
RUBRIEK STRAFUITVOERING

IMPLEMENTATIE VAN DE BASISWET GEVANGENISWEZEN EN DE RECHTSPOSITIE VAN DE GEDETINEERDEN: EEN STAND VAN ZAKEN

1. Inleiding

1 februari 2005 is een mijlpaal in de Belgische penitentiaire geschiedenis. Op deze dag werd de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

Deze wet is de vrucht van een zeer lang proces dat meer dan acht jaar in beslag genomen heeft. In 1996 werd door toenmalig minister van Justitie De Clerck aan professor Dupont de opdracht toevertrouwd om een voorontwerp van een beginselenwet gevangeniswezen op te stellen, wat op 30 september 1997 resulteerde in een "Proeve van een voorontwerp van beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen"¹. Daaropvolgend werd de Commissie Basiswet², ook wel de commissie Dupont genoemd, opgericht die op 28 februari 2000 haar werkzaamheden beëindigde en op 5 juli 2000 haar eindverslag³ overhandigde aan de minister van Justitie. Het eindverslag van de Commissie Basiswet werd begin 2001 een eerste maal⁴ en in

september 2003 een tweede maal⁵ als wetsvoorstel ingediend in de commissie Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en na een uitvoerige en grondige discussie werd de wet uiteindelijk gestemd op 2 december 2004.

Inmiddels zijn we meer dan twee en een half jaar verder en wordt het tijd om een eerste balans op te maken en een antwoord te zoeken op de vraag hoever het staat met de implementatie van de basiswet.

In het korte bestek van deze bijdrage wordt op een aantal belangrijke punten beknopt ingegaan⁶.

2. Voorbereidende fase van de implementatie

Reeds tijdens de parlementaire behandeling van de basiswet werd duidelijk dat de wet niet onmiddellijk volledig in werking kon treden. De wet vraagt immers vele materiële en personele middelen om een realiteit te kunnen worden.

Een mogelijkheid zou geweest zijn om al de artikelen van de wet wel in werking te laten treden die geen bijzondere voorbereiding, noch bijkomende personele of infrastructurele middelen vergen. Het werd de penitentiaire administratie echter zeer snel duidelijk dat dit geen optie was: de wet vormt één geheel, die moeilijk te splitsen is zonder afbreuk te doen aan haar coherentie.

Daarom werd in maart 2005 intern gestart met een voorbereidende fase.

Vooreerst werd door twee ervaren gevangenisdirecteurs een enquête uitgevoerd op het terrein. In elke gevangenis werd voor elk hoofdstuk van de wet een stand van zaken opgemaakt van de actuele situatie. Zo werd bijvoorbeeld nagegaan of de bezoekeninfrastructuur in de diverse gevangenissen beantwoordde aan de eisen van de wet, welke werken dienden te worden uitgevoerd en of er bijkomend personeel noodzakelijk was om hieraan te voldoen.

1 DUPONT, L., *Proeve van een voorontwerp van beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen*, Basisteksten, 30 september 1997.

2 Koninklijk besluit van 25 november 1997 houdende oprichting van een Commissie "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden" (B.S. 09.01.98).

3 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).

4 Voorstel van Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden, *Parl. St. Kamer 2000-2001*, DOC 50 1365/001, 1365/002 en 1365/003.

5 Voorstel van Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden, *Parl. St. Kamer B.Z. 2003*, DOC 51 0231/001.

6 De tekst is bijgewerkt tot 1 september 2007.

De resultaten van deze enquête vormden de basis voor het plannen van infrastructurele werken en van rekrutering, in functie van de noden die aan het licht gekomen waren.

Daarnaast werden vier themawerkgroepen opgericht, die de door de minister geformuleerde prioriteiten dienden voor te bereiden. De voorbereiding van de hiernavolgende onderwerpen werd prioritair geacht:

- de implementatie van de aspecten "orde en veiligheid en dwangmiddelen" en "tucht". Het gebrek aan rechten voor gedetineerden in deze materie (recht van verdediging, juridische onzekerheid die te wijten is aan een grote heterogeniteit van handelwijzen in de gevangnissen), waar op gewezen werd door diverse internationale instanties (VN, Raad van Europa, CPT) en wat bovendien op nationaal vlak leidde tot verschillende veroordelingen⁷, maakte dit thema tot een prioriteit.
- het opstellen van een huishoudelijk reglement voor de gevangnissen; dit is voor de toepassing van de wet een enorm belangrijk instrument, zowel voor de organisatie van het dagelijks leven in de gevangenis als voor de inwerkingtreding van de titel betreffende het tuchtregime.
- de voorbereiding van de oprichting van overlegorganen, die deel uitmaken van een fundamenteel principe van de wet, zijnde de invoering van een cultuur van respect en van "de dialectiek van de controle" tussen de personen die in de gevangenis leven, het aanleren aan de gedetineerden van het uitoefenen van hun rechten en plichten.
- het detentieplan, dat als de hoeksteen van de penitentiaire opdracht dient te worden beschouwd. Door middel van het detentieplan moet getracht worden om de tijd die in detentie wordt doorgebracht zin te geven.

De werkgroepen die zich over deze onderwerpen gebogen hebben, hebben hun eindverslag midden 2006 aan de minister overhandigd.

7 R.v.St. 2 maart 2004, *Arr. R.v.St.* 2004, nr. 128.687; R.v.St. 31 juli 2004, *Arr. R.v.St.* 2004, nr. 134.189; R.v.St. 12 januari 2005, *Arr. R.v.St.* 2005, nr. 139.159.

Tegelijkertijd werden vier actiegroepen opgericht, die rond de volgende thema's werkten:

- een groep "informatieverstrekking" heeft initiatieven ontwikkeld om alle geïnteresseerden, zowel binnen als buiten de penitentiaire administratie, op de hoogte te houden van de ondernomen stappen in het kader van de implementatie van de wet (door middel van verspreiding van een folder, een logowedstrijd, een elektronische nieuwsbrief "Basinfo").
- een groep "vorming" heeft zich gebogen over de te ontwikkelen vormingsinitiatieven. Zo werd o.a. beslist dat alle personeelsleden van de gevangnissen - 8647 in totaal - een drie uur durende opleiding dienen te volgen. In groepen van 25 à 30 personen laten interne opleiders het personeel kennismaken met de basisbeginselen, de structuur en krachtlijnen van de wet. Te verwachten valt dat eind 2007 elk personeelslid deze opleiding zal hebben gevolgd.
- een derde groep is belast met de redactie van reglementaire besluiten en de door de wet vereiste registers.
- een laatste groep staat in voor de ontwikkeling van indicatoren die toelaten de effectiviteit van de basisprincipes van de wet op het terrein te meten zodra de wet in werking getreden is. Daartoe zullen concrete meetinstrumenten ontworpen worden.

De methode die aangewend werd voor de realisering van deze voorbereidende fase streefde naar een maximale deelname van de actoren van het terrein. Hun ervaring en kennis van het werkveld is onontbeerlijk voor het aanreiken van de inhoud van de op te stellen uitvoeringsbesluiten. Bovendien laat de deelname van het terrein aan de voorbereidende fase toe om weerstanden of onzekerheden die ten aanzien van de basiswet bestaan weg te nemen of tegen te gaan.

De implementatie van de basiswet vraagt evenwel tijd en dit omwille van drie redenen:

- de gevangnissen die qua infrastructuur niet aangepast zijn aan de door de wet gestelde

vereisten⁸. Om de infrastructuur in alle gevangenis op het vereiste niveau te brengen, is de penitentiaire administratie afhankelijk van de Regie van de Gebouwen, die haar eigen prioriteiten heeft, en van de beschikbare budgetten;

- de noodzaak van aanwerving van bijkomend personeel dat over de vereiste professionele vaardigheden beschikt;
- de nieuwe werkmethode die het personeel dient aan te leren.

3. Actuele stand van zaken

Een aantal delen van de basiswet is inmiddels in werking getreden:

- * een aantal artikelen betreffende godsdienst en levensbeschouwing is op 1 november 2005 in werking getreden⁹.
- * de Penitentiaire Gezondheidsraad werd opgericht op 1 januari 2006¹⁰.
- * volgende delen van de wet zijn op 15 januari 2007 in werking getreden¹¹:

- de basisbeginselen, met uitzondering van de overlegorganen;
- artikel 57 dat de lijst van de personen en overheden met wie de gedetineerde zonder controle briefwisseling mag voeren opsomt;
- de artikelen betreffende orde, veiligheid en gebruik van dwang;
- de opheffing van de - in theorie - verplichte tewerkstelling en het reservefonds;
- de bepaling waarbij aan de onderzoeksrechter een duidelijk afgelijnde bevoegdheid wordt toegekend inzake de interne rechtspositie van verdachten, ter vervanging van het gedeeltelijk opgeheven artikel 613, lid 2 van het Wetboek van Strafvordering.

Daarnaast zijn een aantal aspecten van de wet, niettegenstaande ze nog niet in werking getreden zijn, toch al voelbaar in de praktijk.

- Zo is sinds 1 juni 2005 de ministeriële omzendbrief betreffende de tuchtprocedure ten aanzien van gedetineerden, die geïnspireerd is op de in de basiswet opgenomen principes, van toepassing. De integrale inwerkingtreding van Titel VII van de basiswet betreffende het tuchtregime was niet mogelijk daar de gevangenis nog niet beschikken over een huishoudelijk reglement dat in overeenstemming is met de basiswet.
- Ook de commissies van toezicht en de centrale toezichtsraad van het gevangeniswezen¹² zijn reeds operationeel op het terrein.
- De in de wet voorziene splitsing van zorg en expertise is volop in uitbouw door o.a. de oprichting van zorgequipes.
- Door de werkgroep "detentieplan" werd een methodologie uitgewerkt voor het uit te voeren onderzoek naar de levenssituatie van de veroordeelde en voor het opstellen van het detentieplan, waarvoor modellen werden opgesteld. Er werden 5 pilootgevangenis (Ittre, Hasselt, Oudenaarde, Sint-Gillis en Ver-

8 Bv. uit artikel 60, § 3, van de basiswet kan worden afgeleid dat de verdachten dagelijks recht hebben op een bezoek in de gemeenschappelijke bezoekszaal. Het bezoek achter glas is de uitzondering, dat slechts gemotiveerd kan worden door vier in de wet vermelde redenen, die geval per geval te beoordelen zijn. Uit de op het terrein uitgevoerde enquête blijkt dat in een aantal gevangenis het onmogelijk is om alle verdachten bezoek in de gemeenschappelijke bezoekszaal te geven.

9 Koninklijk besluit van 25 oktober 2005 houdende vaststelling van het kader van de aalmoezeniers en de islamconsulenten van de erkende erediensten en van de moreel consulenten van de Centrale Vrijzinnige Raad der niet confessionele levensbeschouwing bij de Strafinrichtingen, zomede tot vaststelling van hun weddeschalen (B.S. 10.11.05).

10 Koninklijk besluit van 12 december 2005 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van artikel 98 van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden en tot regeling van de samenstelling, de bevoegdheden en de werking van de Penitentiaire Gezondheidsraad (B.S. 29.12.05).

11 Koninklijk besluit van 28 december 2006 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (B.S. 04.01.07).

12 Opgericht bij koninklijk besluit van 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, vervangen door het koninklijk besluit van 29 september 2005.

viert) geselecteerd waar deze modellen gedurende één jaar getoetst zullen worden aan de praktijk en verder verfijnd zullen worden in samenwerking met de lokale vertegenwoordigers van de gemeenschappen. Na evaluatie van dit pilootproject zullen, rekening houdend met de ervaringen uit de praktijk, de eerste koninklijke besluiten worden opgesteld, waarna het detentieplan in alle gevangenis- en detentiehuizen zal worden ingevoerd.

- Heel wat bepalingen betreffende de contacten met de buitenwereld (briefwisseling, bezoek, ...) zijn reeds van toepassing.

4. Toekomstperspectief

Niettegenstaande dus al een belangrijke aanzet gegeven is, wordt 2008 het jaar van de waarheid voor de inwerkingtreding van de basiswet.

Het opstellen van het algemeen gedeelte van het huishoudelijk reglement, op basis van de aanbevelingen van de werkgroep, is in volle voorbereiding, en zal geconcretiseerd worden op lokaal niveau. Het is de bedoeling dat dit huishoudelijk reglement, dat onontbeerlijk is voor de inwerkingtreding van meerdere delen van de basiswet (o.a. levensvoorwaarden, tucht, klachtenrecht), in 2008 gefinaliseerd zou zijn.

Voor de verdere inwerkingtreding van de wet staan volgende prioriteiten op het lijstje:

- de toegang tot de gevangenis;
- het individueel detentieplan;
- de levensvoorwaarden in de gevangenis;
- het tuchtregime;
- de commissies van toezicht en de centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen, met inbegrip van het klachtenrecht.

Dit zal een grote investering vragen van alle betrokken actoren van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, zowel van de centrale administratie als van de gevangenis.

Het belooft tevens een boeiende periode te worden waarin de basiswet stap voor stap realiteit wordt binnen de gevangeniswanden.

Kristel Van Driessche*

* Attaché; Federale Overheidsdienst Justitie, Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen

EEN EVALUATIE VAN DE VOORZIENINGEN TEN BEHOEVE VAN SLACHTOFFERS: EEN KWALITATIEF ONDERZOEK IN TWEE GERECHTELIJKE ARRONDISSEMENTEN

In de laatste twee decennia werd in België een reeks belangwekkende maatregelen ten behoeve van de zorg voor slachtoffers uitgevaardigd.¹ Er werden initiatieven genomen door de federale, gemeenschaps- en gewestelijke overheden binnen de welzijnssector (slachtofferhulp), de

1 Bijvoorbeeld: Wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen (artikel 28 tot 40 heeft betrekking op de commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden); Ministeriële Omzendbrief van 15 januari 1997 inzake de erkenning van het slachtoffer in het kader van de strafuitvoering (Ministerie van Justitie - Bestuur Straffinrichtingen - Dienst Individuele Gevallen en Genade); Ministeriële richtlijn van 15 september 1997 inzake het onthaal van slachtoffers op parketten en rechtbanken; Wet van 5 maart 1998 betreffende de voorwaardelijke invrijheidsstelling en tot wijziging van de wet tot bescherming van de maatschappij tegen abnormale en gewoontemisdadigers; Wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek (wet Franchimont); Samenwerkingsakkoord van 7 april 1998 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg, goedgekeurd bij wet van 11 april 1999 en bij decreet van 15 december 1998; Ministeriële Omzendbrief OOP 15 ter van 9 juli 1999 van de Minister van Binnenlandse Zaken betreffende politieke slachtofferbejegening; Ministeriële Omzendbrief PLP 10 van 9 oktober 2001 betreffende de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie met het oog op het waarborgen van een minimale gelijkwaardige dienstverlening aan de bevolking; Wet van 22 juni 2005 tot invoering van bepalingen inzake de bemiddeling in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van strafvordering; Wet van 7 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten; Wet van 15 mei 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.