

Basiswet interne rechtspositie gedetineerden: de opstart van de overlegorganen in de Belgische gevangenissen

Hilde Guffens^a, Laurent Sempot^b,
Kristel Van Driessche^c

^a Inrichtingshoofd Mechelen DG EPI (corresp: Hilde.guffens@just.fgov.be)

^b Attaché Communicatie DG EPI

^c Adviseur Dienst juridische en conceptuele ondersteuning DG EPI

Toen de “basiswet interne rechtspositie gedetineerden” in 2005 in het Parlement werd gestemd, was al duidelijk dat de implementatie ervan een lang proces zou worden en gefaseerd zou dienen te verlopen. Niettegenstaande de basiswet een aantal regels en bepalingen bevestigt die reeds jaren van toepassing zijn, voert zij immers ook een aantal nieuwigheden in, zoals het detentieplan, het huishoudelijk reglement, procedures inzake tucht en veiligheidsmaatregelen, extern toezicht op de gevangenissen of het klachtenrecht. Een andere nieuwigheid heeft betrekking op het opstellen van een overlegorgaan in elke gevangenis, zoals voorzien in artikel 7 van de basiswet¹.

Na de publicatie van de wet in het Belgisch Staatsblad van 1 februari 2005 heeft het Directoraat-generaal Penitentiaire inrichtingen (toen Directoraat-generaal Uitvoering van straffen en maatregelen) dan ook beslist om de invoering van een aantal onderwerpen van de basiswet voor te bereiden in interne werkgroepen. Er werden acht werkgroepen opgericht, waarvan vier effectief thema's van de basiswet zouden behandelen: de orde, veiligheid en tucht, het huishoudelijk reglement, de overlegorganen en het detentieplan. Daarnaast werden tevens vier ondersteunende actiegroepen opgestart gericht op vorming, informatieverstrekking, meetinstrumenten voor de opvolging van de implementatie en de redactie van de koninklijke besluiten.

In de werkgroepen werd gestreefd naar een maximale deelname van alle geledingen van het gevangeniswezen, zowel vanuit het centraal bestuur als vanuit de lokale gevangenissen, van zowel directeurs als penitentiair beampten. Het

opzet was om alle ervaringen en expertise samen te brengen om de latere implementatie tot een goed einde te brengen. Dit zou ook de sensibilisering voor en aanvaarding van de diverse thema's en basisprincipes van de basiswet door het personeel verhogen.

Zeker inzake de oprichting van overlegorganen, een gevoelig thema, was aanvaarding door het personeel cruciaal. Uit een algemene vraag die in de loop van 2005 aan de Belgische penitentiaire inrichtingen gericht werd, bleek immers dat een overlegorgaan in een gevangenis veeleer uitzonderlijk was. Bovendien werden de regels met betrekking tot deze organen lokaal vastgesteld en waren zij onderling dus zeer verschillend. Personeelsleden vreesden vooral dat de overlegorganen als een “vakbond voor gedetineerden” zouden werken, waardoor zij een deel van hun gezag zouden verliezen.

De werkgroep overlegorganen begon haar werkzaamheden in september 2005 en in januari 2006 werd een eindverslag afgeleverd. Dit verslag bevatte een aantal uitgangspunten voor de werking van het overlegorgaan. In het verslag werd de noodzaak bevestigd tot het installeren van een structureel verankerd overlegmoment waardoor gedetineerden in elke gevangenis inspraak zouden verwerven in zaken van gemeenschappelijk belang. Door het invoeren van de mogelijkheid van participatie van gedetineerden aan het gevangenisbeleid, wordt een beroep gedaan op het verantwoordelijkheidsgevoel van de gedetineerden, wat bijdraagt tot een beperking van de detentieschade enerzijds en de orde en veiligheid anderzijds. Daarnaast stelde de werkgroep de volgende samenstelling voor: een gevangenisdirecteur als voorzitter, de penitentiair assistent als secretaris en een aantal gedetineerden op democratische wijze voor één jaar verkozen door de andere gedetineerden. Om het overlegorgaan niet al te log te maken, werd voorgesteld om het aantal vertegenwoordigers van de gedetineerden te beperken tot 4 à 8 personen. Ook werd voorzien in de mogelijkheid voor de directeur om bepaalde gedetineerden uit te sluiten omwille van redenen van orde en veiligheid.

In november 2005 bezocht een delegatie van de werkgroep de gevangenis van Roermond in Nederland. De Nederlandse penitentiare geïnspectiewet bepaalt immers dat er regelmatig overleg plaatsvindt met gedetineerden over zaken die rechtstreeks de detentie raken. Het was dus interessant om de werking van deze “gedetineerdencommissies” te bekijken en er lessen uit te trekken. Wat onmiddellijk opviel was het grote mentaliteitsverschil tussen België en Nederland, waardoor het niet zo evident was om de Nederlandse realiteit over te brengen naar de Belgische situatie. Wel kwamen een aantal zaken naar boven: het belang van een goede voorbereiding van de vergaderingen met de gedetineerden, de rol van de commissies van toezicht en de centrale gedachte van responsabilisering en respect.

Het eindverslag van de werkgroep formuleerde enkele werkingsprincipes van het overlegorgaan zoals de mogelijkheid voor de leden van het overlegorgaan om voorbereidende vergaderingen te organiseren teneinde de agendapunten voor te bereiden.

Met het oog op de verdere analyse van de mogelijkheden en risico's inherent aan de operationalisering van het overlegorgaan werd in de loop van 2009 op basis van het eindverslag van de werkgroep een pilootproject opgezet. Volgende inrichtingen namen hier aan deel: Gent, Ruislede, Dendermonde, Sint-Gillis, Wortel, Hasselt, Namur, Arlon, Jamioulx en Lantin. Bedoeling was om op experimentele basis ervaring op te doen met de opstart van een nieuw of de voortzetting van een reeds bestaand overlegorgaan. Daarnaast werd, door een bezoek van Prof. VACHERET, verbonden aan de Universiteit van Montréal, ook het functioneren van de overlegorganen in de federale Canadese gevangenis, waar gestructureerd overleg met gedetineerden reeds sinds de jaren '70 bestaat, verkend. Ook in Canada situeerde de opstart van het “comité de concertation” zich in een ruimer en wijzigend organisatorisch kader en een rechtspositionele benadering van gedetineerden. De rol die deze comités speelden, onderging een eerder organische evolutie gaande van een focus op de organisatie van activiteiten naar een focus op interne communicatie en zelfs conflictbeheersing en bemiddeling. Vaak beheren zij tegenwoordig eveneens de kantine en het steunfonds.

Binnen de pilootgroep werden in eerste instantie de doelstellingen van het overlegorgaan verijnd, m.n. enerzijds de gedetineerden de mogelijkheid geven inspraak te hebben in aangelegenheden van algemeen belang (teneinde het aanbod in de gevangenis en het leefklimaat af te stemmen op de behoeften) en anderzijds de wederzijdse communicatie met betrekking tot deze aangelegenheden mogelijk te maken. Er werd duidelijk bepaald dat de overlegorganen dan ook niet bedoeld zouden zijn als een louter communicatiemiddel voor de directie, een therapeutisch, pedagogisch of sociaal-cultureel instrument, een beheers- of aanstuuringsorgaan of een comité dat evenementen organiseert in de gevangenis.

In tweede instantie werd uit de concrete ervaringen in de pilootgevangenis een voorstel tot samenstelling afgeleid. Teneinde de werking van het overlegorgaan niet in het gedrang te brengen, bleek het noodzakelijk het aantal deelnemers te beperken. In de loop van het pilootproject werd meermaals en door verschillende inrichtingen voorgesteld om een zeker numeriek evenwicht tussen het aantal personeelsleden en aantal gedetineerden na te streven, doch vanuit juridisch oogpunt was duidelijk dat de wetgever dit paritair evenwicht niet heeft beoogd, maar het accent heeft willen leggen op het creëren van een gestructureerde inspraakmogelijkheid van gedetineerden ten aanzien van de lokale directie.

De pilootgroep voorzag wel, naargelang van de punten op de agenda van de vergadering om andere personen, intern of extern, uit te nodigen om aan de besprekingen deel te nemen. Zo zouden v.b. de sportmonitoren kunnen worden betrokken bij haar werkzaamheden wanneer het overlegorgaan zich over de sportactiviteiten in de gevangenis buigt.

Op niveau van de deelname van de gedetineerden stelde de pilootgroep, afhankelijk van de aard van inrichting en populatie, twee werkwijzen voor: via interne verkiezingen of via aanduiding door de directie, in beide gevallen na open kandidatuurstelling. Zeker voor de arresthuizen, met hun grote doorstroom van gedetineerden, leek het vanuit de praktijk noodzakelijk om ook via aanduiding te werk te kunnen gaan. Tevens werden een aantal restricties inzake het mandaat bepaald. Zo zou een gedetineerde slechts een mandaat van één

jaar bekleden dat maximaal één maal verlengbaar zou zijn en zou hij dit mandaat kunnen verliezen indien hij zonder geldige reden twee maal afwezig blijft op een bijeenkomst. De leden van de pilootgroep achtten het eveneens aangewezen om de lokale werkingsprincipes in een document op te nemen en de vertegenwoordigers, na kennisname ervan, als symbolisch teken van hun engagement te laten ondertekenen voor akkoord.

Op het vlak van de concrete werking en organisatie van het overlegorgaan werden door de pilootgroep een aantal aanbevelingen inzake de agendabepaling en voorbereiding, de periodiciteit (minstens trimesterieel) alsook het voorzitterschap geformuleerd. Tenslotte werd gepleit voor een systematische evaluatie van de werking van de overlegorganen op lokaal niveau gekoppeld aan een bovenlokale opvolging en waar nodig bijsturing.

In het eindverslag van de pilootgroep dat in december 2009 aan de Directeur-generaal werd overgemaakt, werd per deelnemende gevangenis een stand van zaken opgenomen. Hierbij werd systematisch weergegeven hoe de sensibilisering van het personeel en de selectie van de gedetineerden was verlopen en werd de samenstelling van het overlegorgaan, de voorbereidende vergaderingen en de behandelde thema's opgenomen. Tevens reikte elke inrichting knelpunten en aanbevelingen aan. Hierbij valt op dat in de meeste gevallen werd geopteerd om voorafgaand aan de effectieve opstart van het overlegorgaan zelf, een interne werkgroep op te richten die het hele implementatieproces zou begeleiden en opvolgen. De achterliggende idee om op deze wijze ook de participatie van het personeel te garanderen, stond hierbij centraal. De eerste thema's die in de diverse overlegorganen aan bod kwamen, waren vrij gelijklopend: kantine, maaltijden, ontspannings- en sportactiviteiten, telefoonregime en tewerkstelling.

Nadat de fase van het pilootproject beëindigd was, werd op basis van het eindverslag van de pilootgroep een ontwerp van koninklijk besluit opgesteld, dat de wijze van samenstelling en de werkwijze van de overlegorganen bepaalt. De inhoud van dit ontwerp van besluit kan als volgt worden samengevat:

- Het overlegorgaan, waarvan er meerdere per gevangenis kunnen worden opgericht, is samengesteld uit minimaal vier gedetineerden en een beperkt aantal personeelsleden (een directeur, een penitentiair assistent en een secretaris). Het voorzitterschap wordt waargenomen door de directeur.
- De vertegenwoordigers van de gedetineerden worden verkozen door de voltallige populatie van gedetineerden of, wanneer er binnen de gevangenis meerdere overlegorganen zijn, door alle gedetineerden van de betrokken afdeling.
- Elke gedetineerde kan zich schriftelijk kandidaat stellen. Een gedetineerde die zich kandidaat stelde, kan enkel door de directeur uitgesloten worden van de deelname aan de verkiezingen wanneer hij van oordeel is dat de gedetineerde een permanent gevaar voor de veiligheid vormt.
- Er worden zowel effectieve als plaatsvervangende vertegenwoordigers gekozen. De aanduiding als vertegenwoordiger van de gedetineerden is geldig voor één jaar. Het mandaat kan één maal worden hernieuwd, op basis van een nieuwe kandidatuur en verkiezing.
- De directeur kan de hoedanigheid van lid van het overlegorgaan ontnemen aan de gedetineerde die:
 - tot twee maal toe, zonder een geldige reden niet deelneemt aan een vergadering;
 - met zijn gedrag de veiligheid van de inrichting ernstig in gevaar heeft gebracht;
 - met zijn gedrag de orde of de veiligheid binnen het overlegorgaan heeft aangetast.
- Het overlegorgaan vergadert minstens één maal per kwartaal op initiatief van de voorzitter. De directeur bepaalt de voorwaarden waaronder voorbereidende vergaderingen kunnen worden georganiseerd door de gedetineerden die lid zijn van het overlegorgaan. De gedetineerden bezorgen de agendapunten en eventuele verzoeken om derden uit te nodigen, ten laatste tien da-

gen vóór de vergadering aan de directeur. Het is de directeur die beslist of er derden worden toegelaten tot de vergadering. De directeur bepaalt de agendapunten die behandeld zullen worden en brengt deze ten laatste vijf dagen vóór de vergadering ter kennis van iedereen.

Een aantal aanbevelingen uit het eindverslag van de pilootgroep werden bij de redactie van het besluit niet gevolgd. Wat betreft de wijze van samenstelling van het overlegorgaan werd er uitdrukkelijk voor geopteerd dat de vertegenwoordigers van de gedetineerden via verkiezingen door hun medegedetineerden zouden worden gekozen en niet via aanduiding door de directie, aangezien verkiezingen geacht werden het best aan te sluiten bij het door de wet beoogde participatiebeginsel. Daarnaast werd beoogd dat alle gedetineerden zich zouden kunnen kandidaat stellen voor de verkiezingen; van de gedetineerden die zich kandidaat stellen, kunnen enkel deze die een permanent gevaar voor de veiligheid vormen, bij beslissing van de directeur niet toegelaten worden tot de verkiezingen. Andere gronden van uitsluiting voor deelname aan de verkiezing (bv. taalvereisten, een tuchtsanctie, enz.) werden als niet te rechtvaardigen beschouwd.

De bepalingen inzake de samenstelling en de werkwijze van het overlegorgaan werden opgenomen in het huishoudelijk reglement van elke gevangenis, zodat de gedetineerden kennis kunnen nemen van de van toepassing zijnde regels. Het ontwerp van koninklijk besluit werd eind 2010 via een nota van de directeur-generaal ter kennis gebracht van alle gevangenisdirecties, met de vraag om in het voorjaar van 2011, overeenkomstig de bepalingen van het ontwerpbesluit, over te gaan tot de oprichting van overlegorganen in alle gevangenissen. Er werd uitdrukkelijk voor geopteerd om de gevangenisdirecties eerst te laten werken met dit ontwerpbesluit, zodoende dat, na evaluatie ervan, waar mogelijk rekening kon worden gehouden met de ervaringen van het terrein, alvorens dit ontwerpbesluit bindend zou worden.

Als voorbeeld van de wijze waarop het overlegorgaan concreet werd geïmplementeerd, schetsen we de recente ervaring van het Gesloten Federaal Centrum (GFC) te Tongeren waar sinds november 2009

minderjarigen die wegens het plegen van een als misdrijf omschreven feit door de jeugdrechter uit handen worden gegeven, worden opgesloten in een apart centrum (K.B. 12 november 2009). Het GFC organiseerde, na de voltooiing van de opstart van haar globale werking, op 4 november jongstleden interne verkiezingen voor het overlegorgaan. Voorafgaand werd in oktober een infosessie voor gedetineerden over het huishoudelijk reglement en toelichting over de doelstellingen en werkwijze van het overlegorgaan gehouden. Medewerkers van de Vlaamse gemeenschap hadden vooraf een educatieve activiteit m.b.t. het verloop van verkiezingen georganiseerd en begeleidden ook de interne verkiezingen zelf. Officiële kiesbrieven en stembokjes werden gemaakt en de kiesbrieven werden in een verzegelde kist gedeponeerd. Op 11 november werd de uitslag – iedereen was verkozen – bekend gemaakt en de datum van de eerste vergadering bekend gemaakt. Eind december werd het eerste verslag overgemaakt aan alle betrokkenen. Het is nu al duidelijk dat de werking van het overlegorgaan het algemeen leefklimaat ten goede komt, een overtuiging die inmiddels ook meer dan één penitentiaire bewakingsassistent met de directie deelt.

Referenties

Wet 12 januari 2005 – Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, BS 1 februari 2005, 2815.

K.B. 12 november 2009 tot oprichting van een gesloten federaal centrum voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, BS 18 november 2009, 72571.

- 1 Artikel 7 werd tot op heden nog niet via KB in werking gesteld. Echter, via een nota aan de directeurs dd. 22.11.2010 werden de bepalingen van het ontwerp van KB als instructie overgemaakt zodanig dat de overlegorganen wel konden worden opgenomen in het huishoudelijk reglement van elke inrichting.