

**De basiswet van 12 januari 2005 betreffende het
gevangeniswezen en de rechtspositie van de
gedetineerden:
Krachtlijnen en basisbeginselen**

Lieven DUPONT
gewoon hoogleraar K.U.Leuven

I. Algemene situering

1. De aanvangszinnen van een persbericht van 12 december 2004, opgenomen onder de titel "Oprichting van een strafuitvoeringsrechtbank" in de rubriek "Nieuwigheden" op de website van de FOD Justitie (www.fgov.just.be) luiden als volgt: "*Op voorstel van mevrouw Laurette Onkelinx, Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie, keurde de Ministerraad het voorontwerp van wet goed, houdende de oprichting van een strafuitvoeringsrechtbank, en het voorontwerp van wet betreffende de externe rechtspositie van gedetineerden*".¹ In het geciteerde persbericht worden de krachtlijnen van deze voorontwerpen van wet voldoende geconcretiseerd om enigszins een zicht te krijgen op de *tweede fase* van de revolutie die zich momenteel aankondigt in de fase van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en op het vlak van de rechtspositieregeling van gedetineerden. Deze revolutie kan omschreven worden als onomkeerbare poging om – in materies die slechts uitermate marginaal verankerd zijn in parlementaire wetgeving, en die tot op heden vooral aangelegenheden zijn gebleven van de uitvoerende macht en van de penitentiaire administratie – een penologisch verantwoorde en conceptueel samenhangende rechtspositieregeling tot stand te brengen, op wettelijke basis, met respect voor scheiding der machten; voor de hiërarchie van de normen en inzonderheid voor de dwingende eisen van de mensenrechtenverdragen.

2. De hierna toegelichte wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (B.S.1 februari 2005) kan beschouwd worden als een eerste fase van deze revolutie. Zij betreft de interne rechtspositie van gedetineerden, dit is de rechtspositie van de gedetineerde als bewoner van de gevangenis, zijn statuut "intra muros". Deze rechtspositie werd, indien men abstractie maakt van het K.B. van 25 mei 1964 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, tot op heden vrijwel uitsluitend geregeld door ministeriële omzendbrieven die niet alleen in de hiërarchie van rechtsnormen ondergeschikt zijn aan andere, zoals de internationale rechtsbronnen en de grondwet of zelfs parlementaire wetgeving, maar die daarmee ook in tal van opzichten inhoudelijk strijdig zijn. De wet van 12 januari 2005 vindt haar oorsprong o.m. in een op het politieke front – al te – laattijdige bewustwording van het in rechtsstatelijk perspectief uiterst problematisch karakter van de ondermaatse wettelijke normering van de bejegening intra muros van de voorlopig gehechten en veroordeelden. De hierna te bespreken wet kan daarom beschouwd worden als een reusachtig historisch inhaalmanoeuvre om de interne rechtspositie van gedetineerden te reguleren rekening houdend met mensenrechtenverdragen en de eisen die daaraan gesteld worden in een democratische rechtsstaat en rekening houdend met moderne penologische inzichten..

¹ De externe rechtspositie betreft de extramurale aspecten van de detentie, de continuïteit, de duur, de bijzondere modaliteiten van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en van de vervroegde invrijheidstelling van veroordeelden.

II. Voorgeschiedenis

3. Het wetsvoorstel dat uiteindelijk geleid heeft tot de Basiswet van 12 januari 2004 betreffende het gevangeniswezen en de rechten van de gedetineerde (*B.S.* 1 februari 2005), hierna kortweg de Basiswet genoemd, kende een lange voorgeschiedenis. Enige kennis van deze voorgeschiedenis is vereist, teneinde de achtergronden en de draagwijdte te kennen van de wetbepalingen zoals deze uiteindelijk in de Basiswet werden opgenomen.

§1. Van de Oriëntatienota (1996) tot het "Voorontwerp van beginselenwet" (1997)

4. In 1996 kreeg de auteur van voorliggende bijdrage van toenmalig Minister van Justitie Stefaan De Clercq de opdracht om een voorontwerp te redigeren van een beginselenwet gevangeniswezen. Deze opdracht, waarvoor een (krap) tijdsbudget voorzien was van één jaar, werd aangevat op 1 oktober 1996 en afgesloten op 30 september 1997.

5. Deze opdracht lag voorgeprogrammeerd in de Oriëntatienota "Strafbeleid en Gevangenisbeleid" die op 19 juni 1996 door de Minister werd toegelicht in de Commissie voor de Justitie van de Kamer. In deze Oriëntatienota werd de redactie in het vooruitzicht gesteld van een "Voorontwerp van beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties", als onderdeel van een omvattend en ambitieus plan tot vernieuwing van het gevangenisbeleid in het perspectief van een veilige, humane, constructieve en toekomstgerichte strafuitvoering. In dit voorontwerp van beginselenwet zouden o.m. aan bod dienen te komen: 1) basisbeginselen voor de behandeling van gedetineerden, naar de geest van de Europese gevangenisregels en de eisen gesteld door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; 2) het doel van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf; 3) basisbeginselen betreffende de rechtspositie van de gedetineerde met betrekking tot handelingen en beslissingen van de overheid die zijn leven als inwoner van de strafinrichting betreffen, de zogenaamde interne materiële rechtspositie van de gedetineerde; 4) een wettelijke regeling van de onderbreking en de beëindiging van de detentie, de zogenaamde externe rechtspositie van de gedetineerde, waarin de rechterlijke macht een belangrijke rol diende toebedeeld te krijgen; 5) basisbeginselen betreffende de rechtspositie van de gedetineerde met betrekking tot handelingen en beslissingen van de overheid die zijn leven als inwoner van de strafinrichting betreffen, de zogenaamde interne materiële rechtspositie van de gedetineerde; en 6) een beklagrecht voor gedetineerden.²

² Oriëntatienota "Strafbeleid en Gevangenisbeleid", Ministerie van Justitie, juni 1996, 44-46. De tekst van deze oriëntatienota werd opgenomen in *Fatik*, 1996, nr. 70-71, 8-54 en in het verslagboek van de studiedag die daarover georganiseerd werd op 12 oktober 1996. Zie: T. PETERS en J. VANACKER. (ed.), *Van Oriëntatienota naar penaal beleid?*, KULeuven, 1996.

6. Op 6 februari 1998 werd het voorontwerp van wet, dat door de auteur "een proeve van" een voorontwerp van beginselenwet werd genoemd, aan het publiek voorgesteld op een studiedag te Leuven.³ De in dit voorontwerp van wet uitgewerkte krachtlijnen en grondbeginselen vormen het corpus van de latere voorstellen van Basiswet en de Basiswet zelf.

§2. Commissie Basiswet en Voorontwerp van Basiswet (1 november 1997 - 28 januari 2000)

7. Inmiddels was op grond van een K.B. van 25 november 1997 (*B.S.* 9 januari 1998) een commissie opgericht ter voorbereiding van een "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden", met als voorzitter de auteur van het voorontwerp van beginselenwet. Deze commissie had onder meer tot taak: te onderzoeken in hoeverre het voorontwerp van wet inzake de bejegening van de tot vrijheidsstraf veroordeelde gedetineerden van toepassing was op de categorie van verdachten, beklaagden en beschuldigen (die niet het voorwerp uitmaakten van het voorontwerp van beginselenwet) en een voorontwerp van wet voor te bereiden met memorie van toelichting van een "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden". Verder werd haar ook opgedragen de mogelijkheden tot instelling van strafuitvoeringsrechtbanken, de organisatie ervan en de daaraan toe te wijzen bevoegdheden te onderzoeken.

8. De Commissie Basiswet beëindigde haar activiteiten op 28 februari 2000, d.i. de dag waarop de Commissie "Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting" werd geïnstalleerd, naar haar voorzitter, de Commissie Holsters genoemd. Ingevolge een regeringswissel in 1999 werd het immers opportuener geacht om, in het perspectief van de politieke wil om strafuitvoeringsrechtbanken tot stand te brengen, daartoe een bijzondere commissie in het leven te roepen. Aan de Commissie Holsters werd de opdracht toevertrouwd om een regeling van de externe rechtspositie van gedetineerde uit te werken in een globaler kader, waarin zowel de problematiek van de rechterlijke straftoemeting als deze van de betrokkenheid van de rechterlijke macht bij de strafuitvoering (strafuitvoeringsrechtbanken) aan de orde zou komen. In het perspectief van de oprichting van de Commissie Holsters was ondertussen aan de Commissie Basiswet gevraagd om m.b.t. de externe rechtspositie van de gedetineerden en de instelling van strafuitvoeringsrechtbanken in beginsel slechts een conceptnota te schrijven⁴.

§3. Overdracht aan de Kamer: 5 juli 2000

9. Op woensdag 5 juli 2000 vond in de Commissie voor de Justitie van de Kamer een kleine plechtigheid plaats. In aanwezigheid van de voorzitter van de

³ L. DUPONT (ed.), *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1998, 293 p..

⁴ zie K.B. van 10 februari 2000 tot verlenging van de werkzaamheden van de Commissie Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden, *B.S.* 29 februari 2000.

Kamer werden aan de Minister van Justitie immers, met de nodige beschouwingen die bij dergelijke gelegenheden passen, de eindresultaten overhandigd van de werkzaamheden van de Commissie "Basiswet gevangeniswezen en (interne) rechtspositie van gedetineerden". Het eindverslag bevatte een algemene memorie van toelichting, inclusief een bespreking artikelsgewijs, het voorontwerp van wet en een conceptnota betreffende de externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden en de instelling van penitentiaire rechtbanken.⁵ Binnen één en dezelfde plechtigheid gaf de Minister deze eindresultaten, eveneens met de nodige beschouwingen, voor verder gevolg door aan de Voorzitter van de Commissie voor de Justitie.. De toenmalige minister van justitie verkoos dit eindverslag voor behandeling door te geven aan het Parlement, eerder dan het uitgebreide ontwerp (dat méér dan 170 artikels bevatte) eerst nog binnen de schoot van de regering te bespreken om reden dat in "*deze moeilijke materie het gezag van het Parlement ten volle moet kunnen spelen... en dat het aan het Parlement toekomt om knopen door te hakken en fundamentele keuzes te maken*". Voor een goed begrip van vrijwel de meeste bepalingen van de huidige Basiswet is de consultatie van het eindverslag van de Commissie Basiswet onontbeerlijk. Met deze kleine plechtigheid werd alvast een eerste formele stap gezet in een parlementair wetgevingsproces dat er uiteindelijk toe geleid heeft dat er, na méér dan 150 jaar stilzwijgen van de parlementaire wetgever, uitsluitel wordt gebracht over de rechtspositie van de gedetineerden.

§4. Van Voorstel van Basiswet van 17 juli 2001 tot Voorstel van Resolutie van 13 maart 2003

10. Het Eindverslag van de Commissie Basiswet werd door de verslaggevers de heren Tony van Parys en Vincent Decroly tot een wetsvoorstel omgewerkt en door hen als dusdanig ingediend, met de ondersteuning van alle democratische partijen.⁶ Nadat de Commissie voor de Justitie de bespreking van de teksten had aangevat op 3 oktober 2001, werd op de commissievergadering van 17 december 2002 echter vastgesteld dat de werkzaamheden met betrekking tot dit voorstel, die voortdurend onderbroken werden om reden van andere prioriteiten, niet meer beëindigd konden worden voor het einde van de zittingsperiode. De commissie voor de Justitie heeft dan, op voorstel van haar voorzitter de heer Fred Erdman, vervolgens beslist om de grondprincipes van het voorstel van basiswet over te nemen in een resolutie. Die resolutie omvat de instemming van de Kamer met het eindverslag van de commissie "Basiswet" en wijst op de noodzaak om dit eindverslag en het voorstel tijdens de 51^{ste} zittingsperiode prioritair te bespreken zodat op korte termijn een wettelijke regeling van de uitvoering van vrijheidsstraffen en de rechten en plichten van

⁵ Eindverslag van de Commissie "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden", Verslag namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door Vincent Decroly en Tony Van Parys, Parl. St., DOC 50 1076/001 (2 februari 2001).

⁶ Voorstel van Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden, *Parl. St. Kamer 2000-2001*, DOC 50 1365/001 (17 juli 2001), 1365/002 (erratum, 19 juli 2001) en 1365/003 (Tussentijds Verslag, 18 maart 2003)

gedetineerden tot stand zou komen. De resolutie werd in plenaire vergadering van de Kamer aangenomen op 20 maart 2003.⁷

§5. Van Voorstel van Basiswet van 29 september 2003 tot de Wet van 12 januari 2005

11. Na de parlamentsontbinding, naar aanleiding van de verkiezingen van mei 2003, moest het voorstel van basiswet opnieuw worden ingediend om juridisch te kunnen herleven. Daarom werd mede onder impuls van Tony van Parys door vertegenwoordigers van vrijwel alle democratische partijen op 29 september 2003 een tekstueel identiek voorstel van wet ingediend als het eerder ingediende voorstel.⁸ Omwille van de omstandigheid dat een aantal bepalingen geactualiseerd diende te worden ingevolge het tijdsverloop tussen de indiening van het eindverslag en de aanvang van de nieuwe parlementaire besprekingen, werd door de gewezen Commissie-Basiswet een van het voorstel van Basiswet in tal van bepalingen afwijkende en vernieuwde versie van de tekst uitgewerkt, die door de leden van het bureau van de Commissie voor de Justitie van de Kamer op 1 april 2004 als amendement 1 werd ingediend. Het is dit amendement (DOC.51 0231/002), dat als basis heeft gediend voor de parlementaire discussie, zodat alle andere amendementen (216) werden ingediend als subamendement bij dit amendement 1.

III. Enkele beschouwingen van een bevoorrechte getuige over het parlementair besluitvormingsproces

IV. Toepassingsgebied van de basiswet

12. De Basiswet regelt niet alle aspecten van de rechtspositie van alle categorieën van gedetineerden.

13. Het toepassingsgebied *ratione materiae* blijft beperkt tot de regeling van de interne rechtspositie van gedetineerden. De oorspronkelijke opdracht van de Commissie om ook concrete voorstellen van wetgeving te doen wat de externe rechtspositie van de veroordeelde gedetineerden betreft, werd –zoals hoger betoogd, na de regeringswisseling (zomer 1999) - getransformeerd in de opdracht om ter zake een conceptnota op te stellen. In de gevraagde conceptnota heeft de Commissie Basiswet benadrukt dat de interne en de externe rechtspositie van gedetineerde veroordeelden, alhoewel ze van elkaar onderscheiden moeten

⁷ Voorstel van Resolutie betreffende het eindverslag van de Commissie "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden" en het voorstel van basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden. *Parl. St.* Kamer 2002-2003, Doc 50 2317/001 (Voorstel, 19 februari 2003) en 2317/002 (Verslag, 13 maart 2003)

⁸ Voorstel van Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden, *Parl. St.* Kamer B.Z. 2003 (29 september 2003), Doc. 51 nr. 0231/001.

worden, in samenhang met elkaar moeten worden beschouwd, en dat zij meer bepaald uitgebouwd moeten worden vertrekkend vanuit dezelfde basisconcepten (zie infra).

14. Het toepassingsgebied *ratione personae* was in het voorstel van de Commissie Basiswet scherp afgeijnd. Enkel veroordeelden tot een vrijheidsstraf en diegenen die op grond van de Voorlopige Hechteniswet 1990 van hun vrijheid waren beroofd (verdachten, beschuldigen en beklaagden), met uitzondering van diegenen die het voorwerp waren van een aanhouding zoals bepaald in Titel I, Hoofdstuk II of van een bevel tot medebrenging, zoals bepaald in Titel I, Hoofdstuk II van Voorlopige hechteniswet, werden onder het toepassingsgebied van de wet gebracht (art. 3, 2° en 3°). Ingevolge deze beperkende formulering werd het ontwerp van basiswet geacht niet van toepassing te zijn op verschillende andere categorieën van gedetineerden, zoals de geïnterneerden krachtens een beschikking tot internering door een onderzoeksgerecht of een beslissing van een vonnisgerecht, of vreemdelingen die het voorwerp zijn van een bestuurlijke maatregel ingevolge de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, en uiteraard ook niet de minderjarigen die het voorwerp uitmaken van een beschermingsmaatregel of een bewarende maatregel. De Commissie Basiswet was niet alleen van oordeel dat het niet haar opdracht was om de rechtspositie van hoger genoemde categorieën van personen te regelen, maar drukte tevens de noodzaak uit om bij een desgevallende uitbreiding van het toepassingsgebied in alle gevallen rekening te houden met de specifieke problematiek van deze categorieën. (Eindverslag p. 202-203). Ingevolge de aanneming van het regeringsamendement nr 2 (DOC 51 0231/003) werd het toepassingsgebied van de Basiswet aanzienlijk verruimd. Alhoewel de geïnterneerden op grond van de artikelen 7 en 21 Wet Bescherming maatschappij, nu expressis verbis uit het toepassingsgebied van de Basiswet worden gehouden (art. 2,3°) met de bedoeling om het toepassingsgebied van de Basiswet duidelijk af te bakenen, werd de Basiswet door een tijdelijke bepaling (ingevolge de aanneming van amendement van de regering, nr 179, -DOC 50 032/10 - huidig artikel art. 167 Basiswet), met uitsluiting van enkele bepalingen en met aanpassing van enkele andere, toepasselijk gemaakt op geïnterneerden " *in afwachting dat de rechtspositie voor deze personen bij wet geregeld is*" (art. 167 § 1)..

15. In de Basiswet werden weinig bepalingen opgenomen betreffende de organisatorische structuur van het gevangeniswezen. Deze terughoudendheid heeft allermintst te maken met een blindheid van de Commissie voor het belang ervan. Zoals G. VAN BELLE (ondervoorzitter van de Commissie Basiswet), in een interview over de reorganisatie van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen terecht opmerkte, zijn de structuur van- en de regelgeving voor- de gevangenis in het geheel niet afgestemd op de principes die in het voorstel van Basiswet worden vooropgesteld, en dient er - bovenop de normen die de detentie regelen - ook een regelgeving te komen voor de organisatie die deze principes moet realiseren.⁹ Aangezien het echter niet de opdracht was van de Com-

⁹ *Antenne*, (Interne krant van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen, eerste jaargang, nr. 1, 15.

missie Basiswet om de organisatorische implicaties van het voorontwerp juridisch uit te werken, werd er zorg voor gedragen om normering van deze aspecten, die in tal van opzichten van een andere orde zijn dan de regeling van de rechtspositie van gedetineerden, niet te belasten met voorstellen die de dynamiek en creativiteit op dit vlak zouden belasten. Om vergelijkbare redenen werden door het voorontwerp bepalingen ter uitwerking van de taken en het statuut van het personeel achterwege gelaten. Deze materie is zo belangrijk dat zij een eigen regelgeving, met inspraak van alle betrokken geledingen, wettigt.

V. Inhoudsoverzicht

16. Binnen het bestek van deze bijdrage is het uiteraard niet mogelijk, al is het maar bij benadering, de volledige inhoud van het voorstel van basiswet aan de orde te laten komen. Teneinde de lezer in de gelegenheid te stellen zich een beeld te vormen van de daarin behandelde materies, kan een inhoudsopgave daartoe dienstig zijn. De Basiswet bevat 180 artikelen en is ingedeeld in de volgende X Titels. Titel I. Algemene bepalingen; Titel II. Basisbeginselen (zie hierna); Titel III. Gevangnissen (indeling en bestemming, huishoudelijk reglement, plaatsing, overplaatsing, onthaal van gedetineerden, en toezicht op de gevangnissen); Titel IV. Detentieplanning; Titel V. Levensvoorwaarden in de gevangenis (materiële levensvoorwaarden, samenlevingsvoorwaarden, contacten met de buitenwereld, godsdienst en levensbeschouwing, vormingsactiviteiten en vrijetijdsbesteding, arbeid, gezondheidszorg en gezondheidsbescherming, medische en medico-psychosociale expertise, sociale hulp- en dienstverlening, rechtshulpverlening en juridische bijstand; Titel VI. Orde, veiligheid en gebruik van wang; Titel VII. Tuchtregime; Titel VIII. Afhandeling van klachten en van bezwaar tegen plaatsing of overplaatsing; Titel IX. Tijdelijke bepaling; Titel X Opheffingsbepalingen en wijzigingsbepalingen

VI. Krachtlijnen

17. In de Memorie van Toelichting werden de krachtlijnen van het voorontwerp in vijf punten samengevat. Wij voegen er enkele woorden commentaar aan toe.

§1. Rechtspositionele benadering

18. De Basiswet wordt gedragen door een rechtspositionele benadering van de gedetineerde, d.i. een benadering die hem respecteert in zijn hoedanigheid van rechtsburger, als volwaardig lid van de rechtsstaat. Kenmerkend voor een rechtspositionele benadering is dat de gedetineerde niet langer, zoals in het huidige Belgisch penitentiair detentierecht nog dominant het geval is, beschouwd wordt als iemand die door het enkele feit van de vrijheidsbeneming, gedurende zijn detentietijd inbreuken moet dulden m.b.t. tal van andere grondrechten, zonder dat de overheid zich zou moeten legitimeren conform de eisen

die daaraan gesteld worden in internationale mensenrechtenverdragen. Ook binnen de detentiesituatie is en blijft men immers titularis van internationaal en constitutioneel erkende grondrechten, waaraan slechts beperkingen kunnen worden aangebracht in de gevallen en op de wijze die wordt vastgesteld overeenkomstig de procedures die daarvoor in een democratische rechtsstaat zijn vastgesteld. Eén van de basisbeginselen van de rechtsstaat is dat het genot van de grondrechten de regel is en de beperking ervan de uitzondering, zodat voldaan dient te worden aan de eis dat de aantasting of beperkingen van grondrechten, wettelijk bepaald moeten zijn en gelegitimeerd moeten worden op het vlak van hun noodzakelijkheid en van hun aan de proportionaliteitsvereiste beantwoordende functionaliteit. De rechtspositionele benadering brengt met zich mee dat een einde gesteld wordt aan een overwegend in termen van "gunsten" gedefinieerd penitentiair regime, dat voor de toekomst geformuleerd wordt in termen van rechten en plichten.¹⁰

§2. Penologisch concept

19. De rechtspositionele benadering maakt zelf deel uit van - en wordt inhoudelijk nader uitgewerkt vanuit - een penitentiair concept volgens hetwelk het bestrijden van *detentieschade*, door toepassing van het *normaliseringsbeginsel* als een *conditio sine qua non* wordt beschouwd: a) wat de veroordeelden betreft: door het nastreven van te individualiseren, toekomstgerichte doelstellingen (een op herstel en reïntegratie gerichte tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, die aan de veroordeelde kansen op rehabilitatie biedt; b) wat de verdachten betreft: door de daadwerkelijke naleving van het beginsel van het vermoeden van onschuld.

§3. Onafhankelijk toezicht en beklagrecht.

20. Een derde krachtlijn bestaat in het versterken van het extern en onafhankelijk toezicht op de detentie zowel op lokaal niveau (commissies van toezicht met reële bevoegdheden) als op federaal niveau (Centrale Toezichtsraad voor

¹⁰ In uitspraken van de rechter in kort geding werd terecht kritiek uitgebracht op deze grensvervaging, zoals blijkt uit volgend citaat: "Malgré ce que le comité des ministres du Conseil de l'Europe avait constaté en 1962 comme étant le droit commun de la matière (Résolution (62)2 sur les droits électoraux, civils et sociaux du détenu), ce règlement général de 1965 (A.R. du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires) conserve une terminologie ancienne. Les détenus ne se voient reconnaître expressément aucun droit, mais uniquement des facultés. L'administration pénitentiaire semble en avoir déduit que ces facultés sont des faveurs toujours révocables sans formalités dès que leur exercice pourrait, à l'estime de l'administration, perturber l'ordre et la sécurité dans l'établissement. Aussi, tout pourrait être réglé par mesure d'ordre interne. Cette conception ne semble plus pouvoir être admise. Le directeur d'une prison ne peut plus être considéré comme le souverain appréciateur du maintien ou de la suppression de l'exercice des droits dont le détenu reste titulaire." Kort.ged. Luik, 9 november 1987, *J.T.*, 1987, 720; *J.L.M.B.*, 1987, 1496 en *J.Proc.*, 1987, nr. 117, 29, noot J.M. DERMAGNE; zie ook de bespreking in *Fatik*, december 1987, 1 e.v.

het Gevangeniswezen met reële bevoegdheden) en het tot stand brengen van een doelmatig systeem van beklagrecht, dat a.h.w. het sluitstuk vormt van de interne rechtspositieregeling..

§4. Faciliteren Gemeenschapsbevoegdheden

21. Een vierde krachtlijn bestaat in het scheppen van invulmogelijkheden voor het opnemen en uitoefenen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten in het kader van de dienstverlening aan gedetineerden, de zorg voor hun naastbestaanden en de slachtofferzorg.

§5. Samenhang interne en externe rechtspositieregeling

22. Als laatste krachtlijn kan vermeld worden, de uitwerking van een concept voor een externe rechtspositieregeling in het teken van de realisatie van een individueel detentieplan en een detentiefasering in resocialiseringsperspectief, idealiter begrepen in de zin van een progressieve toename van vrijheid. Naar het oordeel van de Commissie Basiswet is dit enkel mogelijk wanneer er gedifferentieerde wettelijke mogelijkheden bestaan tot strafuitvoering, met tussenkomst van een rechterlijke instantie wanneer dit een wijziging met zich meebrengt in de aard of de duur van de door de rechter uitgesproken straf.

VII. Basisbeginselen

De Basiswet wordt gedragen door een aantal basisbeginselen die de gehele uitwerking van de rechtspositieregeling van de gedetineerden dooradert.

§1. Legaliteitsbeginsel en draagwijdte van de vrijheidsbeneming

23. Bij de redactie van de Basiswet werd uitgegaan van de vanzelfsprekendheid dat, conform het legaliteitsbeginsel, het enkel de wetgever toekomt om de inhoud en de draagwijdte van de vrijheidsbeneming te bepalen, zowel wat de veroordelingen tot de vrijheidsstraf als de voorlopige hechtenis betreft. De draagwijdte van de vrijheidsbeneming werd door de Basiswet beperkt tot (het geheel of gedeeltelijk ontnemen van) het recht van de gedetineerde om vrij te komen en te gaan en de daarmee verbonden vrijheidsbeperkingen

Art. 6. §1. De gedetineerde wordt aan geen andere beperkingen van zijn politieke, burgerlijke, sociale, economische of culturele rechten onderworpen dan deze die uit de strafrechtelijke veroordeling of uit de vrijheidsbenemende maatregel voortvloeien, deze die onlosmakelijk met de vrijheidsbeneming verbonden zijn en deze die door of krachtens de wet worden bepaald.

Daarenboven wordt in dezelfde geest van respect voor het legaliteitsbeginsel de draagwijdte van de vrijheidsbeneming als straf uitdrukkelijk omschreven.

Art. 9. §1. Het strafkarakter van de vrijheidsstraf bestaat uitsluitend in het geheel of gedeeltelijk verlies van de vrijheid van komen en gaan en de daarmee onlosmakelijk verbonden vrijheidsbeperkingen.

24. Andere vrijheidsbeperkingen werden uitsluitend gegrond op de noodzaak tot beperking van de uitoefening van rechten en vrijheden die verantwoord kunnen worden in het perspectief van de handhaving van de orde en de (interne en externe) veiligheid. Wat de verdachten, beklagden en beschuldigen betreft werd daarenboven voorzien in een bijzondere rechtsgrond die aan de onderzoeksrechter bijzonder bevoegdheden toekent tot modulering van het regime, in functie van de noodwendigheden van het onderzoek, op het vlak van het gescheiden houden van gedetineerden, het bezoek, de briefwisseling en het gebruik van de telefoon (art. 179).

§2. Schadebeperkingsbeginsel

25. De Basiswet wordt gedragen door een geradicaliseerde bekommernis tot het voorkomen en bestrijden van detentieschade. Deze zorg wordt uitdrukkelijk als algemeen basisbeginsel omschreven in artikel 6, § 2 art. 6, §2. Bij de uitvoering van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel dient vermijdbare detentieschade voorkomen te worden.

Deze bekommernis vindt zijn oorsprong in de erkenning, gegroeid uit de lange ervaring van velen, uit veel onderzoek en uit talloze getuigenissen dat - wat men zich ook moge inbeelden over de positieve resultaten van een detentie - de gevangenis het leven van mensen schaadt: zowel de gedetineerden zelf, maar ook hun affectief milieu, de slachtoffers van misdrijven en in bepaalde opzichten ook de gehele samenleving.

26. Voor verdachten, beschuldigen en beklagden wordt het schadebeperkingsbeginsel beschouwd als een onontkoombare imperatief, voortvloeiend uit het beginsel van het vermoeden van onschuld, dat als een regulatief beginsel bepalend moet zijn voor de omgang met verdachten en voor de vormgeving aan hun detentieregime.

Art. 10. §1. Verdachten worden geacht onschuldig te zijn zolang zij niet veroordeeld zijn door een veroordeling die in kracht van gewijsde is gegaan.

§ 2. Bij de omgang met verdachten moet elke schijn vermeden worden dat hun vrijheidsbeneming het karakter heeft van een straf.

Art. 13. §1. Bij de uitvoering van de vrijheidsbenemende maatregel wordt het regime aangepast aan de vereisten inzake de eerbiediging van het beginsel van het vermoeden van onschuld.

§ 2. Behoudens de beperkingen door of krachtens de wet gesteld worden aan verdachten alle faciliteiten verleend die verenigbaar zijn met de orde en de veiligheid.

27. Voor de veroordeelden wordt de naleving van het schadebeperkingsbeginsel gezien als een noodzakelijke voorwaarde (*conditio sine qua non*) voor de realiseringmogelijkheden van de hierna nog te bespreken doelstellingen bij de uitvoering van de straf. Volgens de Memorie van Toelichting moet het voorkomen of althans het zoveel mogelijk bestrijden van detentieschade een gebiedende norm zijn, zowel bij de omschrijving van de functie, de werkwijze en de attitude van de functionarissen die met de vormgeving aan- en de uitvoering van de detentie belast zijn, als bij de organisatie van de gevangenis, de uitwerking van het penitentiair regime en de modaliteiten van tenuitvoerlegging en vervroegde invrijheidstelling.

28. Het schadebeperkingsbeginsel wordt in de Basisweti aangevuld met drie andere beginselen die -alhoewel zij op zichzelf beschouwd autonome beginselen zijn ter oriëntatie van de penitentiaire praxis - het schadebeginsel nader concretiseren: de hierna nog te bespreken beginselen als het beginsel van respect voor de menselijke waardigheid, het responsabiliseringsbeginsel en het participatiebeginsel.

§3. Normaliseringsbeginsel

29. Het normaliseringsbeginsel kan in vele opzichten beschouwd worden als een positieve formulering van het schadebeperkingsbeginsel. Het is een oriënterend beginsel voor de vormgeving aan de detentie volgens hetwelk, onverminderd de afwijkingen van het normale leven dat inherent is aan de vrijheidsbeneming, er naar gestreefd moet worden de levensvoorwaarden in de gevangenis zoveel als mogelijk in overeenstemming te brengen met de levensomstandigheden in de vrije samenleving.¹¹

30. In dat perspectief wordt in de Basiswet aan gedetineerden o.m. het recht toegekend tot het dragen van eigen kledij en schoeisel (art. 43), worden bepalingen betreffende de contacten van gedetineerden met de buitenwereld in het teken gesteld van een faciliterend beleid (art. 53-70), wordt voor de tewerkstelling de norm gesteld dat deze geschieden in omstandigheden die zoveel mogelijk overeenstemmen met deze die in de vrije samenleving identieke activiteiten kenmerken (art. 83) en geldt voor de gezondheidszorg de norm dat de gedetineerde het recht heeft op een gezondheidszorg die gelijkwaardig is aan de gezondheidszorg in de vrije samenleving en die aangepast is aan zijn specifieke noden (art. 88).

31. Om budgettaire overwegingen werden ingevolge een regeringsamendement (amendement nr 100., DOC 51 0231/008) de door de Commissie Basiswet voorgestelde bepaling dat de inkomsten uit arbeid zoveel mogelijk moeten overeenstemmen met die welke in de vrije samenleving worden verstrekt voor activiteiten met identieke kenmerken (oud art. 84 §1), en de bepaling die het

¹¹ Voor het normaliseringsbeginsel, zie: S. SNACKEN, "Normalisation dans les prisons: concept et défis. L'exemple de l'Avant-projet de la loi pénitentiaire belge", in, O. DE SCHUTTER en D. KAMINSKI, *L'institution du droit pénitentiaire. Enjeux de la reconnaissance de droits aux détenus*, Brussel, Bruylant (133-152).

recht toekende op een dervingsvergoeding aan arbeidsgeschikte gedetineerden waaraan om de enkele reden van ontoereikende beschikbaarheid van arbeid geen arbeid kan worden toegewezen, geschrapt (oud. 83 §4).

§4. Respecterings- en responsabiliseringsbeginsel

32.. Herhaaldelijk is er reeds op gewezen dat de penitentiaire context waarin de detentie plaatsvindt het zelfrespect van de gedetineerde eerder fnuikt dan stimuleert en dat hem weinig kansen worden geboden om zijn persoonlijke en sociale verantwoordelijkheid op te nemen. Daarom werd onder de algemeen basisbeginsel o.m. volgende instructienormen ingeschreven:

Art. 5. §1. De vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel wordt ten uitvoer gelegd in psychosociale, fysieke en materiële omstandigheden die de waardigheid van de mens eerbiedigen, die het behoud of de groei van het zelfrespect van de gedetineerde mogelijk maken en die hem aanspreken op zijn individuele en sociale verantwoordelijkheid.

33. Deze beginselen werd onder meer nader geoperationaliseerd bij de bij de uitwerking van de materiële voorwaarden, de samenlevingsvoorwaarden, het beklagregime, en - wat de veroordeelden betreft - in het bijzonder ook bij de omschrijving van de doelstellingen bij de regelgeving voor het opstellen en opvolgen van het individueel detentieplan. (zie hierna). Bij wijze van voorbeeld kan hier ook verwezen worden naar het onderzoek aan de kledij en de fouillering op het lichaam, delicate controlemaatregelen die met grote zorg werd geregeld (art. 108).

Art. 108, § 3. Het onderzoek aan de kledij en de fouillering op het lichaam mogen geen tergend karakter hebben en dienen te geschieden met eerbiediging van de waardigheid van de gedetineerde

§5. Participatiebeginsel

34. Detentieschade kan in aanzienlijke mate worden vermeden wanneer de problematiek van de vormgeving aan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende straf of maatregel, anders dan vandaag, niet al te overheersend benaderd wordt vanuit het instituut gevangenis en inrichtingsbelangen, maar tevens vanuit de beleveniswereld van de gedetineerden zelf, de waarden en belangen die zij behartigenswaardig achten en de voorstellingen die zij zich maken om hun noden en behoeften. In de Basiswet werd daarom het participatiebeginsel ingeschreven dat ertoe strekt de gedetineerden tot volwaardige gespreks- en overlegpartners te maken in het kader van de besluitvormingsprocessen die hen aanbelangen. Aan participatiebeginsel werd onder meer op tweevoudige wijze realiseringkansen geboden.

Eenzijds, wat de collectieve belangen van de gedetineerden betreft:

Art. 7. §1. In elke gevangenis wordt een klimaat van overleg nagestreefd. Daartoe wordt in elke gevangenis een overlegorgaan opgericht teneinde de gedetineerden in de gelegenheid te stellen inspraak te hebben in aangelegenheden

van gemeenschappelijk belang die voor hun medewerking in aanmerking komen.

§2. De Koning bepaalt de wijze van samenstelling en de werkwijze van de overlegorganen.

Anderzijds, wat de individuele belangen betreft, door aan de veroordeelden een belangrijke rol toe te wijzen bij het ontwerpen van het hierna nog te bespreken individueel detentieplan.

Art. 38. §1. Op basis van het in de artikelen 35 tot 37 bedoelde onderzoek¹² wordt, in overleg en met medewerking van de veroordeelde, een individueel detentieplan uitgewerkt.

§ 4. Het detentieplan wordt opgenomen in een samenwerkingsprotocol dat ondertekend wordt door de veroordeelde en door de directeur.

Art. 39. Het individueel detentieplan wordt, in samenwerking met de veroordeelde, in de loop van de detentie zoveel als nodig aangevuld, nader geconcretiseerd en bijgestuurd, onder meer in functie van de evolutie van de veroordeelde en van gerechtelijke of administratieve beslissingen die zijn detentietraject beïnvloeden of kunnen beïnvloeden.

VIII. Doelstellingen

35. In de Basiswet worden de doelstellingen bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf als volgt omschreven:

Art. 9. §1. Het strafkarakter van de vrijheidsstraf bestaat uitsluitend in het geheel of gedeeltelijk verlies van de vrijheid van komen en gaan en de daarmee onlosmakelijk verbonden vrijheidsbeperkingen.

§ 2. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf wordt gericht op het herstel van het door het misdrijf aan de slachtoffers aangedane onrecht, op de rehabilitatie van de veroordeelde en op de geïndividualiseerde voorbereiding van zijn reïntegratie in de vrije samenleving.

§ 3. De veroordeelde wordt in de gelegenheid gesteld constructief mee te werken aan de realisering van het individueel detentieplan, bedoeld in titel IV, hoofdstuk II, dat wordt opgesteld met het oog op een schadebeperkende, op herstel en op reïntegratie gerichte en veilige uitvoering van de vrijheidsstraf.

36. Ondanks het modieuze karakter van de actuele waardering voor het *herstelrecht*, waarvan men dikwijls de complexiteit over het hoofd ziet, was de Commissie Basiswet van oordeel, dat het daarbij gaat om een universele waarde, die mede in het kader van het responsabiliseringsbeginsel, niet alleen buiten maar ook in de gevangenis in het blikveld wordt gebracht. Wanneer de verdrukkende sfeer in de gevangenis teruggedrongen wordt, kan trouwens vastgesteld worden dat de idee van het " weder goed maken", de "vereffening", bij

¹² Onderzoek naar de persoon en de levenssituatie van de veroordeelde.

vele gedetineerden leeft, zodat de gemeenschap de plicht heeft om de gedetineerde daartoe de kans te geven. Werken aan herstel kan overigens voor vele gedetineerden bijzonder belangrijk zijn in het perspectief van hun *integratie*, een voor de hand liggende doelstelling bij de tenuitvoerlegging van de straf.

37. Tussen het herstel en de voorbereiding van de reïntegratie in de vrije samenleving, heeft de Commissie Basiswet nog een derde objectief onder de aandacht gebracht waaraan de uitvoering van de staf ten dienste kan worden gesteld: de rehabilitatie van de veroordeelde. De Memorie van toelichting is desbetreffend kort maar krachtig. Na er op gewezen te hebben dat rehabilitatie veel betekenissen kan hebben, zoals: zuiveren, opnieuw in orde brengen, vereffenen, en herwaarderen, volgt een precieze omschrijving wat daarmee in de Basiswet wordt bedoeld. Het gaat om een procesmatig gebeuren dat er moet of kan toe leiden dat de gedetineerde door de kansen die hem door een tijdens de detentie geboden moeten worden, in de gelegenheid wordt gesteld zowel ten aanzien van zichzelf (zelfherstel) als ten aanzien van slachtoffers en de samenleving, in zekere zin afscheid te nemen van het verleden en de toekomst als een positief tijdsperspectief te zien, waarin hij zichzelf en de anderen hem kunnen beschouwen als iemand waarvoor de detentietijd als vorm van schuldvereffening kan worden aangerekend, als een niet te veronachtzamen bijdrage tot zijn herstel in eer en rechte.

IX. Individeel detentieplan

38. In het kader van de Basiswet neemt het individueel detentieplan een bijzonder belangrijke plaats in (art. 35-40). Het is geconcipieerd als een basisinstrument voor de penitentiaire bejegening van veroordeelde gedetineerden. Het detentieplan heeft tot doel om in hoofde van de veroordeelde gedetineerde de opgave tot een veilige, schadebeperkende, op herstel en reïntegratiegerichte strafuitvoering te individualiseren en in dat perspectief een daarmee samenhangende detentiefasering uit te tekenen. Artikel 38 § bevat een wettelijke voorprogrammering van het individueel detentieplan, waarbij conform het responsabiliseringsbeginsel en het participatiebeginsel de gedetineerde actief betrokken wordt.

Art. 38 § 3. Het individueel detentieplan bevat een schets van het detentietraject en, in voorkomend geval, van de activiteiten die op herstel gericht zijn, met name de schade die de slachtoffers opgelopen hebben. Het detentieplan bevat ook eventuele adviezen over overplaatsingen die voor de veroordeelde redelijkerwijze in het vooruitzicht kunnen worden gesteld, rekening houdend met de duur van de uitgesproken straffen, met de criteria voor de toepassing van bijzondere wijzen van tenuitvoerlegging en van vervroegde invrijheidstelling of met de datum van definitieve invrijheidstelling.

Dit plan bevat bovendien voorstellen van activiteiten waaraan de veroordeelde zal deelnemen, zoals:

1° in het kader van de strafuitvoering beschikbare of beschikbaar te stellen arbeid;

- 2° onderwijs-of vormingsprogramma's, opleidings-of omscholingsactiviteiten en andere activiteiten die op reïntegratie gericht zijn;
- 3° psychosociale begeleidingsprogramma's of medische of psychologische behandelingsprogramma's.

Het detentieplan wordt opgesteld rekening houdend met de mogelijkheden van de gedetineerde en van de penitentiaire administratie.

39. Het detentieplan legt a.h.w. een brug tussen de interne en de externe rechtspositie van gedetineerden. Het wordt opgenomen in een protocol (art. 38 § 4) dat tot doel heeft om in de interactie tussen de penitentiaire administratie en de gedetineerde te bepalen wat de ene op grond van een onderling akkoord op legitieme wijze van de andere mag verwachten en om derhalve de gedragsverwachtingen op elkaar af te stemmen.

X. Besluit

40. Wat voorafgaat is een zeer beperkte en voor sommigen misschien een schimmig blijvende schets van de krachtlijnen en de basisbeginselen van de Basiswet. De door de schrijver in acht te nemen letterspaarzaamheid speelde daarbij uiteraard een beslissende rol. Alleen een integrale lectuur van de Basiswet zelf kan een beeld geven van de concretisering van de aangehaalde krachtlijnen en basisbeginselen. Er moge alvast duidelijk geworden zijn dat met de Basiswet een nieuwe horizon voor de penitentiaire praxis geopend wordt. De wet nodigt uit om tal van vanzelfsprekend geworden wijzen van denken over- en omgaan met gedetineerden, verstold in vertrouwde regels en omgangsvormen, aan een kritisch onderzoek te onderwerpen en om ruimte te scheppen voor een nieuwe aanpak. De implementatie van deze wet, die nog nader uitgewerkt dient te worden in tientallen uitvoeringsbesluiten vooraleer deze werking kan treden, is hoe dan ook een uitdaging om een schrijnende tegenspraak binnen de rechtsstaat tussen de bejegening van vrije burgers en gedetineerden zoveel mogelijk ongedaan te maken.

Beknopte bibliografie

BREMS, E, SOTTIAUX, S., DEN HEEDE, P., VANDENHOLE, W. (ed), *Vrijheden en vrijheidsbeneming. Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 353 p.

DE SCHUTTER, O. en KAMINSKI, D. (ed), *L'institution du droit pénitentiaire. Enjeux de la reconnaissance de droits aux détenus*, Brussel, Bruylant 2002 (308 p.

DUPONT, L.(ed.), *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Universitaire Pers Leuven, 1998, 293 p..

GEBOERS, J., "Proeve van een voorontwerp van Beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen", *Fatik*, 1998, nr. 77, 3-10.

PIETERS, F., " De Commissie-Dupont misbruikt. Over de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen en de Commissies van Toezicht, *Fatik*, 2004, nr.101, 23-26.

SNACKEN, S., "Omdat (alle) mensen belangrijk zijn", *Panopticon*, 1998, 1-8.

TULKENS, J.J.J, "België ontwaakt uit een lange penitentiaire slaap", *Sancties*, 1998, 89-102.

VAN DEN BERGE, Y., *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, Brussel, Larcier, 2002 295 p.