

De openbare verklaring van het Europese antifoltercomité (CPT) betreffende België

TOM DAEMS^a

^a Hoofddocent, Leuven Instituut voor Criminologie (LINC), KU Leuven, (Corresp.: tom.daems@kuleuven.be)

1. INLEIDING

Op 13 juli 2017 legde het Europese antifoltercomité (CPT) een openbare verklaring af betreffende België. In de verklaring besteedt het CPT aandacht aan de (gevolgen van) stakingen in de Belgische gevangenissen en het uitblijven van een gegarandeerde dienstverlening wanneer het werk wordt neergelegd door het gevangenispersoneel. Het CPT kan een dergelijke openbare verklaring afleggen indien een lidstaat niet meewerkt of weigert om de situatie te verbeteren in het licht van de aanbevelingen (zie art. 10, tweede lid, Europees Verdrag ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing).

De beslissing om een dergelijke verklaring af te leggen, wordt niet lichtzinnig genomen: de procedure schrijft voor dat een tweederdemeerderheid vereist is en dat de lidstaat voorafgaandelijk de gelegenheid moet krijgen om zijn opvattingen kenbaar te maken aan het CPT. Zo werd België in maart 2014 ingelicht over de opstart van de procedure. De verklaring zelf komt er dus ruim drie jaar later. In tussentijd werden de Belgische gevangenissen daarenboven geconfronteerd met een ongeziene stakingsgolf (april – juni 2016). Deze vormde begin mei 2016 de aanleiding voor een uitzonderlijk *ad hoc* bezoek van het CPT. Tegen die achtergrond is het weinig verrassend dat het CPT in juli 2017 daad bij woord heeft gevoegd.

De openbare verklaring is zowat de enige sanctie waar het CPT over beschikt. Het CPT is immers een preventief orgaan: delegaties van het CPT hebben vrije toegang tot plaatsen waar mensen van hun vrijheid worden beroofd (politiecellen, gevangenissen, jeugdinstellingen, psychiatrische ziekenhuizen, asielcentra,...) en kunnen daar vertrouwelijke gesprekken voeren. Na elk bezoek schrijft het CPT een rapport waarin het zijn bevindingen uiteenzet en aanbevelingen formuleert. De bezochte lidstaat wordt vervolgens verzocht om een antwoord te formuleren op de vragen en aanbevelingen. Op die manier ontstaat er een dialoog tussen de lidstaat en het CPT. Vanuit een dergelijke preventieve *modus operandi* is het volstrekt begrijpelijk dat het CPT zuinig omspringt met de openbare verklaring: voorlopig staat de teller op acht (Turkije (1992 en 1996), Rusland (2001, 2003 en 2007), Griekenland (2011), Bulgarije (2015) en België (2017)).

2. ACHTERGROND

In een editoriaal dat ruim vijftien jaar geleden in *Panopticon* verscheen en dat gewijd was aan stakingsacties in de Belgische gevangenissen, schreef John VANACKER (2002: 286) in onderstaande bewoordingen over een 'evolutie' die aan de gang was. Hij achtte het ook belangrijk '...hiernaar te kijken voor het te laat is':

"Hoe meer beveiligd een gevangenis is door middel van technologie, hoe meer geïnformatiseerd de gevangenissector is (toegang, griffieprogramma, medische dossiers), hoe moeilijker het wordt om het werk door anderen te laten overnemen en hoe meer de last komt te liggen bij de schaarse aanwezigen. Kan bij "lock outs" de veiligheid van het aanwezige personeel, gedetineerden, de maatschappij nog voldoende gegarandeerd worden? Het stakingsrecht impliceert niet dat het recht op arbeid verdwijnt. Het betekent evenmin dat de schaarse aanwezige personeelsleden voor een haast onmogelijke taak geplaatst worden. Waar ligt de grens van het maatschappelijk, moreel en ethisch

aanvaardbare? In welke mate kunnen gedetineerden in hun fundamentele rechten geschaad worden? Meer en meer worden grenzen verlegd. Ik doe geen uitspraak of dé limiet bereikt is. Wel is het belangrijk te zien dat er een evolutie aan de gang is. En dat het belangrijk is hiernaar te kijken voor het te laat is”

Enkele jaren na de publicatie van dit editoriaal besteedde ook het CPT voor de eerste keer op grondige wijze aandacht aan de stakingsproblematiek. Dit gebeurde naar aanleiding van het vierde periodiek bezoek aan België (18 – 27 april 2005). In het rapport, dat een jaar later openbaar werd gemaakt, ging het CPT uitgebreid in op de dramatische gevolgen van een wilde stakingsactie die in september 2003 had plaatsgevonden in de gevangenis van Andenne: twee gedetineerden beroofden zich in die omstandigheden van het leven. Bij die gelegenheid formuleerde het CPT voor de eerste keer de aanbeveling om een gegarandeerde dienstverlening te voorzien. Dit leek de ‘enige oplossing’, zo verduidelijkte het CPT zijn standpunt, om dergelijke zware gevolgen te voorkomen:

“Au vu des circonstances passées, et notamment de l’échec répété des procédures de concertation et du non respect des règles de préavis par le personnel pénitentiaire, et sans ignorer les difficultés que ne manquera pas de soulever la mise en place d’une telle mesure, le CPT est d’avis que l’instauration d’un service garanti dans le secteur pénitentiaire apparaît être la seule solution de nature à éviter des conséquences aussi graves, voire plus graves encore, que celles qui sont survenues lors de la grève de septembre 2003 à Andenne. Le CPT en appelle aux autorités belges afin qu’elles prennent les mesures en ce sens” (CPT, 2006: 46)

Ook bij de volgende periodieke bezoeken van 2009, 2013 en 2017 kwamen het thema van de stakingsacties alsook de aanbeveling opnieuw ter sprake. Dit gebeurde eveneens ter gelegenheid van de *ad hoc* bezoeken die in april 2012 en mei 2016 werden georganiseerd (voor een terugblik, zie DAEMS & ROBERT, 2017; DAEMS, 2018). Dit laatste *ad hoc* bezoek (7 – 9 mei 2016) is van bijzonder belang, zowel op vlak van *timing* als op vlak van het voorwerp van het bezoek. Het bezoek vond plaats op een moment dat de procedure, die zou kunnen uitmonden in een openbare verklaring, nog lopende was (deze was opgestart in maart 2014) en richtte zich exclusief op de gevolgen van de stakingsgolf, die in de periode van april tot juni 2016 het gevangeniswezen in zijn greep hield. Op het moment van het bezoek waren de stakingen zo een twee weken bezig waardoor het CPT ter plaatse de gevolgen van stakingsacties kon onderzoeken. Het bezocht de instellingen van Hoei, Ittre, Jamioux en Paifve:

“Dans tous les établissements visités, l’immense majorité des détenus n’avaient pas eu la possibilité de faire de l’exercice en plein air ni aucune autre activité hors cellule pendant près de deux semaines. Tout au mieux, ils avaient pu bénéficier d’un accès à la cour de promenade un à deux fois au maximum. Les repas étaient tous servis en une fois avec un repas “chaud” qui arrivait souvent tiède. Dans les quatre établissements visités, les conditions d’hygiène étaient dégradées en raison d’un accès limité aux douches et une quasi impossibilité pour les détenus de changer leurs draps ou de laver leur linge” (CPT, 2016a: 4)

Het CPT toonde zich vooral bezorgd over de omstandigheden waarin de geïnterneerden in de bezochte instellingen zich bevonden. In het rapport schetste het CPT een beklijvend tafereel van een geïnterneerde in Paifve: “...la délégation s’est entretenue avec un interné incapable de prendre soin de lui. Il vivait dans une cellule souillée d’urine et jonchée d’aliments en décomposition et de détrit. Sa cellule, habituellement nettoyée tous les deux jours par un autre

interné, ne l'avait pas été depuis 12 jours, soit le début de la grève. Ses conditions de vie sont totalement inadmissibles, et pourraient être considérées comme inhumaines et dégradantes” (CPT, 2016a: 9). In Lantin overleed een geïnterneerde die zich op de psychiatrische annex bevond ten gevolge van geweldpleging door een celgenoot, op het moment dat staking aan de gang was: *“Selon les informations recueillies, un interné aurait tué son codétenu sans qu’il ne soit déterminé, pour le moment, quel impact avait eu la grève sur cet acte, notamment dans quelle mesure les conditions particulières résultant de la grève ont pu entraîner des défaillances dans la sécurité”* (CPT, 2016a: 12). De enige aanbeveling betrof opnieuw de inrichting van een gegarandeerde dienstverlening tijdens stakingen: *“Le Comité appelle les autorités belges à adopter, sans plus tarder, un texte normatif établissant un service garanti en milieu carcéral. Dans l’attente de l’adoption de ce texte, des mesures immédiates devraient être prises afin de permettre le respect effectif des éléments compris dans ce service”* (CPT, 2016a: 14).

Kort na het bezoek – op 21 juni 2016 – vonden er zogenaamde *high level-talks* plaats te Brussel, in het bijzijn van de minister van Justitie *“...to discuss the implementation of recommendations made by the Committee with a view to introducing a guaranteed minimum service in prisons during strikes and other industrial action by staff. These talks form part of a dialogue which has been ongoing on this issue for more ten years between the CPT and the Belgian authorities”* (CPT, 2016b). Bij die gelegenheid werd door de Belgische overheid aangekondigd dat er gestreefd werd naar een wetgevend initiatief tegen einde 2016 (CPT, 2017: 3). Dit voornemen werd herhaald in het antwoord van België op het rapport over het tweede *ad hoc* bezoek (CPT, 2016c: 3).

3. DE OPENBARE VERKLARING

Het bovenvermelde wetgevend initiatief kwam er echter (voorlopig) niet. In de openbare verklaring gaat het CPT in op de wijze waarop het de stakingsproblematiek de voorbije twaalf jaar onder de aandacht van België heeft gebracht en beklemtoont daarbij dat België alleen staat op dit vlak in Europa: *“Het Comité heeft de afgelopen 27 jaar veel bezoeken aan de 47 lidstaten van de Raad van Europa uitgevoerd en nooit eerder heeft het een vergelijkbaar fenomeen waargenomen, zowel qua omvang als voor wat betreft de risico’s die er aan verbonden zijn.”* (CPT, 2017: 2). Het CPT wijst daarbij verschillende keren naar wat we het *amplification effect* van de stakingsacties zouden kunnen noemen, d.w.z. hoe een stakingsactie de ‘normale’ detentieomstandigheden, die reeds penibel zijn, nog ondraaglijker dreigt te maken: *“Zij leiden met name tot vrijwel permanente opsluiting in cellen onder omstandigheden die op zichzelf reeds als onaanvaardbaar worden beschouwd ...Het gebrek aan een beheerskader voor collectieve acties in gevangenissen heeft geleid tot nog meer leed en verdere verslechtering van de toch al precaire omstandigheden waarin deze mensen zich in afwachting van geschikte zorg bevinden”* (CPT, 2017: 2). In de openbare verklaring gaat het CPT ook kort in op het bezoek dat eerder dit jaar (27 maart – 6 april 2017) heeft plaatsgevonden en waarover voorlopig nog geen rapport beschikbaar is:

“Tijdens het bezoek in 2017 was de situatie in de gevangenissen overduidelijk: frustratie, ontmoediging en het gevoel in de steek gelaten te zijn, waren de belangrijkste gevoelens die werden geuit door de vele mensen met wie de delegatie sprak, zowel gedetineerden als diegenen die verantwoordelijk zijn voor hun zorg. De delegatie constateerde ook dat de stakingen diepe sporen hadden nagelaten bij de verschillende soorten medewerkers. De delegatie bespeurde oprechte gevoelens van onbehagen bij bepaalde medewerkers met wie ze sprak. Zij hadden het gevoel dat de stakingen van 2016 het imago van het beroep hadden aangetast en het beginsel van voorbeeldig gedrag in gevaar hadden gebracht. Verder hadden velen de indruk dat het ziekteverzuim

onder de gevangenismedewerkers tijdens de stakingen aanzienlijk was toegenomen en dat de moeilijkheid om met dit fenomeen om te gaan nog steeds zwaar op de dagelijkse organisatie van het werk drukte” (CPT, 2017: 4)

Het CPT vermeldt acht zaken die in alle omstandigheden gegarandeerd zouden moeten worden:

- *“de veiligheid van alle gedetineerden, inclusief degenen die in gedwongen psychiatrische opsluiting verblijven,*
- *een te allen tijde menselijke en respectvolle behandeling van gedetineerden,*
- *continuïteit van de zorg voor psychiatrisch gedetineerden die in afwachting zijn van zorg in daarvoor geschikte instellingen en voor alle andere gedetineerden met psychiatrische stoornissen,*
- *onbeperkt toegang tot algemene en specialistische medische zorg, ook in een ziekenhuis in gevallen waarin dat absoluut noodzakelijk is,*
- *elke dag op gezette tijden de bereiding en distributie van maaltijden (waaronder één warme maaltijd),*
- *ten minste één uur per dag luchten,*
- *omstandigheden die nodig zijn voor een goede persoonlijke hygiëne, met ten minste twee keer per week de mogelijkheid tot douchen, en het schoonhouden van cellen,*
- *continuïteit in de contacten met de buitenwereld via telefoon en per post en met wekelijkse bezoektijden (naast eventuele contacten met een advocaat)” (CPT, 2017: 5)*

4. NASLEEP

In een reactie op de openbare verklaring liet minister van Justitie Koen GEENS optekenen dat hij niet gelukkig was met de verklaring, maar dat hij de kritiek aanvaardde: *“Iedereen beseft dat deze situatie niet kan duren. We moeten een aantal basisrechten zoals het recht op wandeling, bezoek of hygiëne tijdens een staking kunnen waarmaken. En dat is niet gegarandeerd als we alleen beroep kunnen doen op mensen van de politie, het leger of de Civiele Bescherming” (GEENS, 2017a).* De minister bevestigde ook dat de minimale dienstverlening er zou komen. Dit werd overigens reeds aangekondigd in het regeerakkoord van oktober 2014, met verwijzing naar de kritiek van het CPT:

“Naar aanleiding van de ingebrekestelling door het Europees Comité ter preventie van foltering en menonwaardige behandeling en gelet op het protocolakkoord van het Sectorcomité III-Justitie nr. 351 van 19 april 2010, voeren we een gegarandeerde dienstverlening in bij het gevangeniswezen, het veiligheidskorps en het Nationaal Centrum voor elektronisch toezicht om zo de basisrechten van de gedetineerden te vrijwaren. De modaliteiten van de gegarandeerde dienstverlening zullen worden bepaald in overleg met de sociale partners” (FEDERALE REGERING, 2014: 122-123)

Op het moment dat deze bijdrage werd afgerond (november 2017), was er nog geen nadere informatie beschikbaar over de verdere opvolging van de aanbeveling van het CPT. Wel vond er op 12 oktober 2017 een gedachtewisseling plaats binnen de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa over de openbare verklaring (RAAD VAN EUROPA, 2017).

Aangezien de openbare verklaring tot doel heeft om de spaak gelopen dialoog tussen een lidstaat en het CPT letterlijk openbaar te maken, zal het niet verbazen dat de verklaring niet onopgemerkt voorbij is gegaan. Zowel in de binnenlandse (LEBLANC, 2017; X, 2017a, b, c,

d) als in de buitenlandse pers (BARTOCCI, 2017; X, 2017e, f, g) werd uitgebreid aandacht besteed aan de openbare verklaring.

De verklaring had meteen ook belangrijke gevolgen voor de samenwerking binnen de EU. Op 1 augustus 2017 weigerde de Internationale Rechtshulpkamer van de rechtbank Amsterdam voorlopig in te gaan op een verzoek van België om acht personen over te leveren. Er was meer informatie nodig over de detentieomstandigheden in de Belgische gevangenissen, zo werd gesteld. In de uitspraak van de rechtbank werd uitdrukkelijk verwezen naar de openbare verklaring en de reacties die deze had uitgelokt (zie bv. RECHTBANK AMSTERDAM, 2017; DE RECHTSPRAAK, 2017). Enkele weken later kon de overlevering alsnog plaatgrijpen, nadat de minister van Justitie in een brief van 11 augustus 2017 garanties had geboden dat de overgeleverde personen een normaal detentieregime zouden kunnen genieten, dat in overeenstemming is met de richtlijnen van het CPT (GEENS, 2017b; BREULS & ROBERT, 2017; LEESTMANS, 2017).

Tot slot zijn er nog een heel aantal zaken hangende bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), waarin de detentiecondities tijdens de stakingsacties worden aangekaart en waarin wordt gesteld dat deze een schending zouden uitmaken van de artikelen 3 (folterverbod), 6, §1 (eerlijk proces), 8 (privé- en familieleven) en 13 (effectieve remedie) van het EVRM (zie EHRM, 2017). Het lijkt aannemelijk dat de openbare verklaring bij de behandeling van deze klachten een belangrijke rol zal spelen. Wordt vervolgd.

REFERENTIES

- BARTOCCI, M. (2017). 'Carceri in Belgio, allarme del comitato anti-tortura (CPT)', *Il Manifesto*, 18 juli.
- BREULS, L. & ROBERT, L. (2017). België aan de schandpaal. De openbare verklaring van het CPT. *FATIK: Tijdschrift voor Strafbeeld en Gevangeniswezen*, 155, 30-31.
- CPT (2006). *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 18 au 27 avril 2005*. CPT/Inf. 15. Straatsburg: Raad van Europa.
- CPT (2016a). *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 7 au 9 mai 2016*. CPT/Inf. 29. Straatsburg: Raad van Europa.
- CPT (2016b). *Council of Europe anti-torture Committee holds high-level talks in Belgium*. Verkregen op 29 november 2017, via <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-holds-high-level-talks-in-belgium>
- CPT (2016c). *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 effectuée en Belgique du 7 au 9 mai 2016*. CPT/Inf. 30. Straatsburg: Raad van Europa.
- CPT (2017). *Openbare verklaring betreffende België*. CPT/Inf. 18. Straatsburg: Raad van Europa.
- DAEMS, T. (2018). Belgische gevangenen onder toezicht van het CPT. In T. DAEMS & S. PARMENTIER (Eds.), *Europa waakt: vrijheidsbeneming onder toezicht van het Europese antifoltercomité* (te verschijnen). Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- DAEMS, T. & ROBERT, L. (2017). Europe in Belgian Prisons: Assessing the Impact of the Council of Europe Anti-Torture Committee and the European Court of Human Rights. In T. DAEMS & L. ROBERT (Eds.), *Europe in Prisons: Assessing the Impact of European Institutions on National Prison Systems* (pp. 173-204). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- DE RECHTSpraak (2017). *Overleveringsverzoeken België voorlopig aangehouden*. Amsterdam, 1 augustus. Verkregen op 29 november 2017, via <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Amsterdam/Nieuws/Paginas/Overleveringsverzoeken-Belgie-voorlopig-aangehouden.aspx>
- EHRM (2017). Requête no 26564/16 John Clasens contre la Belgique et 6 autres requêtes, 15 juni.
- FEDERALE REGERING (2014). *Regeerakkoord*, 10 oktober.
- GEENS, K. (2017a). *Iedereen beseft dat deze situatie niet kan duren*, 13 juli. Verkregen op 29 november 2017, via <https://www.koenGEENS.be/news/2017/07/17/GEENS-iedereen-beseft-dat-deze-situatie-niet-kan-duren>
- GEENS, K. (2017b). *Brief gericht aan Openbaar Ministerie, Arrondissementsparket Amsterdam, Internationaal Rechtshulpcentrum (IRC)*, 11 augustus. Verkregen op 29 november 2017, via http://deredactie.be/polopoly_fs/1.3048355!file/Brief%20Koen%20GEENS.pdf
- LEBLANC, V. (2017). La Belgique mise au pilori du Comité de prévention de la torture, *La Libre Belgique*, 14 juli.
- LEESTMANS, D. (2017). *Waarom Nederlandse rechters moeten overleveren of niet?*, 18 augustus. Verkregen op 29 november, via <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/opinieblog/analyse/1.3048330>
- RAAD VAN EUROPA (2017). *Exchange of views within the Parliamentary Assembly of the Council of Europe concerning the CPT's public statement on Belgium*, 12 oktober. Verkregen op 29 november 2017, via <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/exchange-of-views-within-the-parliamentary-assembly-of-the-council-of-europe-concerning-the-cpt-s-public-statement-on-belgium>
- RECHTBANK AMSTERDAM (2017). *Internationale Rechtshulpkamer*, 13/751425-17, 1 augustus.
- VANACKER, J. (2002). Editoriaal: "Alles komt terug". Maar... Kanttekeningen bij de recente golf van syndicale acties in het gevangeniswezen, *Panopticon*, 286-290.
- X (2017a). Situatie in Belgische gevangenen even dramatisch als in Rusland en Turkije, *De Standaard*, 14 juli.
- X (2017b). L'Europe dénonce un problème d'"une gravité exceptionnelle" dans les prisons belges, *Le Soir*, 13 juli.
- X (2017c). België op vingers getikt over toestand gevangenen tijdens stakingen: "Nog nooit gezien", *De Morgen*, 13 juli.
- X (2017d). Antifoltercomité: "Toestand Belgische gevangenen tijdens stakingen ongezien in Europa", *De redactie.be*, 13 juli.
- X (2017e). Council of Europe raps Belgium over "intolerable" jails, *The Sun Daily*, 13 juli.
- X (2017f). Snoeihard oordeel over gevangenen België, *Telegraaf*, 13 juli.
- X (2017g). Situatie in Belgische gevangenen is "onacceptabel", *Dagblad van het Noorden*, 17 juli.