gesloten instellingen waar het CPT zijn ogen en pijlen op richt: menselijke relaties worden hier in een kunstmatig onevenwicht gebracht en individuele belangen dreigen ondergeschikt gemaakt te worden aan het belang van de instelling. Om die reden zijn dergelijke instituties onafgebroken vatbaar voor wat Constantijn Kelk ooit omschreef als het gummibaleffect: de neiging om steeds weer ‘in oude “natuurlijke” eigenschappen en patronen terug te vallen.’<sup>2</sup> Of zoals Anne Owers het recent stelde op een conferentie naar aanleiding van de twintigste verjaardag van het CPT: dergelijke instellingen zijn voorbeschikt ‘to revert to institutional convenience if there are no barriers to it.’<sup>3</sup> En die ‘tegennatuurlijke’ barrières omvatten zowel de uitwerking van een rechtspositie voor geïnstitutionaliseerden als ‘autonoom recht’ (aldus Kelk) als het onafhankelijk toezicht (aldus Owers).

Maar er is nog een andere reden waarom nieuws van het CPT wellicht met argusogen tegemoet wordt gezien: als staat kan je rapporten van het CPT namelijk niet zomaar naast je neerleggen. Wanneer een NGO een kritisch rapport over de mensenrechtensituatie in een bepaald land de wereld instuurt, dan kan de betrokken overheid doen alsof zijn neus bloedt. Er is immers geen formele verplichting om te reageren en de storm waait wel weer over. Dit ligt anders bij het CPT: zijn rapporten gaan immers vergezeld van een

\* Postdoctoraal onderzoeker Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen (FWO), Instituut voor Strafrecht & Leuven Instituut voor Criminologie (LINC), K.U. Leuven, tom.daems@law.kuleuven.be.

<sup>1</sup> Uit de Nederlandstalige bewerking door Peter Koelewijn van ‘Somewhere Between’ (Merle Haggard and the Strangers), uitgevoerd door Lisa del Bo, Willy Sommers en Luc Steeno.

<sup>2</sup> C. KELK, *Recht voor geïnstitutionaliseerden. De functies van het recht in penitentiaire inrichtingen, psychiatrische ziekenhuizen en andere totalitaire instituties*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleeraar in het straf- en strafprocesrecht en het penitentiair recht aan de Rijksuniversiteit te Utrecht op maandag 31 oktober 1983, Arnhem, Gouda Quint, 1983, 23.

<sup>3</sup> European Committee for the Prevention of Torture & Association for the Prevention of Torture, *New partnerships for torture prevention in Europe. Proceedings of the Conference. Strasbourg, 6 November 2009*. Straatsburg, Council of Europe, 2010, 55.

uitnodiging naar de staat toe om binnen een bepaalde termijn een gedetailleerd antwoord te verschaffen. Dit antwoord dient doorgaans een drietal componenten te omvatten: vermelding van de maatregelen die genomen zijn om de aanbevelingen van het CPT om te zetten in de praktijk; reactie op de commentaren die het CPT in het rapport formuleert; en een antwoord op de vragen om aanvullende informatie. Volgens art. 10 van de Europese antifolterconventie verbindt elke staat zich ertoe om zijn volledige medewerking aan het CPT te verlenen. Indien het CPT meent dat de betrokken staat niet of onvoldoende meewerkt of weigert om de situatie te verbeteren in het licht van zijn aanbevelingen, dan kan het overgaan tot een publieke verklaring. In zijn zesde jaarrapport had het CPT opgemerkt dat 'buitensporige vertragingen' bij het insturen van het antwoord aanleiding kunnen geven voor een dergelijke publieke verklaring.<sup>4</sup> Kortom: de rapporten van het CPT zijn geen losstaande, éénmalige en vrijblijvende momentopnames van de situatie in een bepaald land, maar maken deel uit van de zogenaamde 'voortdurende dialoog' tussen het CPT en de betrokken staat.

## HET SPEL VAN WOORD EN WEDERWOORD

Als overheid kan je op uiteenlopende manieren omspringen met de bevindingen en aanbevelingen van het CPT. Je kan luisteren naar de verzuchtingen, gehoor geven aan de aanbevelingen, sympathie tonen voor de bezorgdheden – eventueel kan je zelfs verontschuldigen uiten voor wat direct toeschrijfbaar is aan eigen optreden of nalatigheid. In een ideale wereld wordt een dergelijke houding eigenlijk ook verwacht door het CPT: het officiële uitgangspunt is immers dat de gesprekspartners in een geest van samenwerking en vertrouwen participeren in een rationele dialoog – en dit met een gedeelde emotionele betrokkenheid bij het uiteindelijke streefdoel, namelijk een foltervrije wereld voor éénieder die door een publieke instantie van zijn vrijheid wordt beroofd.

Het zou echter van wereldvreemdheid getuigen om te denken dat in de praktijk alles instemmend beantwoord zou worden en dat staten de opgelijste wantoestanden en tekortkomingen zonder morren zouden erkennen en de gesuggereerde oplossingen zonder tegenspartelen zouden aanvaarden. Zo is het bijvoorbeeld best mogelijk dat de vaststellingen van het CPT niet accuraat zijn en dat de wenselijkheid of haalbaarheid van de aanbevelingen voorwerp kunnen uitmaken van discussie. Maar anderzijds zal een staat zelden of nooit alles openlijk ontkennen of de aangedragen oplossingen schamper weglachen: de te betalen prijs in termen van gezichtsverlies en imagoschade ligt daarvoor te hoog. In de antwoorden op de rapporten van het CPT ontrolt zich om die reden vaak een subtiel woordenspel: men stemt in met bepaalde zaken, maar laat andere opmerkingen onbeantwoord; de gevolgen of praktische implicaties worden anders ingeschat; aangekaarte problemen krijgen een andere noemer; overmacht wordt ingeroepen; aanbevelingen worden betwist, enzovoort.<sup>5</sup> Nadere reflectie op dit proces van woord en wederwoord is vooral boeiend en nuttig wanneer een land reeds meermaals werd bezocht, verschillende keren dezelfde of gelijkkluidende kritieken en aanbevelingen heeft

<sup>4</sup> CPT/Inf (96) 21, §10.

<sup>5</sup> De spanning tussen ontkennen (*denial*) en erkennen (*acknowledgement*) staat centraal in het latere werk van Stanley Cohen. Hij maakt daarbij een onderscheid tussen *literal denial* ('nothing is happening'), *interpretive denial* ('What is happening is really something else') en *implicatory denial* ('What's happening is justified'). Zie in het bijzonder: S. COHEN, *States of Denial. Knowing about Atrocities and Suffering*, Cambridge, Polity Press, 2001, 344p. En de eerdere artikelen S. COHEN, "Human rights and crimes of the state: the culture of denial", *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 1993, 97-115; S. COHEN, "Government Responses to Human Rights Reports: Claims, Denials, and Counterclaims", *Human Rights Quarterly*, 1996, 18(3), 517-543.

gehoord, maar niettemin nog steeds in gebreke blijft: hoe blijf je dan antwoorden zonder de gesprekspartner al te fel te schofferen?

In deze forumbijdrage besteden we aandacht aan het Belgische antwoord op het rapport dat het CPT opmaakte naar aanleiding van zijn vijfde periodiek bezoek aan ons land (28 september – 7 oktober 2009). Dit rapport werd op 23 juli 2010 vrijgegeven.<sup>6</sup> Op 22 februari 2011 volgde de publicatie van het Belgische antwoord.<sup>7</sup> We gaan in op de vraag *hoe* België antwoordt, d.w.z.: we groeperen de antwoorden niet volgens inhoudelijke criteria, maar wel op basis van vormelijke. We onderscheiden acht antwoordcategorieën die we hierna toelichten en bespreken. Aan het einde van de bijdrage bespreken we kort een aantal hete hangijzers die al geruime tijd voorwerp uitmaken van kritiek.

## HET ANTWOORD VAN BELGIË

### 1. Het instemmende antwoord

Het instemmende antwoord is het meest eenvoudige in het rijtje: de vaststellingen van het CPT worden onderschreven en men gaat akkoord met de aanbevelingen of men bevestigt dat het aangekaarte euvel intussen van de baan is.

Dergelijke antwoorden komen het vaakst voor bij punctuele vragen om informatie of gerichte aanbevelingen. Zo bevestigt België bijvoorbeeld dat de verwarming in cel nr. 6212 van de gevangenis van Jamioux intussen hersteld is.<sup>8</sup> Het CPT uitte ook bezwaren bij de toegang tot persoonlijke medische gegevens in het gesloten centrum van Vottem. In zijn antwoord stelt België dat deze informatie – het zou gaan om de rapporten van de psycholoog – niet langer voor alle personeelsleden toegankelijk is.<sup>9</sup>

Maar ook bij vaststellingen en aanbevelingen die een ruimer bereik hebben, duikt dit type antwoord op. Zo had het CPT verzocht om in geval van aanhouding het opsluitingsregister aan te vullen met vermelding van het uur waarop de betrokkene geïnformeerd werd over zijn rechten, het uur waarop deze een vertrouwenspersoon heeft kunnen contacteren en het gegeven of hij al dan niet om medische bijstand heeft verzocht. In zijn antwoord meldt België dat extra rubrieken toegevoegd zullen worden aan het opsluitingsregister zodat deze aanvullende informatie voortaan wordt opgenomen.<sup>10</sup> Het CPT had opgeroepen om maatregelen te treffen zodat drinkbaar water en voedsel op normale eetmomenten zou worden voorzien. De Belgische autoriteiten antwoorden dat maatregelen genomen zullen worden zodat de voorschriften opgenomen in art. 33sexies van de wet op het politieambt, dat deze materie regelt, op optimale wijze in de praktijk

<sup>6</sup> CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 28 septembre au 7 octobre 2009*, CPT/Inf (2010) 24, Straatsburg, 23 juli 2010. Voor samenvattingen van – en bedenkingen bij – dit rapport, zie T. DAEMS, “Mooi, het leven is mooi. Over het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT)”, *Panopticon*, 2010, afl. 6, 1-16; C. HERMANS, “Nihil sub sole novum. Bedenkingen bij het 5<sup>e</sup> rapport van het CPT” en “Rapport CPT 2009”, *Fatik*, 2010, afl. 128, 3-4, 21-32; G. PVL, “Wie braaf is krijgt lekkers, wie stout is de roe... Het jongste bezoek van het CPT aan België”, *Vigiles*, 2010/2011, 209-217.

<sup>7</sup> *Réponse du Gouvernement de la Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite en Belgique du 28 septembre au 7 octobre 2009*, CPT/Inf (2011) 7, Straatsburg, 22 februari 2011.

<sup>8</sup> CPT/Inf (2011) 7, 35.

<sup>9</sup> CPT/Inf (2011) 7, 21.

<sup>10</sup> CPT/Inf (2011) 7, 11-12.

worden gebracht.<sup>11</sup> België stemt ook in met de aanbeveling van het CPT om elk gebruik van stroomstootwapens te registreren.<sup>12</sup>

## **2. Het partiële antwoord**

Soms blijven delen van een vraag om informatie of een verzoek om een standpunt onbeantwoord. Het gebeurt ook dat er niet nader wordt ingegaan op (een onderdeel van) een aanbeveling(en) van het CPT. In dergelijke gevallen is het antwoord partieel: de betrokken overheid laat zijn licht schijnen op een deel van het aangekaarte probleem, maar zelfertijd blijven andere aspecten in het duister.

In zijn rapport had het CPT kritiek geuit op gevangenentransporten waarbij ogen en oren worden afgedekt via een donkere bril en hoofdtelefoon. Volgens het CPT is een dergelijke ingreep niet noodzakelijk: eenzelfde resultaat zou bijvoorbeeld bereikt kunnen worden door het regelmatig wijzigen van trajecten en uurroosters of via het gebruik van andere transportmiddelen. In zijn antwoord stelt België dat het hier geen systematische praktijk betreft: de beslissing om een dergelijk transport in te lassen, gebeurt op basis van een concrete risicoanalyse die in samenspraak met de gerechtelijke autoriteiten uitgevoerd wordt door de politiediensten. Over de suggestie van het CPT dat er ook andere mogelijkheden zijn om hetzelfde doel te bereiken, wordt echter geen woord gerept.<sup>13</sup>

Het CPT riep op om onmiddellijk te stoppen met het volledig ontkleden van gedetineerden om medische redenen in de gevangenis van Iltre. Het wees erop dat aangepaste kledij bestaat welke rekening houdt met het risico op zelfmoord. België beperkt zijn antwoord echter tot de mededeling dat het naakt opsluiten van gedetineerden slechts uitzonderlijk plaatsgrijpt en dat de duur tot het maximum beperkt blijft. Een reactie op de suggestie van het CPT dat ook in dergelijke gevallen voor aangepaste kledij kan gezorgd worden, blijft achterwege.<sup>14</sup>

In zijn rapport had het CPT twee aanbevelingen geformuleerd over de Commissies van Toezicht: ten eerste, er moeten onmiddellijk maatregelen genomen worden zodat de gevangenis van Brugge (en zonodig andere penitentiaire instellingen die in hetzelfde schuifje zitten) effectief over een Commissie van Toezicht kan beschikken; ten tweede, alle noodzakelijke middelen moeten ter beschikking gesteld worden zodat de Commissies van Toezicht zich in goede omstandigheden aan hun missie kunnen wijden. In het antwoord stellen de Belgische autoriteiten dat hen geen schuld treft wat het ontbreken van een Commissie van Toezicht bij de gevangenis van Brugge betreft. Alle inspanningen om een oplossing te vinden, hebben tot dusver geen resultaat opgeleverd, zo voegt België toe. Over de meer algemene aanbeveling met betrekking tot de ondersteuning van de werking van de Commissies van Toezicht, hult België zich evenwel in stilzwijgen.<sup>15</sup>

## **3. Het antwoord dat een nieuwe vraag oproept**

Dit type antwoord is eigenlijk een variant van het partiële antwoord, maar het onderscheidt zich hiervan op één vlak: in het antwoord komen weldegelijk alle componenten van de vraag of aanbeveling aan bod, maar dit gebeurt op dermate wijze dat het onmid-

<sup>11</sup> CPT/Inf (2011) 7, 13.

<sup>12</sup> CPT/Inf (2011) 7, 16-17.

<sup>13</sup> CPT/Inf (2011) 7, 17.

<sup>14</sup> CPT/Inf (2011) 7, 37.

<sup>15</sup> CPT/Inf (2011) 7, 46.

dellijk een nieuwe vraag oproept. Het antwoord lijkt daardoor niet 'af' te zijn: het stopt als het ware halfweg.

Het CPT stelde tijdens zijn bezoek vast dat er zich gedetineerden op de Brugse afdeling individuele bijzondere veiligheid (AIBV) bevonden die daar eigenlijk niet thuishoorden. Het riep België op om hier onmiddellijk een einde aan te stellen. In zijn antwoord meldt België dat in september 2009 een studiedag had plaatsgevonden over de AIBVs waar onder meer ook de opmerkingen die het CPT in zijn rapport vermeldt, aan bod kwamen. Als gevolg van die studiedag zou een 'complete evaluatie' (*évaluation complète*) van de AIBVs zijn opgestart.<sup>16</sup> Hier houdt het antwoord echter op. Is die evaluatie intussen – meer dan een jaar later – afgelopen? Indien ja: wat zijn de resultaten en gevolgtrekkingen? Indien nee: waarom duurt de evaluatie zo lang<sup>17</sup> en hoe wordt er intussentijd met de gesignaleerde problemen omgesprongen? Ietwat verderop in het antwoord wordt twee keer gesteld dat *Les autorités belges estiment qu'une réflexion à ce sujet doit s'engager*'. Dit antwoord heeft betrekking op het vraagstuk of een vorm van overgangsregime tussen de AIBV en het normale detentieregime wenselijk is.<sup>18</sup> Is die reflectie intussen begonnen en hoe vindt deze in concreto plaats?

Het CPT riep België op om de beroepsprocedure bij plaatsing in een individueel bijzonder veiligheidsregime en het beklagrecht voor gedetineerden (in concreto art. 118, §10 en Titel VIII van de basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden) in werking te laten treden. In zijn antwoord stelt België tot twee keer toe dat het deze bepalingen 'om redenen van coherentie' pas wil implementeren nadat de andere bepalingen van de basiswet zijn ingevoerd.<sup>19</sup> Dit antwoord werpt echter een nieuwe vraag op: wanneer kunnen de andere bepalingen dan inwerking treden? Wat is het tijdsplan voor een dergelijke gefaseerde invoering?

In zijn rapport stelde het CPT de organisatie van medische escortes voor de gevangenis van Ittre aan de kaak: aangezien Ittre gelegen is in een minder ruim bedeelde politiezone staan Brusselse agenten in voor de transporten. Hierdoor moet er twee keer heen-en-weer gependeld worden om een gedetineerde uit Ittre naar een Brussels ziekenhuis te vervoeren. Heel wat van de geplande uithalingen vonden om die reden niet plaats, zo stelde het CPT vast. België erkent het probleem en geeft toe dat het systeem niet optimaal functioneert. In het antwoord wordt gemeld dat er op dit moment voorstellen tot herziening van het huidige systeem op tafel liggen.<sup>20</sup> De lezer blijft echter in het ongewisse over de inhoud van deze voorstellen en over het tijdstip waarop een beslissing verwacht kan worden. Hetzelfde geldt voor de aanbeveling van het CPT om in reguliere ziekenhuizen opvang te voorzien voor gedetineerden die in psychiatrische noodsituaties verkeren. Op deze aanbeveling antwoordt België tot twee keer toe dat ziekenhuizen geen vragende partij zijn om dergelijke gedetineerden op te vangen.<sup>21</sup> Dit antwoord blijft echter zonder vervolg. Betekent dit dat de Belgische autoriteiten zich bij die stand van zaken neerleggen? Of wordt er toch gepoogd om hier alsnog een mouw aan te passen zodat er ook voor dergelijke noodgevallen een oplossing wordt gevonden?

<sup>16</sup> CPT/Inf (2011) 7, 31.

<sup>17</sup> De studiedag over de AIBVs vond plaats op 15 september 2009. België was dus reeds vóór het bezoek van het CPT op de hoogte van de problematiek. Over de studiedag, zie Directoraat-Generaal Penitentiare Inrichtingen, *Activiteitenverslag 2009*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2010, 24-25.

<sup>18</sup> CPT/Inf (2011) 7, 33.

<sup>19</sup> CPT/Inf (2011) 7, 33, 46.

<sup>20</sup> CPT/Inf (2011) 7, 37.

<sup>21</sup> CPT/Inf (2011) 7, 41 en 43.

In de antwoorden duiken soms zinnen op die uitblinken in vaagheid. Bij de toelichting over de geplande algemene kwaliteitsnormen voor cellencomplexen en wachtruimtes voor minderjarigen in de justitiepaleizen wordt tot twee keer toe volgende uitdrukking gehanteerd: *‘Des premiers contacts à ce sujet ont déjà été pris.’*<sup>22</sup> Waaruit bestonden die ‘eerste contacten’ (een telefoontje, e-mail, brief, vergadering, overleg, ...)? En welke concrete beslissingen of acties vloeiden eruit voort? Hetzelfde geldt voor de (herhaalde) kritiek van het CPT op het boeien aan meubelstukken van gedetineerden die hun dossier komen inkijken in het Brusselse justitiepaleis. Het CPT dringt er andermaal op aan dat deze praktijk onmiddellijk wordt stopgezet. Hier klinkt het antwoord als volgt: *‘Une attention particulière sera apportée à cette question.’*<sup>23</sup> Betekent dit dat er een einde komt aan deze praktijk? Wellicht niet want anders zou dit ook ondubbelzinnig aan het CPT gemeld kunnen worden. De lezer heeft er echter het raden naar wat die ‘bijzondere aandacht’ dan wel omvat. Maar ook op andere vlakken zijn de antwoorden soms onduidelijk. Bijvoorbeeld: *‘la prison de Jamioux a multiplié les efforts afin d’élargir les programmes de formation pour les détenus et les activités culturelles et ce, dès la rentrée.’*<sup>24</sup> Wat moet het CPT verstaan onder een ‘verveelvoudiging van de inspanningen’? Wat betekent dit in kwantitatieve termen? Leveren de inspanningen ook resultaten op?

#### 4. Het corrigerende antwoord

Bij het corrigerende antwoord worden observaties of aanbevelingen van het CPT in twijfel getrokken. Het kan zijn dat het CPT een fout heeft gemaakt of de situatie niet juist heeft ingeschat. Het is ook mogelijk dat de aanbevelingen in de ogen van de betrokken overheid weinig zinvol zijn of dat er alternatieven voorhanden zijn.

Net zoals bij het instemmende antwoord gaat het ook hier vaak om punctuele zaken. Zo corrigeert België het CPT wanneer het aanstipt dat enkel een politieofficier gemachtigd is om de contactname van een vertrouwenspersoon bij een administratieve aanhouding te weigeren. De aanbeveling van het CPT dat dergelijke weigeringen voorgelegd moeten worden aan de goedkeuring van een overste, is daardoor niet langer relevant.<sup>25</sup> In tegenstelling tot het CPT menen de Belgische autoriteiten dat de therapeutische en vrije tijdsactiviteiten in de psychiatrische annex van Lantin wél voldoende zijn. Een uitbreiding van het aanbod wordt dan ook niet nodig geacht.<sup>26</sup>

Maar soms gaat het corrigerend antwoorden ook een stapje verder. Zo betwist België de aanbeveling van het CPT dat het cellencomplex van het Portalisgebouw nood heeft aan een brandveiligheidsaudit. Volgens de Belgische autoriteiten brengt het rapport van het CPT geen enkel objectief element aan om de bestaande veiligheids- en evacuatiescenario’s in vraag te stellen.<sup>27</sup> België meent ook dat het CPT de plaats van de penitentiaire inrichting van Tilburg in het Belgische gevangenispark verkeerd inschat wanneer het stelt dat gevangenen hun uitdrukkelijke toestemming zouden moeten geven voor een overbrenging naar Tilburg. De Nederlandse gevangenis is een annex van de gevangenis van Wortel. In die zin is er geen sprake van een interstatelijke overbrenging, maar wel van

<sup>22</sup> CPT/Inf (2011) 7, 13.

<sup>23</sup> CPT/Inf (2011) 7, 14.

<sup>24</sup> CPT/Inf (2011) 7, 35.

<sup>25</sup> CPT/Inf (2011) 7, 10.

<sup>26</sup> CPT/Inf (2011) 7, 40.

<sup>27</sup> CPT/Inf (2011) 7, 14.

*'une mesure d'ordre intérieur'*, aldus de Belgische autoriteiten.<sup>28</sup> Of anders gezegd: volgens België benoemt het CPT de kwaal verkeerd waardoor zijn remedie ook overbodig wordt.

### **5. Het 'in de praktijk loopt alles op rolletjes'- antwoord**

Bij dit type antwoord worden de vaststellingen van het CPT niet zozeer betwist. Vaak wordt ook erkend dat de voorgestelde of geplande (wettelijke) hervormingen (nog) niet hebben plaatsgegrepen. De indruk wordt echter gewekt dat er zich op het terrein geen noemenswaardige problemen stellen. De ernst van de gesignaleerde problematiek wordt impliciet afgezwakt: in de praktijk loopt alles op rolletjes.

Zo erkent België dat het recht op medische bijstand in de wet op het politieambt beperkt blijft tot de administratieve aanhouding (art 33quinquies). Niettemin stelt het dat bijstand van een arts 'in de praktijk' ook 'gegarandeerd' is tijdens de gerechtelijke aanhouding.<sup>29</sup> Op de kritiek van het CPT over het uitblijven van de inwerkingtreding van Titel VII van de basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden (d.w.z. het tuchtregime) wordt op gelijkaardige wijze gereageerd: het KB van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen zou voldoende duidelijk zijn en de juridische basis verschaffen om met respect voor de rechten van de verdediging tuchtrechtelijk op te treden.<sup>30</sup> Zowel in het geval van de gerechtelijke aanhouding als van de vrijheidsberoving wordt dus erkend dat de (implementatie van) wetgeving (vooralsnog) uitblijft. Tezelfdertijd wordt echter gesuggereerd dat deze – gelet op de huidige praktijk die als probleemloos wordt ervaren – ook niet zo dringend is.

De stelling dat er zich in de praktijk eigenlijk geen probleem stelt, is ook onderhuids aanwezig in de discussie over de kwaliteitsnormen voor cellen in de justiepaleizen. Tot twee keer toe bevestigt de federale regering zijn bereidheid om dergelijke kwaliteitseisen in wetteksten te gieten. Maar tezelfdertijd herinnert de regering het CPT eraan dat gevangenen slechts enkele uren in dergelijke cellencomplexen doorbrengen.<sup>31</sup> De vraag om hervorming klinkt daardoor plots minder dwingend.

Bij de 'in de praktijk loopt alles op rolletjes'- antwoorden wordt soms ook gebruik gemaakt van exemplarische projecten. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer het CPT polst naar de aanpak van de drugsproblematiek in de penitentiaire inrichtingen. Hier meldt België trots dat het sensibiliseringsprogramma 'Boules de neige', dat in de gevangenis van Andenne en Jamiouls plaatsgrijpt, een prijs van de Wereldgezondheidsorganisatie in de wacht heeft gesleept. Op vlak van behandeling wordt dan weer verwezen naar het bekende 'Believe' project van de gevangenis van Ruiselede.<sup>32</sup> Wanneer het CPT aandringt om onmiddellijk een zelfmoordpreventieprogramma op poten te zetten in de gevangenis van Lantin, dan antwoordt België dat een algemene reflectie daarover plaatsgrijpt en dat deze in praktische voorstellen zou moeten uitmonden. Het verwijst daarbij tevens naar een project dat reeds loopt in de gevangenis van Oudenaarde.<sup>33</sup> Het is een beproefde (maar ook ietwat riskante) antwoordtechniek: de paradepaardjes worden van stal gehaald, maar deze zijn – nét omdat het paradepaardjes zijn – vaak niet representatief.

<sup>28</sup> CPT/Inf (2011) 7, 27.

<sup>29</sup> CPT/Inf (2011) 7, 8 en 10-11.

<sup>30</sup> CPT/Inf (2011) 7, 45.

<sup>31</sup> CPT/Inf (2011) 7, 12-13.

<sup>32</sup> CPT/Inf (2011) 7, 39-40.

<sup>33</sup> CPT/Inf (2011) 7, 42.

## **6. Het ‘kunnen, maar niet willen’ – antwoord**

Soms is er onenigheid over de aanbevelingen van het CPT: zo kan het gebeuren dat de betrokken overheid de nood aan remediëring betwist of de voorgestelde oplossing niet wenselijk of werkbaar acht.

Het CPT had opgeroepen om maatregelen te nemen zodat toegang tot een advocaat gewaarborgd wordt bij administratieve aanhoudingen. In zijn antwoord stelt België dat de administratieve aanhouding slechts een tijdelijke maatregel is waartoe beslist wordt met het oog op de handhaving of herstel van de orde. In het licht daarvan heeft toegang tot een advocaat geen reden van bestaan.<sup>34</sup> Tijdens zijn bezoek stelde het CPT vast dat de medicijnenbedeling in het gesloten centrum van Vottem door het veiligheidspersoneel gebeurt. Het CPT verzocht de Belgische autoriteiten om ervoor te zorgen dat deze taak voortaan door het verzorgend personeel uitgevoerd zou worden. Gelet op de personeelsbezetting zou dit volgens het CPT geen probleem mogen vormen. In zijn antwoord acht België de aanbeveling echter niet werkbaar: dit zou teveel vergen van het verzorgend personeel en daardoor tot kwaliteitsverlies op vlak van de zorgverstrekking leiden.<sup>35</sup>

In zijn rapport besteedde het CPT uitgebreid aandacht aan de impact van de stakingsacties die in 2009 in de gevangnissen van Lantin en Vorst hadden plaatsgegrepen. Het herhaalde daarbij zijn eerdere aanbeveling om onmiddellijk over te gaan tot de invoering van een gegarandeerde minimumdienstverlening. In zijn antwoord verwijst België naar protocol nr. 351 dat op 19 april 2010 werd afgesloten tussen de Minister van Justitie en de representatieve overheidsvakbonden. Dit protocol beoogt de sociale dialoog te versterken en conflicten in de penitentiaire sector te beheersen. Om die reden stelt de regering dat de invoering van een gegarandeerde minimumdienstverlening op dit moment niet aan de orde is.<sup>36</sup> Verder gaat België niet in op het verzoek om het beleid met betrekking tot de persoonlijke spullen die gedetineerden op cel mogen hebben in de AIBVs, te herbekijken<sup>37</sup>; het geeft geen gevolg aan de aanbeveling om het open-deur regime dat in de gevangenis van Ittre geldt voor werkende gedetineerden uit te breiden naar gedetineerden die nog geen werk hebben<sup>38</sup>; het gaat niet in op de aanbeveling van het CPT om het aantal verpleegkundigen in de gevangenis van Ittre te verhogen<sup>39</sup>; en het is van oordeel dat de inrichting van enkele beveiligde kamers in een ziekenhuis in de regio van Charleroi op dit moment geen prioriteit is.<sup>40</sup>

## **7. Het ‘willen, maar niet kunnen’ – antwoord**

Dit type antwoord is het spiegelbeeld van het voorgaande. Een overheid kan het volmondig eens zijn met de bevindingen van het CPT en de aanbevelingen principieel onderschrijven, maar desondanks lukt het haar niet om gehoor te geven aan de verzuchtingen: de indruk ontstaat (of wordt gewekt) dat men wel wil, maar niet kan.

In het Belgische antwoord wordt op verschillende plaatsen een dergelijke vorm van overmacht ingeroepen. Onmiddellijk bij aanvang van zijn antwoord laat België reeds weten dat het slechts ‘in de mate van het mogelijke’ kan reageren: sinds het ontslag van

<sup>34</sup> CPT/Inf (2011) 7, 10.

<sup>35</sup> CPT/Inf (2011) 7, 24.

<sup>36</sup> CPT/Inf (2011) 7, 27.

<sup>37</sup> CPT/Inf (2011) 7, 32.

<sup>38</sup> CPT/Inf (2011) 7, 35.

<sup>39</sup> CPT/Inf (2011) 7, 35.

<sup>40</sup> CPT/Inf (2011) 7, 37.



de federale regering op 22 april 2010 verkeert de regering namelijk in lopende zaken. Het uitblijven van een volwaardige federale regering vormt een obstakel tot het nemen van politieke initiatieven.<sup>41</sup> De impact van de politieke impasse keert meermaals terug in het antwoord. Zo roept het CPT België op om de eerdere toezeggingen met betrekking tot de gerechtelijke aanhouding, die België had gedaan naar aanleiding van het CPT-bezoek van 2001, eindelijk in de praktijk om te zetten. In zijn antwoord verwijst België naar de mislukking van het project Franchimont ten gevolge van de ontbinding van de Kamers in 2003. Sindsdien zouden diverse voorstellen gelanceerd zijn, maar tot dusver hebben die geen resultaat opgeleverd. De huidige regering stelt dat ze wegens de lopende zaken niet in de mogelijkheid verkeert om hier verder initiatief te nemen.<sup>42</sup> Ook elders wordt de regeringscrisis ingeroepen, onder meer om aan te geven waarom België op dit moment geen standpunt kan meedelen aan het CPT over de kwestie of de verantwoordelijkheid voor de penitentiaire gezondheidszorg naar het Ministerie van Volksgezondheid zou moeten worden overgeheveld<sup>43</sup> en om de onduidelijkheid te verklaren over de implementatie van de interneringswet van 21 april 2007<sup>44</sup> en de inwerkingtreding van Titel VII en VIII van de basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden.<sup>45</sup>

Naast de regeringscrisis roept België ook budgettaire problemen in als rechtvaardiging om geen gehoor te kunnen geven aan de aanbevelingen. Dit argument duikt onder meer op bij aanbevelingen over de constructie van speciale lokalen voor minderjarigen in de belangrijkste politiecommissariaten en justitiepaleizen<sup>46</sup>; over het terugschroeven van de termijn van twintig jaar voor de aanpassing van de politiecellen<sup>47</sup>; over de zoektocht naar een andere lokatie voor het cellencomplex van het Portalisgebouw<sup>48</sup>; over de bouw van een recreatieruimte in het gesloten centrum van Vottem<sup>49</sup>; over de uitbreiding van het penitentiair bewakingspersoneel op de psychiatrische annexen van de gevangenis van Lantin<sup>50</sup> en Jamioulx.<sup>51</sup>

Opmerkelijk is dat België op een bepaald moment lijkt aan te geven het zelf niet meer te weten. Het erkent de problemen met de polikliniek in de gevangenis van Lantin, maar *'...sans pouvoir cependant avancer de solutions concrètes à l'heure actuelle'*.<sup>52</sup> Tot slot wordt een aantal keer schaarste op de arbeidsmarkt ingeroepen als reden waarom de aanbevelingen niet kunnen worden opgevolgd, meer in het bijzonder wordt het gevangeniswezen geplaagd door een nijpend tekort aan beschikbare psychiatrisch verpleegkundigen.<sup>53</sup>

## 8. Het onderzoekende antwoord

We sluiten het lijstje af met het onderzoekende antwoord. Hier stelt de betrokken overheid dat het de bevindingen of aanbevelingen van het CPT aan verder onderzoek, studie, overleg, enzovoort wenst te onderwerpen. Voor het CPT is dit wellicht één van de moeilijkste antwoorden om greep op te krijgen: moet het antwoord gekaderd worden binnen een

<sup>41</sup> CPT/Inf (2011) 7, 4.

<sup>42</sup> CPT/Inf (2011) 7, 7.

<sup>43</sup> CPT/Inf (2011) 7, 40.

<sup>44</sup> CPT/Inf (2011) 7, 43.

<sup>45</sup> CPT/Inf (2011) 7, 45-46.

<sup>46</sup> CPT/Inf (2011) 7, 13.

<sup>47</sup> CPT/Inf (2011) 7, 14.

<sup>48</sup> CPT/Inf (2011) 7, 14.

<sup>49</sup> CPT/Inf (2011) 7, 24.

<sup>50</sup> CPT/Inf (2011) 7, 41.

<sup>51</sup> CPT/Inf (2011) 7, 43.

<sup>52</sup> CPT/Inf (2011) 7, 40.

<sup>53</sup> CPT/Inf (2011) 7, 41-42.

ernstige aanpak van de aangekaarte problematiek of maakt het onderdeel uit van een meer cynische strategie die gericht is op het winnen van tijd of het op de lange baan schuiven van de gevraagde hervormingen?

Ook in het Belgische antwoord keert dit type antwoord meermaals terug. Zo zal België bijvoorbeeld onderzoeken of bij de administratieve aanhouding systematisch informatiebladen overhandigd kunnen worden en een verklaring ondertekend kan worden waarin men verklaart geïnformeerd te zijn over zijn rechten.<sup>54</sup> België zal onderzoeken of het – binnen het kader van de geplande werkzaamheden ter verbetering van de politiecellen – gevolg kan geven aan de oproep van het CPT dat opsluitingen die langer duren dan enkele uren, dienen uitgevoerd te worden in politiecellen met een minimale oppervlakte van 7 vierkante meter.<sup>55</sup> In de gevangenis van Jamioulx wordt onderzocht of de tandheelkundige zorg uitgebreid kan worden.<sup>56</sup> In diezelfde gevangenis vindt ook een behoeftenonderzoek plaats met betrekking tot de opvang van geïnterneerden.<sup>57</sup> België meldt ook dat men binnen de penitentiaire administratie nadenkt over de inrichting van de strafcellen en dit ‘...dans le cadre de la rédaction des arrêtés royaux d’exécution de la Loi de principes’.<sup>58</sup> Verder is België ook begonnen aan een ‘algemene reflectie’ over zelfmoordpreventie in de gevangnissen. Deze reflectie zou moeten uitmonden in praktische voorstellen.<sup>59</sup>

## AAN HET LIJNTJE

Bij aanvang van zijn rapport drukte het CPT zich uitermate kritisch uit over het gebrek aan opvolging van eerder gedane aanbevelingen. Het verwees daarbij in het bijzonder naar het recht op bijstand van een advocaat bij de aanhouding en de gegarandeerde minimumdienstverlening bij stakingen in de penitentiaire sector. Het CPT riep België op om doortastende maatregelen te nemen en bracht daarbij het principe van samenwerking (art. 3) en de procedure tot het uitvaardigen van een publieke verklaring (art. 10, §2) uitdrukkelijk in herinnering.<sup>60</sup>

Op vlak van bijstand van een advocaat beweegt er intussen wel wat – al is dit veeleer toe te schrijven aan recente rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dan aan de werking van het CPT. Zo verwijst België in zijn antwoord onder meer naar omzendbrieven nr. COL 7/2010 van 4 mei 2010 en COL 15/2010 van het College van procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep, welke voorlopige richtlijnen uitvaardigen inzake bijstand van een advocaat bij het eerste politionele verhoor van een verdachte – en dit in afwachting van een wettelijke regeling terzake.<sup>61</sup> Het uitblijven van een definitieve oplossing voor de ganse problematiek van de gerechtelijke aanhouding sleept echter al uitermate lang aan. In die zin is het maar de vraag of het CPT erg gelukkig is met de wijze waarop de huidige regeringscrisis opgevoerd wordt om de stilstand in de hervorming van het strafprocesrecht te rechtvaardigen. Ook op andere vlakken wordt de regeringscrisis overigens wat gemakkelijk als excuus gehanteerd: bijna vier jaar stilte rond de ‘nieuwe’ interneringswet en meer dan zes jaar zonder noemenswaardige vooruitgang op vlak van de implementatie van de de basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van ge-

<sup>54</sup> CPT/Inf (2011) 7, 11.

<sup>55</sup> CPT/Inf (2011) 7, 12.

<sup>56</sup> CPT/Inf (2011) 7, 36.

<sup>57</sup> CPT/Inf (2011) 7, 42-43.

<sup>58</sup> CPT/Inf (2011) 7, 45.

<sup>59</sup> CPT/Inf (2011) 7, 42.

<sup>60</sup> CPT/Inf (2010) 24, §7.

<sup>61</sup> CPT/Inf (2011) 7, 8-9.

detineerden kunnen moeilijk weggemasseerd worden met verwijzing naar de huidige politieke impasse.

Wellicht neemt het CPT ook geen vrede met de redenen die België aandraagt om niet over te gaan tot invoering van een minimumdienstverlening in de penitentiaire sector. Het CPT wees in zijn rapport andermaal op de verpletterende verantwoordelijkheid die op de schouders van de Belgische overheid rust: zowel in 2003 als in 2009 vielen er doden tijdens wilde stakingsacties in de gevangenissen. Het doet daarenboven wat surrealistisch aan om in het Belgische antwoord te lezen hoe protocol nr. 351 wordt voorgesteld als de uitweg uit de impasse: de ervaringen tot dusver waren immers niet onverdeeld positief. Nauwelijks een maand na de afsluiting van het protocol legden de gevangenisvakbonden ACOD en VSOA de regering van lopende zaken reeds het vuur aan de schenen. Minister van Justitie Stefaan De Clerck was boos en sprak toen van een 'politieke staking'. Einde december 2010 was er andermaal gemor bij de politie: die was het beu om altijd maar weer in te springen tijdens de feestdagen. Minister van Binnenlandse Zaken Annemie Turtelboom schaarde zich volmondig achter de kritiek. Intussentijd heeft zij reeds verschillende keren verklaard dat het protocol onvoldoende wordt gerespecteerd en dat de stakingen teveel inspanningen vergen van de politiediensten. Volgens de Minister dringt de invoering van een minimumdienstverlening zich daardoor op.<sup>62</sup> Tegen deze achtergrond is het ietwat onkies dat België dit falende protocol begin 2011 toch aan het CPT voorschotelt als de oplossing om de negatieve implicaties van de stakingsacties, die het CPT in geuren en kleuren in zijn rapport documenteert, te ondervangen. Het is ook niet netjes dat België daarbij in alle toonaarden zwijgt over de ervaringen met syndicale acties sinds april 2010 enerzijds, en de kritieken die het protocol te slikken kreeg anderzijds.

Het valt ook te betreuren dat België geen antwoord formuleert op de aanbeveling om de Commissies van Toezicht voldoende te ondersteunen zodat deze hun taak naar behoren kunnen vervullen. Daarenboven duikt er in het Belgische antwoord een wat vreemde suggestie op voor het CPT, wanneer deze de rapporten van twee Commissies van Toezicht opvraagt. De regering merkt tweemaal terecht op dat de rapporten van de Commissies van Toezicht niet publiek toegankelijk zijn. De jaarrapporten van de Centrale Toezichtsraad zijn daarentegen wel toegankelijk en worden, zoals de regering andermaal terecht opmerkt, overgemaakt aan de Minister van Justitie en het parlement. België verwijst het CPT daarom naar de jaarrapporten van de Centrale Toezichtsraad.<sup>63</sup> Het probleem is echter dat tot op dit moment (april 2011) het meest recente jaarrapport betrekking heeft op 2007. De Belgische regering verwijst het CPT dus naar rapporten die in de praktijk eigenlijk niet bestaan. Het uitblijven van de jaarrapporten voor 2008, 2009 en 2010 is daarenboven voor een groot deel toe te schrijven aan de gebrekkige ondersteuning en professionalisering van de Commissies van Toezicht. En laat dat nu net het probleem zijn dat het CPT in zijn algemene aanbeveling aankaartte...

<sup>62</sup> Zie o.m. de antwoorden van de Minister van Binnenlandse Zaken op vraag nr. 258 (Kamer) van 14 januari 2011 (Myriam Delacroix-Rolin) en vraag nr. 5-833 (Senaat) van 27 januari 2011 (Karl Vanlouwe).

<sup>63</sup> CPT/Inf (2011) 7, 29, 48.