

Toezicht op detentie

**Toezicht op detentie:
tekst en context**

**IRCP research series
Volume 46**

Tom Daems
Tom Vander Beken
Gert Vermeulen (eds.)



Maklu

Antwerpen | Apeldoorn | Portland

An overview of all publications in the IRCP research series is listed at the end of this book.

Toezicht op detentie: tekst en context
T. Daems, T. Vander Beken, G. Vermeulen (eds.)
Antwerpen | Apeldoorn | Portland
Maklu
2012

103 pag. - 24 x 16 cm
ISBN 978-90-466-0531-8
D/2012/1997/36
NUR 824



© 2012 Tom Daems, Tom Vander Beken, Gert Vermeulen (eds.)
All results reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or other-wise without the prior permission of the authors.

Maklu-Publishers
Somersstraat 13/15, 2018 Antwerpen, Belgium, info@maklu.be
Koninginnelaan 96, 7315 EB Apeldoorn, The Netherlands, info@maklu.nl
www.maklu.eu

USA & Canada
International Specialized Book Services
920 NE 58th Ave., Suite 300, Portland, OR 97213-3786, orders@isbs.com,
www.isbs.com

UK & Ireland
R. Bayliss, 81 Milehouse Road, Plymouth, Devon PL3 4AE

Inhoudstafel

Woord vooraf.....	7
Toezicht op detentie in internationaal perspectief.....	9
1 Inleiding.....	9
2 Het Europees Comité ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT).....	10
2.1 België en het CPT.....	11
2.2 Het vijfde bezoek van het CPT aan België	12
2.2.1 Samenwerking	12
2.2.2 Politiecellen	13
2.2.3 Vreemdelingendetentie.....	16
2.2.4 Penitentiaire inrichtingen	17
2.2.5 Internaat 't Knipoogje	21
2.2.6 Psychiatrische kliniek Fond' Roy	22
2.3 Het antwoord van België.....	23
2.3.1 Het instemmende antwoord	23
2.3.2 Het partiële antwoord.....	24
2.3.3 Het antwoord dat een nieuwe vraag oproept.....	25
2.3.4 Het corrigerende antwoord.....	26
2.3.5 Het 'in de praktijk loopt alles op rolletjes' - antwoord	27
2.3.6 Het 'kunnen, maar niet willen' – antwoord	28
2.3.7 Het 'willen, maar niet kunnen' – antwoord	29
2.3.8 Het onderzoekende antwoord	30
3 Het Subcomité voor de preventie van foltering (SPT) en de nationale preventiemechanismen (NPM).....	31
3.1 Het OPCAT en België	33
4 Tot besluit.....	34
5 Referenties.....	36
Toezicht en detentie in de Europese Unie	41
1 Inleiding.....	41
2 Normen inzake detentie	43
3 Normen inzake toezicht op detentie.....	46
4 Vormen van toezicht op detentie	53
4.1 Internationaal.....	53
4.2 Nationaal	54
4.3 NGO's	54
5 Detentiecondities en toezicht verbeteren	55
5.1 Meer en beter toezicht.....	55
5.2 Afdwingbare minimumregels	55

INHOUDSTAFEL

6	Referenties.....	57
7	Bijlage 1: relevante rechtsinstrumenten	58
7.1	Bindende rechtsinstrumenten.....	58
7.1.1	Verenigde Naties	58
7.1.2	Raad van Europa	59
7.1.3	Europese Unie.....	61
7.2	Niet-bindende rechtsinstrumenten.....	62
7.2.1	Verenigde Naties	62
7.2.2	Raad van Europa	62
7.2.3	Andere.....	63
8	Bijlage 2: relevante normen.....	63
9	Bijlage 3: EU-overzicht naleving detentienormen.....	73
	Toezicht en beklag m.b.t. detentie in België	79
1	Inleiding.....	79
2	Opsluiting in politiecel	80
2.1	Achtergrond	80
2.2	Toezicht op en klachten tegen politiedetentie	81
2.3	Evaluatie	82
3	Detentie in een gevangenis	82
3.1	Achtergrond	82
3.2	Het toezichtskader.....	85
3.3	Evaluatie	88
4	Gesloten centra voor vreemdelingen.....	91
4.1	Achtergrond	91
4.2	De klachtenprocedure.....	92
4.3	Evaluatie	93
5	Besluit	95
6	Referenties.....	96
	Published in the IRCP research series	99

Woord vooraf

Detentie is in opmars: wereldwijd zitten meer dan 10 miljoen mensen achter tralies. In meer dan driekwart van de landen gaat de gevangenispopulatie in stijgende lijn. België is geen uitzondering: onlangs werd de kaap van 11,000 gedetineerden overschreden. Als we naast de gevangenen ook vreemdelingencentra, politiecellen, jeugdinstituten, enzovoort aan het plaatje toevoegen, dan blijkt dat onze samenleving een gretig consument is van vrijheidsberoving.

Maar zoveel mensen opsluiten is *risky business*: vrijheidsberoving in tijden van schaarste leidt tot onrust, conflicten, opstanden, gemor en geweld. De overheid draagt hier een belangrijke verantwoordelijkheid: het is haar plicht om mensen in fatsoenlijke omstandigheden te huisvesten en er zorg voor te dragen dat alles ordentelijk verloopt.

Dit is echter niet vanzelfsprekend. De media berichten regelmatig over allerhande wantoestanden en opstootjes. De rapporten van inspectiediensten en toezichtmechanismen spreken vaak boekdelen. Tegen die achtergrond wint het onafhankelijk toezicht op vrijheidsberoving aan belang.

Het hedendaagse landschap aan toezichtmechanismen is echter uitermate complex en volop in beweging. Meer gevestigde toezichtorganen, zoals het Europese antifoltercomité (CPT), kregen recentelijk het gezelschap van nieuwere spelers op het terrein, zoals het VN-antifoltercomité (SPT) en de zogenaamde nationale preventiemechanismen (NPM's). Binnen de Belgische landsgrenzen is een waaier aan gespecialiseerde toezichtorganen actief die zich met wisselend succes toespitsen op gevangenen, politiecellen, vreemdelingencentra, e.d.m. Hoe functioneren die organen in de praktijk en op welke wijze verhouden ze zich tot elkaar?

In het licht van de veelheid aan toezichtmechanismen werden recentelijk diverse oproepen gelanceerd tot coördinatie en samenwerking. Zo meldde de Europese Commissie in zijn Groenboek over detentie (juni 2011) dat het niet aanstuurt op de creatie van eigen EU- toezichtmechanismen, maar wel wenst bij te dragen aan een optimale werking van de bestaande instellingen, o.m. in samenwerking met de Raad van Europa. In april liet de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa middels Resolutie 1808 (2011) al een gelijkaardig geluid horen. Het Belgische parlement riep in juli 2011 dan weer op tot een snelle ratificatie van het optioneel protocol bij het VN-antifolterverdrag (OPCAT) en de oprichting van een mensenrechtencommissie om het geplande toezicht te organiseren. Wat zou dit kunnen impliceren voor de bestaande toezichtmechanismen? En is dit überhaupt zinvol?

Deze vragen stonden centraal op de studienamiddag *Toezicht op detentie: tekst en context*, die op 7 juni 2012 plaatsgreep te Gent. Voorliggende publicatie bundelt de uitgewerkte lezingen die achtergrondinformatie en inspiratie verschaften voor het paneldebat dat in het tweede luik van de namiddag was ingeroosterd. In drie uitgebreide hoofdstukken wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de internationale, de EU- en de Belgische dimensie van het toezichtvraagstuk. Het geheel biedt de

WOORD VOORAF

lezer een *up-to-date* overzicht van het hedendaagse toezichtlandschap en bediscussieert een aantal van de knelpunten en vraagstukken waarmee actoren op dit terrein heden ten dage worden geconfronteerd.

We sluiten dit woord vooraf af met een woord van dank. In de eerste plaats wensen we de deelnemers aan het paneldebat uitdrukkelijk te danken voor hun actieve inbreng tijdens de studienamiddag, evenals collega's Brice De Ruyver en Freya Vander Laenen die respectievelijk de rol van dagvoorzitter en moderator voor het paneldebat op zich namen. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar Wendy De Bondt die het boekmanuscript met de nodige efficiëntie en zorg drukklaar heeft gemaakt.

De editors,
16 mei 2012

Toezicht op detentie in internationaal perspectief

Tom Daems

1 Inleiding

Mensen die het voorwerp uitmaken van detentie, worden (vaak) tegen hun zin – letterlijk – op hun plaats gezet. Dit creëert bepaalde dynamieken die in menswetenschappelijk onderzoek uitvoerig zijn beschreven en geanalyseerd. Het gevangenis-experiment dat in de zomer van 1971 door Philip Zimbardo op poten werd gezet, is wellicht het meest bekende. In de kelders van de Universiteit van Stanford bouwde de psycholoog een kleine nepgevangenis. Zimbardo selecteerde 24 studenten die ofwel de rol van gedetineerde, ofwel de rol van bewaarder moesten spelen. Het ging om gezonde, schijnbaar normaal functionerende jongeren, zonder aantoonbare psychologische problemen of crimineel verleden. De rollen werden willekeurig toegewezen. Het experiment zou in principe twee weken duren, maar moest na zes dagen voortijdig worden stopgezet omdat het uit de hand liep. De proefpersonen gingen al te fel op in hun rol: zo moesten de gedetineerden allerlei sadistische en vernederende behandelingen ondergaan.

Het gevangenisexperiment van Stanford was controversieel en het is zeer de vraag of het vandaag de dag nog licht op groen zou krijgen van ter zake bevoegde ethische commissies. Het experiment blijft echter uitermate boeiend omwille van de verontrustende vraag die het opwerpt: hoe komt het dat schijnbaar normaal functionerende individuen overgaan tot dergelijke sadistische praktijken? Meer recent stond die vraag ook centraal in het schandaal dat zich voltrok in de Iraakse gevangenis van Abu Ghraib, waar gedetineerden in allerlei vernederende posities werden gefotografeerd.

We hebben hier niet de ruimte om bovenstaand (en ander) onderzoek verder te bespreken. Het thema van dit hoofdstuk is er echter wel nauw mee verbonden: het handelt immers over één van de mogelijke gevolgtrekkingen uit dergelijk onderzoek, nl. de noodzaak om adequaat onafhankelijk toezicht te organiseren op instellingen waar mensen van hun vrijheid worden beroofd. Een rode draad doorheen dergelijk wetenschappelijk onderzoek is immers dat menselijke relaties in gesloten instellingen stevast in een kunstmatig onevenwicht worden gebracht en dat individuele belangen daardoor ondergeschikt dreigen gemaakt te worden aan het inrichtingsbelang. Om die reden zijn dergelijke instituties onafgebroken vatbaar voor wat de Utrechtse strafrechtsgeleerde Constantijn Kelk ooit omschreef als het gummibal-effect: de neiging om steeds weer ‘in oude “natuurlijke” eigenschappen en patronen terug te vallen’ (Kelk 1983: 23). Of zoals Anne Owers het recent stelde op

een conferentie naar aanleiding van de twintigste verjaardag van het CPT: dergelijke instellingen zijn voorbeschikt 'to revert to institutional convenience if there are no barriers to it' (Owers, geciteerd in CPT & APT 2010: 55). Vanuit dit oogpunt fungeert onafhankelijk toezicht als een 'tegennatuurlijke' barrière die er continu over dient te waken dat de gummibal niet terug zijn oorspronkelijke vorm aanneemt.

In dit hoofdstuk bespreken we de internationale dimensie van dergelijk onafhankelijk toezicht. We besteden daarbij in eerste instantie aandacht aan het Europees Comité ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT). Vervolgens bespreken we het optioneel protocol bij het VN-antifolterverdrag (OPCAT) dat het kader vormt voor het Subcomité voor de preventie van foltering (SPT) en de nationale preventiemechanismen (NPM).

2 Het Europees Comité ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT)

Het CPT vindt zijn bestaansgrond in de Europese antifolterconventie (ECPT) die op 1 februari 1989 in werking trad.¹ Per lidstaat wordt in principe één lid verkozen om deel uit te maken van het CPT. De leden treden evenwel onafhankelijk op van de eigen nationale achterban (art. 4 ECPT). Het CPT vervult een preventieve functie: op periodieke of *ad hoc* basis bezoekt het plaatsen waar mensen van hun vrijheid worden beroofd. Na elk bezoek maakt het CPT een rapport op waarin het zijn bevindingen uiteenzet en zonodig aanbevelingen doet naar de betreffende lidstaat toe. Daarnaast publiceert het CPT jaarlijks een rapport waarin het terugblijkt op de activiteiten van het voorbije jaar.

Op 14 mei 2012 had het CPT in totaal 318 bezoeken afgelegd: 192 periodieke bezoeken en 126 *ad hoc* bezoeken. In totaal werden 269 rapporten openbaar gemaakt.² Met uitzondering van de Russische Federatie verlenen alle lidstaten toestemming om de rapporten te publiceren. In het meest recente jaarrapport is het CPT daarenboven hoopvol dat ook de Russische Federatie in de nabije toekomst bereid zou zijn om met publicatie in te stemmen (CPT 2011a: §26). Tot dusver legde het CPT zes keer een publieke verklaring af. Het CPT kan hiertoe beslissen indien een lidstaat niet meewerkt of weigert om de situatie te verbeteren in het licht van de aanbevelingen (art. 10, §2 ECPT). De meest recente publieke verklaring dateert van 15 maart 2011 en rapporteert over de deplorabele leefcondities van vreemdelingen en gedetineerden in Griekenland (CPT 2011a: 76-78).

De afgelopen twee decennia is het CPT uitgegroeid tot een belangrijke actor op het vlak van de bescherming van mensenrechten in Europa, zowel direct door de

¹ European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 26 juni 1987. Inwerking: 1 februari 1989.

² Cijfers afkomstig van <http://www.cpt.coe.int/en/about.htm> (geraadpleegd op 15 mei 2012).

dialogoog die het aangaat met de betrokken lidstaten, als indirect via de weg van adviesverlening, interactie en kruisbestuiving met allerlei instellingen binnen en buiten de Raad van Europa die op hetzelfde terrein werkzaam zijn. Zo heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn rechtspraak reeds verschillende keren gebruik gemaakt van de bevindingen van het CPT, in het bijzonder wanneer het de beoordeling van gevangeniscondities betrof in het licht van art. 3 van het EVRM (Rodley 2009: 237-238). Het CPT werd ook geconsulteerd bij de herwerking van de Europese Gevangenisregels (2006) en bij de uitwerking van het Optioneel Protocol bij de VN-antifolterconventie (het zogenaamde OPCAT) uit 2002 dat een systeem gelijkend op het CPT introduceert op wereldvlak (zie verder). Maar ook met EU-instellingen worden banden aangehaald, zoals bijvoorbeeld met Frontex (o.m. over mogelijk toezicht op terugkeeroperaties) en de Europese Commissie (o.m. over het Groenboek van 14 juni 2011 over detentiecondities in de EU en over het voorstel tot *directive* m.b.t. toegang tot een advocaat in strafrechtelijke zaken en het recht om bij arrestatie een derde te contacteren) (CPT 2011a: §12-17).

2.1 België en het CPT

Hoe zit het met België en het CPT? Tot dusver kreeg ons land het CPT vijf keer over de vloer in het kader van zijn periodieke bezoekprogramma's. Dit gebeurde in 1993, 1997, 2001, 2005 en 2009. De vijf rapporten die het CPT opmaakte naar aanleiding van deze bezoeken, evenals de (tussentijdse) antwoorden van België, werden openbaar gemaakt (zie tabel 1).³ Meer recent voerde het CPT zijn eerste *ad hoc* bezoek uit aan België. Dit bezoek greep plaats van 23 tot 27 april 2012 en was vooral gericht op de situatie in het Belgische gevangeniswezen – in het bijzonder de detentiecondities in de arresthuizen en de gevolgen van de stakingsacties in de gevangenen. De delegatie bezocht o.m. de gevangenis van Vorst en (andermaal) de gevangenis van Andenne. Verder onderzocht het CPT vleugel B van de gevangenis van Sint-Gillis, die kortelings in gebruik zou worden genomen. Aan het einde van het bezoek presenteerde het CPT zijn voorlopige bevindingen aan de Belgische autoriteiten (CPT 2012). Volledigheidshalve dienen we hier ook het meest recente bezoek van het CPT aan Nederland te vermelden. Tijdens het vijfde periodieke bezoek, dat plaatsgreep van 10 tot 21 oktober 2011, bezocht het CPT immers de gevangenis van Tilburg, welke door België wordt gehuurd en waar Belgische gedetineerden in gehuisvest worden. Op 19 oktober 2011 deelde het CPT zijn voorlopige bevindingen mee aan toenmalig Minister van Justitie Stefaan De Clerck (CPT 2011b). Op het moment dat dit hoofdstuk werd afgesloten, waren noch het rapport over het recente *ad hoc* bezoek, noch het rapport over Nederland publiek beschikbaar.

³ De vijf rapporten van het CPT – evenals de (tussentijdse) antwoorden van de Belgische regering – zijn integraal raadpleegbaar op de website van het CPT: <http://www.cpt.coe.int/en/states/bel.htm>.

Tabel 1. Chronologisch overzicht periodieke bezoeken, rapporten en antwoorden

Bezoek	Publicatie rapport CPT	Publicatie antwoord België
14 – 23 november 1993	14 oktober 1994 <i>CPT/inf (1994) 15</i>	3 mei 1995 <i>CPT/inf (1995) 6</i> (tussentijdsrapport) 21 februari 1996 <i>CPT/inf (1996) 7</i> (opvolgingsrapport)
31 augustus – 12 september 1997	18 juni 1998 <i>CPT/inf (1998) 11</i>	31 maart 1999 <i>CPT/inf (1999) 6</i> (tussentijdsrapport) 12 juli 1999 <i>CPT/inf (1999) 11</i> (opvolgingsrapport)
25 november – 7 december 2001	17 oktober 2002 <i>CPT/inf (2002) 25</i>	2 juli 2003 <i>CPT/inf (2003) 32</i>
18 – 27 april 2005	20 april 2006 <i>CPT/inf (2006) 15</i>	21 november 2006 <i>CPT/inf (2006) 40</i>
28 september – 7 oktober 2009	23 juli 2010 <i>CPT/Inf (2010) 24</i>	22 februari 2011 <i>CPT/Inf (2011) 7</i>

2.2 Het vijfde bezoek van het CPT aan België

We beperken ons hier tot een bespreking van de bevindingen uit het rapport dat werd gepubliceerd naar aanleiding van het meest recente periodieke bezoek.⁴ Dit rapport verscheen op 23 juli 2010. We geven hier de belangrijkste en meest in het oog springende vaststellingen bondig weer.

2.2.1 Samenwerking

De medewerking tijdens het bezoek van 28 september tot 7 oktober 2009 verliep over het algemeen vlot – met uitzondering van een incident in het cellencomplex van het Portalisgebouw van het Brusselse Justitiepaleis, waar de delegatie van het CPT de aanwezige gedetineerden niet onder vier ogen mocht spreken en verzocht werd om de lokalen onmiddellijk te verlaten. Het CPT vond dit onbegrijpbaar: het betrof immers reeds het derde bezoek van het CPT aan het cellencomplex van het

⁴ Voor besprekingen van eerdere rapporten, zie o.m. Geboers, Smaers en Van Laethem (1995), Parmentier (1999), Smaers (2003), Machiels (2004), Berkmoes (2006), Daems en Robert (2009). Het meest recente rapport werd eveneens besproken in Daems (2010), Hermans (2010a, 2010b) en Pyl (2010/11). De samenvatting in dit hoofdstuk is gebaseerd op Daems (2010).

Brusselse Justitiepaleis. Het incident werd snel opgelost, maar het CPT drong er in zijn rapport op aan dat de bevoegdheden en het mandaat van het CPT opnieuw in herinnering worden gebracht en dat het hoogst wenselijk is dat de rapporten van het CPT integraal deel uitmaken van de basisopleiding voor politieagenten (CPT 2010: §6).

Op een ander aspect van de samenwerking scoorde ons land beduidend slechter. Het CPT was uiterst bezorgd over de vaststelling dat aanbevelingen die reeds lange tijd geleden geformuleerd werden, nog steeds geen of onvoldoende opvolging hebben gekregen. Het verwees daarbij in het bijzonder naar de toegang tot een advocaat voor personen die door de politie worden aangehouden en de gegarandeerde minimumdienstverlening tijdens stakingen van het penitentiair personeel. Het CPT riep de Belgische autoriteiten op om op korte termijn doortastende maatregelen te nemen. Opmerkelijk is dat het CPT daarbij art. 10, §2 van de ECPT uitdrukkelijk onder de aandacht bracht. Deze bepaling biedt het CPT de mogelijkheid een publieke verklaring af te leggen indien lidstaten niet meewerken of weigeren om de situatie te verbeteren in het licht van de aanbevelingen.

2.2.2 *Politiecellen*

Over het algemeen kreeg het CPT nauwelijks klachten over slechte behandeling door politiediensten. In een beperkt aantal gevallen werd melding gemaakt van buitensporig gebruik van geweld (vooral in Brussel, Charleroi en Marcinelle). Het CPT wenste informatie te verkrijgen over de verdere afhandeling van de strafrechtelijke vervolging voor vernedering en mishandeling van illegalen en daklozen in 2006 en 2007, ingesteld tegen veertien federale politieagenten die werkzaam waren in het station van Brussel Zuid. Verder drukte het CPT zijn bezorgdheid uit over dreigementen die geuit werden om verdachten tot bekentenis te doen overgaan (Ibid: §15). Het waren echter vooral de feiten die zich afgespeeld hebben in de gevangenis van Vorst (september – oktober 2009) die de aandacht trokken van het CPT. Aangezien deze verband houden met de stakingen van het penitentiair personeel in die periode, wijdde het CPT hier een aparte sectie van zijn rapport aan (zie verder).

Op het vlak van de waarborgen tegen slechte behandeling klaagde het CPT over het gebrek aan vooruitgang. Sinds zijn eerste bezoek aan België in 1993 heeft het CPT het belang van fundamentele waarborgen beklemtoond, in het bijzonder het recht om een derde op de hoogte te brengen van de detentie, het recht op toegang tot een advocaat en het recht op toegang tot een arts. Naar aanleiding van het derde bezoek aan België (in 2001) had het CPT de Belgische autoriteiten opgeroepen om maatregelen te nemen zodat de ernstige lacunes op dit vlak voor eens en voor altijd van de baan zouden zijn. Naar aanleiding van het vierde periodieke bezoek (in 2005) herhaalde het CPT deze oproep. Blijkbaar viel de boodschap wederom grotendeels in dovemansoren, want in 2009 oordeelde het CPT dat de situatie nog steeds zorgwekkend was: 'Force a été de constater lors de la visite en 2009 que mal-

gré les efforts consentis ces dernières années, la situation en matière de garanties fondamentales (et, principalement, d'accès à l'avocat) restait toujours préoccupant' (Ibid: §17). Het CPT merkte op dat er enige vooruitgang geboekt was op vlak van de bestuurlijke aanhouding via een aanpassing van de wet op het politieambt in 2007⁵, maar niet op vlak van de gerechtelijke aanhouding. Het CPT wees daarbij op de mislukking van de Grote Franchimont die het wetboek van Strafvordering diende te hervormen. Andermaal riep het CPT de Belgische autoriteiten op om 'met zeer hoge prioriteit' de nodige maatregelen te nemen. Recente rechtspraak van het Europees Hof te Straatsburg⁶ versterkte enkel maar de noodzaak van een ingreep op dit terrein, aldus het CPT, in het bijzonder wat het recht op toegang tot een advocaat betreft. Het CPT betreurde eveneens dat de eerder vermelde hervorming van de wet op het politieambt niet voorziet in toegang tot een advocaat bij de bestuurlijke aanhouding en riep op om ook dit te remediëren (Ibid: §10, 18 en 20).

Het CPT betreurde verder dat bij de gerechtelijke aanhouding geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling is voorzien die het recht waarborgt om een vertrouwenspersoon te contacteren. Het riep op om op dit vlak stappen te ondernemen. Het recht op toegang tot een geneesheer was volgens het CPT 'nog steeds niet bevredigend'. Bij de gerechtelijke aanhouding wordt het recht op toegang tot een arts nog steeds niet uitdrukkelijk voorzien. Het CPT putte hier overigens uit zijn eigen ervaringen tijdens zijn bezoek van 2009. Op het politiebureau in Charleroi werd een dronken persoon die betrokken was bij een verkeersongeval, opgesloten. Ondanks de zichtbare verwondingen van de betrokkene achtten de aanwezige agenten het niet nodig om een arts op te roepen. Pas na tussenkomst van de CPT-delegatie werd er een geneesheer bij gehaald. Dit is onaanvaardbaar, aldus het CPT. Meer in het algemeen merkte het CPT op dat het niet aan de politie toekomt om eventuele hulpvragen te filteren en te beoordelen. Het CPT was anderzijds wel opgetogen over het feit dat het recht op medische bijstand nu voorzien is bij de bestuurlijke aanhouding (Ibid: §21).⁷ Het CPT feliciteerde België ook met betrekking tot de informatieverstrekking over de rechten van personen die bestuurlijk worden aangehouden.⁸ Wat minderjarigen betreft beveelde het CPT aan om maatregelen te nemen zodat tijdens het verhoor een ouder, voogd of advocaat systematisch aanwezig is. Verder wenste het CPT dat de informatie opgenomen in het opsluitingsregister, uitgebreid wordt met informatie aangaande het tijdstip waarop de persoon in kwestie geïnformeerd werd over zijn rechten, de contactname met een derde en of om medische bijstand werd verzocht.

⁵ Dit gebeurde via de wet van 25 april 2007 houdende diverse bepalingen (IV) (B.S. 8 mei 2007). Zie art. 33bis tot 33septies, wet op het politieambt.

⁶ Salduz tegen Turkije (N° 36391/02) en Dayanan tegen Turkije (N° 7377/03).

⁷ Art. 33quinquies, wet op het politieambt.

⁸ Art. 33ter, wet op het politieambt.

Op vlak van materiële detentievoorwaarden feliciteerde het CPT de regering met het KB van 14 september 2007 dat in minimumnormen voorziet.⁹ Het was echter minder te spreken over de maximale termijn van twintig jaar die voorzien is om de nodige aanpassingen door te voeren (met uitzondering van deze die vervat zijn in art. 11 van het KB waar de termijn drie jaar bedraagt). Het CPT vroeg om dit substantieel te verminderen en beveelde aan om gelijkaardige normen uit te werken voor de cellen in de justitiepaleizen (Ibid: §11 en 26). De materiële condities waren over het algemeen aanvaardbaar in het merendeel van de bezochte plaatsen. Het CPT was ook lovend over de nieuwe bepalingen met betrekking tot het gebruik van sanitaire voorzieningen, eten en drinken in de wet op het politieambt¹⁰, maar het stelde wel vast dat er in de praktijk niet veel was veranderd: op sommige plaatsen kreeg men een wafel, op andere sandwiches of boterhammen, en dit vaak op kosten van de aangehouden personen. In verschillende instellingen werd er geklaagd dat men zeer lang moet wachten alvorens een glas water te krijgen (Ibid: §30). De materiële condities in het cellencomplex van het Portalisgebouw van het Brusselse Justitiepaleis waren verre van bevredigend. Het gaat om een nieuw ondergronds cellencomplex dat dateert uit 2007, en dat voorheen dienst deed als parkeergarage. Het CPT stelde een waslijst aan problemen vast (zoals gebrek aan natuurlijke verlichting en verluchting, claustrofobische sfeer, problemen op vlak van brandveiligheid en evacuatiemogelijkheden, vuile cellen) en deed een reeks aanbevelingen tot verbetering. Gelet op de vele problemen en de ondergrondse locatie van het complex nodigde het CPT de Belgische autoriteiten bovendien uit om op zoek te gaan naar een andere locatie voor de cellen (Ibid: §32). Verder wees het CPT er andermaal op dat België komaf diende te maken met het vastboeien aan een meubelstuk van gevangenen die hun dossier komen inkijken in het Justitiepaleis. In een brief van 25 januari 2010 informeerden de Belgische autoriteiten het CPT dat dit enkel nog zou toegepast worden wanneer er meerdere gevangenen tegelijkertijd hun dossier raadplegen. Gelet op de locatie van de ruimte (welke voldoende toezicht mogelijk maakt) oordeelde het CPT dat deze tegemoetkoming ontoereikend was. Het riep daarom op om onmiddellijk gehoor te geven aan de aanbeveling (Ibid: §33).

Aan het einde van dit eerste luik van het rapport besteedde het CPT uitgebreid aandacht aan het gebruik van elektrische stroomstootwapens, de zogenaamde Taser. Het CPT verwelkomde de principiële positie van de Belgische autoriteiten om dergelijke wapens enkel ter beschikking te stellen van speciale eenheden van de federale politie en om het gebruik ervan zoveel mogelijk te beperken. Het CPT wenste dat aan de vier gangbare principes (bij gebruik van geweld door politiediensten) – namelijk legaliteit, subsidiariteit, proportionaliteit en voorafgaande waarschuwing¹¹ – een vijfde wordt toegevoegd, namelijk het voorzorgsprincipe, d.w.z. dat het personeel ook gevormd en getraind is in het gebruik van de Taser. Het CPT

⁹ KB van 14 september 2007 betreffende de minimumnormen, de inplanting en de aanwending van de door de politiediensten gebruikte opsluitingsplaatsen, *B.S.* 16 oktober 2007.

¹⁰ Art. 33sexies, wet op het politieambt.

¹¹ Art. 37, wet op het politieambt.

was daarenboven van mening dat het gebruik van de Taser aan gelijkaardige beperkingen onderworpen moet worden als deze die gelden bij het gebruik van vuurwapens (Ibid: §36).¹² Het CPT was uiterst bezorgd over informatie die het inzamelde tijdens zijn bezoeken aan de gevangenen van Brugge, Ittre en Lantin: het stelde hier gevallen vast waarbij het gebruik van Tasers schijnbaar niet werd geregistreerd of waarbij het gebruik zich niet beperkte tot de speciale eenheden van de federale politie (Ibid: §39). Tot slot wijdde het CPT enkele beschouwingen aan gevangentransporten van het zogenaamde 'niveau 3'. Het CPT had klachten ontvangen van gedetineerden over dergelijke transporten, die uitgevoerd worden door de federale politie, en waarbij ogen en oren worden afgedekt middels een donkere bril en hoofdtelefoon. Het CPT toonde zich een tegenstander van dergelijke technieken die de gevangenen beogen te desoriënteren, en wenste dat ze vervangen zouden worden door andere middelen (bv. het gebruik van onregelmatige trajecten en uurroosters voor de transporten) (Ibid: §42-44).

2.2.3 *Vreemdelingendetentie*

Het CPT bezocht het gesloten centrum van Vottem. De delegatie ontving geen enkele klacht over mishandeling van de bewoners door het personeel. Er werden ook geen ernstige incidenten tussen de bewoners gemeld. Niettemin stelde het CPT vast dat twintig procent van de bewoners ex-gedetineerden zijn, wat schijnbaar voor allerhande spanningen en problemen zorgt. Het CPT achtte het wenselijk om de aanwezigheid van ex-gedetineerden in het centrum te beperken en wilde dat er meer werk gemaakt zou worden van hun dossier tijdens hun gevangenisverblijf (Ibid: §49). De materiële condities in het centrum waren over het algemeen bevredigend. Het CPT merkte wel op dat de douches onvoldoende privacy verschaffen. Verder moedigde het de Belgische autoriteiten aan om meer georganiseerde activiteiten aan te bieden aan de bewoners. Vottem beschikte over voldoende personeel. De delegatie had over het algemeen ook weinig op te merken over de medische zorg. Het CPT maakte zich wel zorgen over de plaatsing in afzondering om ordehandhavings- of veiligheidsredenen: de duur bleek niet begrensd in de tijd en er is geen strikte procedure voorzien. Het beveelde aan om maatregelen te nemen zodat dergelijke vormen van afzondering met voldoende waarborgen gepaard zouden gaan (Ibid: §62). Het CPT steunde ook de bevinding van de federale Ombudsman dat de klachtenprocedure vatbaar is voor verbetering (Ibid: §64; cf Federale Ombudsman 2009: 183 e.v.).

Het CPT bracht ook (opnieuw) een bezoek aan het INAD-centrum op de nationale luchthaven te Zaventem, waar personen opgevangen worden die geen toegang krijgen tot het Belgische grondgebied. De delegatie had geen enkele klacht ontvangen van slechte behandeling door het personeel. De verblijfscondities waren over het algemeen bevredigend, zo stelde het CPT, maar dit had ook te maken met het

¹² Cf art. 38, wet op het politieambt.

zeer lage aantal personen dat op dat moment werd opgevangen (vier personen). Het CPT wees er op dat de twee slaapzalen met telkens veertien bedden slechts weinig ruimte boden indien het centrum vol zou zitten en moeilijk te beheren valt. Ook was geen kast voorzien die kan afgesloten worden, waar de bewoners hun persoonlijke spullen in konden opbergen. Het CPT was echter vooral bezorgd (net zoals bij eerder bezoek) over het totale gebrek aan lichaamsbeweging in de buitenlucht en wilde dit geremedieerd zien. Het CPT beklagde zich er andermaal over dat er geen dagelijks bezoek aan het centrum door een verpleger is voorzien en dat bij aankomst nog steeds geen medisch onderzoek werd georganiseerd (Ibid: §68).

2.2.4 *Penitentiaire inrichtingen*

Het CPT bracht bezoeken aan de gevangenis van Jamioulx, Iltre, Brugge (afdeling bijzondere individuele veiligheid) en Lantin (psychiatrische annex). Voor Brugge en Lantin ging het om opvolgingsbezoeken. Lantin werd reeds voor de vierde keer bezocht. Het CPT wees op de sterke overbevolking in Jamioulx op het moment van het bezoek. In 2008 was Jamioulx de meest overbevolkte gevangenis in België, met een gemiddelde bezettingsgraad van 150 procent. Het CPT merkte echter op dat het ganse penitentiaire systeem in België geplaagd werd door problemen van overbevolking: tijdens zijn bezoek waren er 10,188 gedetineerden, voor 8,440 plaatsen. De delegatie werd door de Minister van Justitie ingelicht over het Masterplan 2008-2012 voor de renovatie en uitbouw van het Belgische gevangenispark. Het CPT verwelkomde de maatregelen van de Belgische autoriteiten om de detentie meer humaan te maken en om de overbevolking te bekampen. Niettemin wees het CPT erop dat capaciteitsverhoging op zich geen duurzame oplossing kon bieden voor het probleem van de overbevolking: 'il a été observé dans nombre de pays – y compris en Belgique – que la population carcérale a tendance à augmenter au fur et à mesure que la capacité carcérale s'accroît. Par contre, adopter des politiques résolues de limitation et / ou de modulation du nombre de personnes placées en détention s'avère souvent un choix déterminant pour le maintien de la population carcérale à des niveaux gérables' (Ibid: §79). De delegatie werd ook ingelicht over de huur van 500 plaatsen in de gevangenis van Tilburg. Het CPT meende dat het op dat moment nog te vroeg was om deze ingreep te beoordelen. Het wees er wel op dat het een 'uiterst complexe constructie' betrof. Over één zaak wenste het zich al wel uit te spreken: het CPT achtte het problematisch dat de overbrenging naar Tilburg kon gebeuren zonder instemming van de gedetineerde (Ibid: §80).

Het CPT besteedde uitgebreid aandacht aan de stakingen in de penitentiaire sector. In het rapport over het periodieke bezoek van 2005 had het CPT reeds uitvoerig stil gestaan bij dit vraagstuk, meer in het bijzonder beschreef het toen in detail de omstandigheden waarin twee gedetineerden de dood vonden tijdens een stakingsactie in de gevangenis van Andenne (17 – 22 september 2003) (CPT 2006: §107-117). In het antwoord op dat vierde rapport had de regering aangegeven dat een protocol werd uitgewerkt met de vakbonden (Belgische regering 2006: §51-52). Het CPT

betreunde echter dat zijn aanbeveling om een gegarandeerde minimumdienstverlening te voorzien zonder gevolg was gebleven en dat de overlegprocedure in de praktijk in heel wat gevallen faalde. In 2009 bleek immers dat de Belgische autoriteiten opnieuw geconfronteerd werden met 'spontane, onmiddellijke en massieve' stakingen van penitentiair beampten. Om die reden achtte het CPT het nodig om dit gehele vraagstuk opnieuw in detail te onderzoeken.

Tijdens het bezoek aan Lantin ontving de delegatie een kopij van het rapport van de Commissie van Toezicht dat betrekking had op de stakingsperiode van 29 juni tot 3 juli 2009. Het rapport maakte melding van allerhande problemen die de levensomstandigheden ernstig in gevaar brachten. In die context beroofde een gedetineerde die zich in een naaktcel bevond, zich op 3 juli 2009 van het leven. In zijn rapport beschreef het CPT in detail de praktische gevolgen die voortvloeiden uit het plotse verlaten van de werkposten door de penitentiair beampten:

'Au tout début du mouvement de grève: les détenus abandonnés, enfermés en cellule, sans aucune explication et la confusion régnant dans les sections; les centres de contrôle vides de leurs occupants et aucune réponse donnée aux appels des détenus; une arrivée au compte-goutte de policiers de la police locale. Dans les jours qui suivirent: une présence policière en nombre très limité et des attitudes ambiguës, voire même totalement déplacées, de certains policiers. A cet égard, il convient de préciser qu'il a été fait explicitement mention de policiers qui jouaient au football dans les couloirs des sections, toutes portes fermées, sans qu'il soit répondu aux appels des détenus; de policiers frappant sur les portes de cellules la nuit; de refus de soutien au personnel pénitentiaire non gréviste; de la fermeture de guichets de portes de cellules alors que ceux-ci avaient été laissés délibérément ouverts par le personnel non gréviste, en raison de la canicule; etc. Une désorganisation totale de l'établissement et, de faisant, du régime de vie des détenus, s'ensuivit: impossibilité de mettre sur pied aucune activité, même la plus élémentaire, comme les accès aux préaux; une douche, au mieux, après 3 ou 4 jours; distribution des repas et des médicaments assurée à des horaires chaotiques; accès au courrier et au téléphone (quasi) inexistant; suppression des visites des familles et des hospitalisations planifiées parfois depuis longtemps; audiences judiciaires reportées, etc' (CPT 2010: §83)

Nog meer verontrustend, aldus het CPT, waren de gebeurtenissen die zich op 22 september en 30 en 31 oktober 2009 afgespeeld hebben in de gevangenis van Vorst, toen agenten van politiezone Brussel Zuid opgetrommeld werden om de taken over te nemen van de stakende penitentiair beampten. Er werd toen gewag gemaakt van extreem geweld en allerhande vernederingen gericht tegen gedetineerden; dreigementen aan het adres van directieleden en niet-stakende penitentiair beampten; en – wederom – een zelfmoordpoging (Ibid: §84-85). In het licht van wat zich in Lantin en Vorst had voorgedaan, stelde het CPT dat er onmiddellijk gevolg moest worden

gegeven aan zijn aanbeveling om een gegarandeerde minimumdienstverlening te voorzien.

Tijdens het bezoek aan Ittre kreeg het CPT een aantal aantijgingen van fysieke mishandeling door penitentiair beampten. Volgens de gedetineerden gebeurde dit met medeweten van de directie. Het CPT vroeg om een diepgaand en onafhankelijk onderzoek naar deze aantijgingen (Ibid: §88). In Jamioulx ontving de delegatie informatie over het overlijden van een gedetineerde (op 8 augustus 2009), ten gevolge van een interventie van drie penitentiair beampten, en van overmatig gebruik van geweld op 11 augustus 2009, tijdens een staking van het personeel. Het CPT wenste op de hoogte gehouden te worden van de verdere afhandeling van de lopende onderzoeken en gerechtelijke vervolgingen. In de gevangenissen van Jamioulx en Ittre was er ook sprake van geweld tussen gedetineerden. Het gevangenispersoneel zou zich daarbij terughoudend opstellen om tussen te komen. Het CPT vroeg de Belgische autoriteiten om een strategie uit te werken om het geweld tussen gedetineerden te bekampen (Ibid: §91).

In Brugge bezocht de delegatie de afdeling bijzondere individuele veiligheid (ABIV) die in juni 2008 zijn deuren opende. Het CPT stelde vast dat er gedetineerden op de afdeling belanden die er niet thuishoren: ‘A l’évidence, le projet initial – la création d’unités spécialisées pour le traitement des détenus présentant une agressivité extrême, lancé quelques 18 mois auparavant – avait déjà été largement détourné de son objectif’ (Ibid: §95). Op het moment van het bezoek beantwoordden slechts drie van de acht aanwezige gedetineerden aan de criteria. Het CPT riep op om onmiddellijk een eind te maken aan de plaatsing van gedetineerden die niet thuishoren op de afdeling. Er werden geen aantijgingen ontvangen over mishandeling. Integendeel: de gedetineerden beklemtoonden de correcte houding van het personeel. Ook de materiële condities waren globaal genomen aanvaardbaar. Een aantal minpunten zijn: de toiletten in de cellen waren onvoldoende afgeschermd; het uitzicht naar buiten werd verhinderd door een hoge muur; en er was sterke lichtinval door het gebrek aan gordijnen. Verder waren er klachten over het eten dat koud geserveerd werd omdat de keukens te ver af lag en over de beperkingen die golden aangaande de spullen die de gedetineerden op hun cel mochten hebben. Het CPT raadde aan om meer aandacht te besteden aan gedetineerden die de afdeling verlaten en terug in normale detentie terechtkomen.

Het CPT was opgetogen over de personeelsbezetting, maar stelde dat dit pluspunt teniet wordt gedaan door de progressieve uitholling van de oorspronkelijke opdracht van de afdeling (Ibid: §109). Verder merkte het CPT op dat zowel de basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden als de ministeriële omzendbrief nr. 1792 een zeer ruime appreciatiemarge geven aan de penitentiaire administratie – met divergerende praktijken tot gevolg (zo waren bv. kookplaten op cel toegelaten in Lantin, maar waren deze verboden in Brugge). Het CPT was echter vooral bezorgd over feit dat art. 118, §10 van de basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden (welke betrekking heeft op de be-

roepsprocedure) nog niet in werking was getreden en riep op om hier onmiddellijk een mouw aan te passen (Ibid: §111).

De materiële detentiecondities in Ittre, welke een nieuwe gevangenis is (de inrichting dateert van 2002), waren excellent, aldus het CPT. In Jamioulx waren de condities heel wat minder bevredigend – wat mede te wijten was aan de overbevolking in die inrichting. In Ittre had de helft van de gedetineerden een job of volgde een opleiding. Het CPT beveelde aan om de inspanningen om het aantal werkposten te verhogen, verder te zetten. Voorts wilde het CPT dat het open-deurregime in Ittre, dat toen enkel gold voor gedetineerden met werk, uitgebreid zou worden naar gedetineerden die nog niet over een job beschikken. In Jamioulx had slechts een derde van de gedetineerden een activiteit. Ook hier wenste het CPT dat de Belgische autoriteiten een tandje zouden bijsteken om het aantal werkposten te verhogen, evenals de tijd die buiten de cel wordt doorgebracht.

Het CPT verwelkomde de aanbeveling van de Penitentiaire Gezondheidsraad om het Ministerie van Volksgezondheid veel nauwer te betrekken bij de gezondheidszorg in detentie. Het was ook opgetogen over de ontkoppeling van de zorg- en adviestaken op vlak van psychiatrie. Het wenste te weten of een gelijkaardige ontkoppeling voorzien is in het kader van de somatische geneeskunde (Ibid: §120-121). Het CPT was minder te spreken over de personeelbezetting in Ittre en Jamioulx en het feit dat (in Jamioulx) penitentiair beampten nog steeds medische taken uitoefenden. In Ittre was de tandheelkundige zorg over het algemeen bevredigend – in Jamioulx was deze ontoereikend. Het CPT stelde vast dat er problemen waren met de organisatie van politie-escortes voor Ittre. Omdat de gevangenis in een politiezone ligt die minder bedeed is, werden de escortes vanuit Brussel georganiseerd. Het CPT drong aan op een betere organisatie van de medische escortes voor Ittre. Meer in het algemeen meende het CPT dat, in het licht van het Masterplan 2008-2012, bij de keuze voor de locatie van een nieuwe gevangenis niet enkel rekening moet gehouden worden met de nabijheid van een justitiepaleis, maar ook van een ziekenhuis (Ibid: §126). De delegatie toonde zich uiterst bezorgd over het feit dat gedetineerden in Ittre gedurende langere periodes geboeid werden wanneer ze in een naaktcel werden geplaatst, en dit om schijnbaar medische redenen (Ibid: §130). Het CPT was wel positief over de methadonverstrekking in Ittre en Jamioulx. Niettemin was het van oordeel dat – gelet op de omvang van het drugsprobleem in de gevangnissen – het noodzakelijk was om niet enkel het aanbod terug te dringen, maar om ook de vraag naar verdovende middelen terug te schroeven. Het CPT wilde daarom een versterking van de sociale en psychologische hulp aan gedetineerden en de toegang tot substitutiebehandelingen.

De delegatie bezocht andermaal - na eerdere bezoeken in 1993 en 1997 - de psychiatrie annex te Lantin. De annex werd begin 2008 opnieuw geopend. Het CPT vroeg informatie met betrekking tot de inwerkingtreding van de nieuwe interneringswet. De materiële condities waren zichtbaar verbeterd, aldus het CPT. Door plaatsgebrek werden heel wat gevangenen echter ondergebracht in de gevangenis-kliniek of in de normale detentie. De activiteiten waren over het algemeen verbe-

terd, maar het CPT oordeelde dat het aanbod nog verder diende aan te groeien – in het bijzonder voor de gevangenen die in de kliniek werden ondergebracht (Ibid: §135). De delegatie stelde vast dat er onvoldoende psychiatrisch en gespecialiseerd bewakingspersoneel aanwezig was op de annex. De behandeling was er op vooruit gegaan, maar was nog ver verwijderd van de zorgen die in de vrije samenleving worden aangeboden. Verder baarden twee andere zaken het CPT zorgen: de psychiatrische behandeling van gedetineerden zonder dat deze hun instemming verleenden en het schijnbaar gebrek aan zelfmoordpreventieprogramma's. Tot slot bezocht het CPT voor de eerste keer de psychiatrische annex van de gevangenis van Jamioulx. De materiële leefomstandigheden waren ondermaats. De grote slaapzaal in de annex voldeed niet aan de normen van de hedendaagse psychiatrie. Net zoals in Lantin was er ook in Jamioulx sprake van een tekort aan plaatsen, onvoldoende psychiatrisch en bewakingspersoneel, en kon de behandeling beter.

Aan het einde van het luik over de penitentiaire inrichtingen ging het CPT nog in op het vraagstuk van de ordehandhaving. Het CPT stelde vast dat er heel wat onzekerheid heerste met betrekking tot het tuchtregime en riep op tot snelle invoering van Titel VII van de basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden (Ibid: §148). Verder drukte het CPT zijn bezorgdheid uit over verhulde collectieve sancties, zoals het invoeren van een veralgemeend gesloten regime op het gelijkvloers en de eerste verdieping in de gevangenis van Ittre. Het CPT merkte op dat dergelijke collectieve sancties in strijd zijn met de Europese Gevangenisregels (Ibid: §150).¹³ Het CPT riep ook op om een specifiek register te voorzien waarin het gebruik van de naaktcellen wordt geregistreerd. De delegatie onderlijnde andermaal het belang van onafhankelijk toezicht en van het beklagrecht. De delegatie spoorde de Belgische autoriteiten aan om onmiddellijk maatregelen te nemen zodat de Commissie van Toezicht van de gevangenis van Brugge wederom operationeel zou worden. Het CPT wilde ook dat de Commissies de nodige middelen zouden ontvangen opdat ze hun taak in goede condities zouden kunnen vervullen. Tot slot riep het CPT op om onmiddellijk maatregelen te nemen zodat Titel VIII van de basiswet, welke betrekking heeft op het beklagrecht, in werking zou kunnen treden (Ibid: §158).

2.2.5 *Internaat 't Knipoogje*

Het CPT bezocht internaat 't Knipoogje van MPI 't Vurstjen in Evergem. De aanleiding voor het bezoek was informatie die het CPT in de lente van 2009 had ontvangen over feiten van seksuele mishandeling, gepleegd door bewoners van het internaat. Het CPT herhaalde dat het niet zijn taak is om de feiten te onderzoeken, maar wel om na te gaan of voldoende garanties aanwezig zijn om risicosituaties te voorkomen (Ibid: §165). Vanuit die optiek vond de delegatie het onbegrijpelijk dat

¹³ Rec (2006) 2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, rule 60.3.

de vier opvoeders die 's nachts aanwezig zijn zich tot 's morgens konden terugtrekken in hun kamer vanaf het moment dat de jongeren in hun bed lagen. Het CPT beveelde aan dat bijzondere zorg zou worden besteed aan de selectie van kamergenoten voor de jongeren; dat een systeem van regelmatige rondes door de opvoeders die nachtdienst hebben, op poten zou worden gezet; dat een preventieplan voor mishandeling zou worden uitgewerkt, daarmee rekening houdend met de bijzonderheden van de categorieën van jongeren die er verblijven; en dat inspecties op regelmatige basis zouden worden uitgevoerd door een speciaal daartoe gemachtigd orgaan. Het CPT wenste tevens dat deze maatregelen in werking gesteld zouden worden voor alle gelijkaardige instellingen waar minderjarigen worden ondergebracht (Ibid: §171 en 192). Op vlak van de verblijfsomstandigheden en medische zorgen in het internaat was het CPT over het algemeen vol lof. Het deed wel een reeks (vaak eerder kleine) aanbevelingen (bv. over de uitbreiding van het personeelskader, werkplanning en -coördinatie, opleiding, medisch onderzoek bij binnenkomst van nieuwkomers, toegang tot medische dossiers en medicatie, en de organisatie van het toezicht en de beklagprocedure).

2.2.6 *Psychiatrische kliniek Fond' Roy*

Tot slot bracht het CPT een bezoek aan de psychiatrische kliniek Fond' Roy in Ukkel. Het besteedde daarbij in het bijzonder aandacht aan een afdeling die bestemd is voor patiënten die via collocatie gedwongen worden opgenomen (l'Hôpital d'Accueil Spécialisé). De delegatie ontving geen enkele aantijging van mishandeling. De relaties tussen het verzorgend personeel en de patiënten waren over het algemeen bevredigend. De materiële condities waren geheel correct. Het CPT herhaalde zijn eerdere bezorgdheid over het vraagstuk van de instemming van de patiënt met de behandeling. De gedwongen opname in een psychiatrische instelling impliceert niet dat een behandeling zonder instemming kan plaatsgrijpen. Vanuit die optiek drong het CPT aan op een aanpassing van de wet van 26 juni 1990 betreffende de bescherming van de persoon van de geesteszieke (Ibid: §200). Op vlak van personeelsbezetting achtte het CPT de aanwezigheid van verpleegkundig personeel tijdens de nacht en het weekend en op feestdagen onvoldoende. Het CPT stelde zich eveneens vragen bij de duur van het gebruik van isolering en dwangmiddelen (tot elf dagen) en het bracht de principes uit zijn zestiende jaarrapport in herinnering.

De delegatie wees er op dat tijdens eerdere bezoeken aan België reeds een aantal problemen met betrekking tot patiëntenrechten in het kader van de wet van 26 juni 1990 werden aangestipt. Het CPT stelde echter vast dat bepaalde aanbevelingen zonder gevolg waren gebleven. Op vlak van de procedure tot gedwongen opname schrijft de wet nergens voor dat de arts in kwestie geschoold dient te zijn in de psychiatrie. Het CPT wenste dat hier een mouw aan werd gepast. Tevens wilde het CPT dat bij die procedure de therapeutische en adviesfuncties duidelijk gescheiden zouden worden – net zoals dit sinds kort in de detentiecontext het geval is. Verder klaagde het CPT over de maximale duur van de initiële opname bij de procedure bij

hoogdringendheid: het kan tot tien dagen duren alvorens de persoon in kwestie voor de vrederechter verschijnt. Het CPT drukte ook zijn bezorgdheid uit over het gegeven dat er geen automatische herziening van de opname plaatsgreep. Het wilde dat dit binnen een termijn van ten hoogste drie tot zes maanden zou gebeuren. Tot slot was het CPT niet opgezet met de lange termijnen op vlak van de beroepsprocedure bij de rechtbank van eerste aanleg: dit kon oplopen tot 45 dagen en overschreed daarmee de maximale duur van de opname (40 dagen) (Ibid: §205-210).

2.3 Het antwoord van België

Hoe heeft België geantwoord op deze bevindingen en aanbevelingen van het CPT? ¹⁴ Op 22 februari 2011 werd het antwoord op het vijfde CPT-rapport openbaar gemaakt. We onderscheiden acht antwoordcategorieën die we hierna toelichten en bespreken.¹⁵

2.3.1 *Het instemmende antwoord*

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

Dergelijke antwoorden komen het vaakst voor bij punctuele vragen om informatie of gerichte aanbevelingen. Zo bevestigde België bijvoorbeeld dat de verwarming in cel nr. 6212 van de gevangenis van Jamioulx intussen hersteld was (Belgische regering 2011: 35). Het CPT uitte ook bezwaren bij de toegang tot persoonlijke medische gegevens in het gesloten centrum van Vottem. In zijn antwoord stelde België dat deze informatie - het zou gaan om de rapporten van de psycholoog - niet langer voor alle personeelsleden toegankelijk was (Ibid: 21).

Maar ook bij vaststellingen en aanbevelingen die een ruimer bereik hebben, duikt dit type antwoord op. Zo had het CPT verzocht om in geval van aanhouding het opsluitingsregister aan te vullen met vermelding van het uur waarop de betrokkene geïnformeerd werd over zijn rechten, het uur waarop deze een vertrouwens-

¹⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op Daems (2011).

¹⁵ Dit impliceert dat we in onze bespreking aandacht besteden aan de vraag *hoe* België geantwoord heeft, d.w.z.: we groeperen de antwoorden niet volgens inhoudelijke criteria, maar wel op basis van vormelijke. Waarom? In de praktijk blijkt dat lidstaten nooit volledig instemmen met de bevindingen en aanbevelingen van het CPT en deze soms onbeantwoord laten. In de antwoorden op de rapporten van het CPT ontrolt zich om die reden vaak een subtiel woordenspel: men stemt in met bepaalde zaken, maar laat andere opmerkingen onbeantwoord; de gevolgen of praktische implicaties worden anders ingeschat; aangekaarte problemen krijgen een andere noemer; overmacht wordt ingeroepen; aanbevelingen worden betwist, enzovoort. Nadere reflectie op dit proces van woord en wederwoord is vooral boeiend en nuttig wanneer een lidstaat (zoals België) reeds meermaals werd bezocht, verschillende keren dezelfde of gelijkkluidende kritieken en aanbevelingen heeft gehoord, maar niettemin nog steeds in gebreke blijft: hoe blijf je dan antwoorden zonder de gesprekspartner al te fel te schofferen?

persoon heeft kunnen contacteren en het gegeven of hij al dan niet om medische bijstand heeft verzocht. In zijn antwoord meldde België dat extra rubrieken toegevoegd zouden worden aan het opsluitingsregister zodat deze aanvullende informatie voortaan zou worden opgenomen (Ibid: 11-12). Het CPT had opgeroepen om maatregelen te treffen zodat drinkbaar water en voedsel op normale eetmomenten zou worden voorzien. De Belgische autoriteiten antwoordden dat maatregelen genomen zouden worden zodat de voorschriften opgenomen in art. 33sexies van de wet op het politieambt, dat deze materie regelt, op optimale wijze in de praktijk zouden worden gebracht (Ibid: 13). België stemde ook in met de aanbeveling van het CPT om elk gebruik van stroomstootwapens te registreren (Ibid: 16-17).

2.3.2 *Het partiële antwoord*

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

In zijn rapport had het CPT kritiek geuit op gevangenentransporten waarbij ogen en oren werden afgedekt via een donkere bril en hoofdtelefoon. Volgens het CPT was een dergelijke ingreep niet noodzakelijk: eenzelfde resultaat zou bijvoorbeeld bereikt kunnen worden door het regelmatig wijzigen van trajecten en uurroosters of via het gebruik van andere transportmiddelen. In zijn antwoord stelde België dat het hier geen systematische praktijk betrof: de beslissing om een dergelijk transport in te lassen, gebeurde op basis van een concrete risicoanalyse die in samenspraak met de gerechtelijke autoriteiten uitgevoerd werd door de politiediensten. Over de suggestie van het CPT dat er ook andere mogelijkheden zijn om hetzelfde doel te bereiken, werd echter geen woord gerept (Ibid: 17).

Het CPT riep op om onmiddellijk te stoppen met het volledig ontkleden van gedetineerden om medische redenen in de gevangenis van Ittre. Het wees erop dat aangepaste kledij bestaat welke rekening houdt met het risico op zelfmoord. België beperkte zijn antwoord echter tot de mededeling dat het naakt opsluiten van gedetineerden slechts uitzonderlijk plaatsgreep en dat de duur tot het maximum beperkt bleef. Een reactie op de suggestie van het CPT dat ook in dergelijke gevallen voor aangepaste kledij kon gezorgd worden, bleef achterwege (Ibid: 37).

In zijn rapport had het CPT twee aanbevelingen geformuleerd over de Commissies van Toezicht: ten eerste, er moesten onmiddellijk maatregelen genomen worden zodat de gevangenis van Brugge (en zonodig andere penitentiaire instellingen die in hetzelfde schuitje zaten) effectief over een Commissie van Toezicht kon beschikken; ten tweede, alle noodzakelijke middelen moesten ter beschikking gesteld worden zodat de Commissies van Toezicht zich in goede omstandigheden aan hun missie zouden kunnen wijden. In het antwoord stelden de Belgische autoriteiten dat hen geen schuld trof wat het ontbreken van een Commissie van Toezicht bij de ge-

vanging van Brugge betrof. Alle inspanningen om een oplossing te vinden, hadden tot dan toe geen resultaat opgeleverd, zo voegde België toe. Over de meer algemene aanbeveling met betrekking tot de ondersteuning van de werking van de Commissies van Toezicht, hulde België zich evenwel in stilzwijgen (Ibid: 46).

2.3.3 *Het antwoord dat een nieuwe vraag oproept*

Dit type antwoord is eigenlijk een variant van het partiële antwoord, maar het onderscheidt zich hiervan op één vlak: in het antwoord komen weldegelijk alle componenten van de vraag of aanbeveling aan bod, maar dit gebeurt op dermate wijze dat het onmiddellijk een nieuwe vraag oproept. Het antwoord lijkt daardoor niet 'af' te zijn: het stopt als het ware halfweg.

Het CPT stelde tijdens zijn bezoek vast dat er zich gedetineerden op de Brugse afdeling individuele bijzondere veiligheid (AIBV) bevonden die daar eigenlijk niet thuishoorden. Het riep België op om hier onmiddellijk een einde aan te stellen. In zijn antwoord meldde België dat in september 2009 een studiedag had plaatsgevonden over de AIBVs waar onder meer ook de opmerkingen die het CPT in zijn rapport aanstipte, aan bod waren gekomen. Als gevolg van die studiedag zou een 'complete evaluatie' (*'évaluation complète'*) van de AIBVs zijn opgestart (Ibid: 31). Hier houdt het antwoord echter op. Is die evaluatie intussen afgelopen? Indien ja: wat zijn de resultaten en gevolgtrekkingen? Indien nee: waarom duurt de evaluatie zo lang¹⁶ en hoe wordt er intussentijd met de gesignaleerde problemen omgesprongen? Ietwat verderop in het antwoord wordt twee keer gesteld dat *'Les autorités belges estiment qu'une réflexion à ce sujet doit s'engager'*. Dit antwoord heeft betrekking op het vraagstuk of een vorm van overgangsregime tussen de AIBV en het normale detentieregime wenselijk is (Ibid: 33). Heeft die reflectie intussen plaatsgevonden? Wat waren de resultaten?

Het CPT riep België op om de beroepsprocedure bij plaatsing in een individueel bijzonder veiligheidsregime en het beklagrecht voor gedetineerden (in concreto art. 118,§10 en Titel VIII van de basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden) in werking te laten treden. In zijn antwoord stelde België tot twee keer toe dat het deze bepalingen 'om redenen van coherentie' pas wilde implementeren nadat de andere bepalingen van de basiswet waren ingevoerd (Ibid: 33 & 46). Dit antwoord werpt echter een nieuwe vraag op: wanneer kunnen de andere bepalingen dan inwerking treden? Wat is het tijdspad voor een dergelijke gefaseerde invoering?

In zijn rapport stelde het CPT de organisatie van medische escortes voor de gevangenis van Ittre aan de kaak: aangezien Ittre gelegen is in een minder ruim be-deelde politiezone staan Brusselse agenten in voor de transporten. Hierdoor moet er

¹⁶ De studiedag over de AIBVs vond plaats op 15 september 2009. België was dus reeds vóór het bezoek van het CPT op de hoogte van de problematiek (Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen 2010: 24-25).

twee keer heen-en-weer gependeld worden om een gedetineerde uit Ittre naar een Brussels ziekenhuis te vervoeren. Heel wat van de geplande uithalingen vonden om die reden niet plaats, zo stelde het CPT vast. België erkende het probleem en gaf toe dat het systeem niet optimaal functioneerde. In het antwoord werd gemeld dat er op dat moment voorstellen tot herziening van het huidige systeem op tafel lagen (Ibid: 37). De lezer blijft echter in het ongewisse over de inhoud van deze voorstellen en over het tijdstip waarop een beslissing verwacht kan worden. Hetzelfde geldt voor de aanbeveling van het CPT om in reguliere ziekenhuizen opvang te voorzien voor gedetineerden die in psychiatrische noodsituaties verkeren. Op deze aanbeveling antwoordde België tot twee keer toe dat ziekenhuizen geen vragende partij zijn om dergelijke gedetineerden op te vangen (Ibid: 41 & 43). Dit antwoord blijft echter zonder vervolg. Betekent dit dat de Belgische autoriteiten zich bij die stand van zaken neerleggen? Of wordt er toch gepoogd om hier alsnog een mouw aan te passen zodat er ook voor dergelijke noodgevallen een oplossing wordt gevonden?

In de antwoorden duiken soms zinnen op die uitblinken in vaagheid. Bij de toelichting over de geplande algemene kwaliteitsnormen voor cellencomplexen en wachtruimtes voor minderjarigen in de justitiepaleizen werd tot twee keer toe volgende uitdrukking gehanteerd: *‘Des premiers contacts à ce sujet ont déjà été pris’* (Ibid: 13). Waaruit bestonden die ‘eerste contacten’? Een telefoontje, e-mail, brief, vergadering, overleg, ...? En welke concrete beslissingen of acties vloeiden eruit voort? Hetzelfde geldt voor de (herhaalde) kritiek van het CPT op het boeien aan meubelstukken van gedetineerden die hun dossier komen inkijken in het Brusselse justitiepaleis. Het CPT drong er andermaal op aan dat deze praktijk onmiddellijk zou worden stopgezet. Hier klonk het antwoord als volgt: *‘Une attention particulière sera apportée à cette question’* (Ibid: 14). Betekent dit dat er een einde komt aan deze praktijk? Wellicht niet want anders had dit ook ondubbelzinnig aan het CPT gemeld kunnen worden. De lezer heeft er echter het raden naar wat die ‘bijzondere aandacht’ dan wel omvat. Maar ook op andere vlakken zijn de antwoorden soms onduidelijk. Bijvoorbeeld: *‘la prison de Jamioulx a multiplié les efforts afin d’élargir les programmes de formation pour les détenus et les activités culturelles et ce, dès la rentrée’* (Ibid: 35). Wat moet het CPT verstaan onder een ‘verveelvoudiging van de inspanningen’? Wat betekent dit in kwantitatieve termen? Leveren de inspanningen ook resultaten op?

2.3.4 *Het corrigerende antwoord*

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

Net zoals bij het instemmende antwoord gaat het ook hier vaak om punctuele zaken. Zo corrigeerde België het CPT wanneer het aanstipte dat enkel een politieofficier gemachtigd is om de contactname van een vertrouwenspersoon bij een admi-

nistratieve aanhouding te weigeren. De aanbeveling van het CPT dat dergelijke weigeringen voorgelegd moeten worden aan de goedkeuring van een overste, was daardoor niet langer relevant (Ibid: 10). In tegenstelling tot het CPT meenden de Belgische autoriteiten dat de therapeutische en vrije tijdsactiviteiten in de psychiatrische annex van Lantin wél voldoende waren. Een uitbreiding van het aanbod werd dan ook niet nodig geacht (Ibid: 40).

Maar soms gaat het corrigerend antwoorden ook een stapje verder. Zo betwiste België de aanbeveling van het CPT dat het cellencomplex van het Portalisgebouw nood had aan een brandveiligheidsaudit. Volgens de Belgische autoriteiten bracht het rapport van het CPT geen enkel objectief element aan om de bestaande veiligheids- en evacuatiescenario's in vraag te stellen (Ibid: 14). België meende ook dat het CPT de plaats van de penitentiaire inrichting van Tilburg in het Belgische gevangenispark verkeerd had ingeschat wanneer het stelde dat gevangenen hun uitdrukkelijke toestemming zouden moeten geven voor een overbrenging naar Tilburg. De Nederlandse gevangenis is een annex van de gevangenis van Wortel. In die zin is er geen sprake van een interstatelijke overbrenging, maar wel van '*une mesure d'ordre intérieur*', aldus de Belgische autoriteiten (Ibid: 27). Of anders gezegd: volgens België benoemde het CPT de kwaal verkeerd waardoor zijn remedie ook overbodig werd.

2.3.5 *Het 'in de praktijk loopt alles op rolletjes'- antwoord*

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

Zo erkende België dat het recht op medische bijstand in de wet op het politieambt beperkt blijft tot de administratieve aanhouding (art. 33quinquies). Niettemin stelde het dat bijstand van een arts 'in de praktijk' ook 'gegarandeerd' is tijdens de gerechtelijke aanhouding (Ibid: 8, 10-11). Op de kritiek van het CPT over het uitblijven van de inwerkingtreding van Titel VII van de basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden (d.w.z. het tuchtregime) werd op gelijkaardige wijze gereageerd: het KB van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen zou voldoende duidelijk zijn en de juridische basis verschaffen om met respect voor de rechten van de verdediging tuchtrechtelijk op te treden (Ibid: 45). Zowel in het geval van de gerechtelijke aanhouding als van de vrijheidsberoving werd dus erkend dat de implementatie van de wetgeving (vooralsnog) uitbleef. Tezelfdertijd werd echter de indruk gewekt dat deze – gelet op de geldende praktijk die als probleemloos werd ervaren – ook niet zo dringend was.

De stelling dat er zich in de praktijk eigenlijk geen probleem stelt, is ook onderhuids aanwezig in de discussie over de kwaliteitsnormen voor cellen in de justitiepaleizen. Tot twee keer toe bevestigde de federale regering zijn bereidheid om der-

gelijke kwaliteitseisen in wetteksten te gieten. Maar tegelijkertijd herinnerde de regering het CPT eraan dat gevangenen slechts enkele uren in dergelijke cellencomplexen doorbrengen (Ibid: 12-13). De vraag om hervorming klinkt daardoor plots minder dwingend.

Bij de 'in de praktijk loopt alles op rolletjes'- antwoorden wordt soms ook gebruik gemaakt van exemplarische projecten. Dit gebeurde bijvoorbeeld wanneer het CPT polste naar de aanpak van de drugsproblematiek in de penitentiaire inrichtingen. Hier meldde België trots dat het sensibiliseringsprogramma 'Boules de neige', dat in de gevangenissen van Andenne en Jamioulx plaatsgreep, een prijs van de Wereldgezondheidsorganisatie in de wacht had gesleept. Op vlak van behandeling werd dan weer verwezen naar het bekende 'Believe' project van de gevangenis van Ruselede (Ibid: 39-40). Wanneer het CPT aandrong om onmiddellijk een zelfmoordpreventieprogramma op poten te zetten in de gevangenis van Lantin, dan antwoordde België dat een algemene reflectie daarover plaatsvond en dat deze in praktische voorstellen zou moeten uitmonden. Het verwees daarbij tevens naar een project dat reeds lopende was in de gevangenis van Oudenaarde (Ibid: 42). Het is een beproefde (maar ook ietwat riskante) antwoordtechniek: de paradepaardjes worden van stal gehaald, maar deze zijn – nét omdat het paradepaardjes zijn – vaak niet representatief.

2.3.6 Het 'kunnen, maar niet willen' – antwoord

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

Het CPT had opgeroepen om maatregelen te nemen zodat toegang tot een advocaat gewaarborgd zou worden bij administratieve aanhoudingen. In zijn antwoord stelde België dat de administratieve aanhouding slechts een tijdelijke maatregel is waartoe beslist wordt met het oog op de handhaving of herstel van de orde. In het licht daarvan zou toegang tot een advocaat niet nodig zijn (Ibid: 10). Tijdens zijn bezoek stelde het CPT vast dat de medicijnenbedeling in het gesloten centrum van Vottem door het veiligheidspersoneel gebeurde. Het CPT verzocht de Belgische autoriteiten om ervoor te zorgen dat deze taak voortaan door het verzorgend personeel uitgevoerd zou worden. Gelet op de personeelsbezetting zou dit volgens het CPT geen probleem mogen vormen. In zijn antwoord achtte België de aanbeveling echter niet werkbaar: dit zou teveel vergen van het verzorgend personeel en daardoor tot kwaliteitsverlies op vlak van de zorgverstrekking leiden (Ibid: 24).

In zijn rapport besteedde het CPT uitgebreid aandacht aan de impact van de stakingsacties die in 2009 in de gevangenissen van Lantin en Vorst hadden plaatsgegrepen. Het herhaalde daarbij zijn eerdere aanbeveling om onmiddellijk over te gaan tot de invoering van een gegarandeerde minimumdienstverlening. In zijn antwoord verwees België naar protocol nr. 351 dat op 19 april 2010 werd afgesloten tussen de Minister van Justitie en de representatieve overheidsvakbonden. Dit pro-

tocol beoogt de sociale dialoog te versterken en conflicten in de penitentiaire sector te beheersen. Om die reden stelde de regering dat de invoering van een gegarandeerde minimumdienstverlening op dat moment niet aan de orde was (Ibid: 27). Verder ging België niet in op het verzoek om het beleid met betrekking tot de persoonlijke spullen die gedetineerden op cel mogen hebben in de AIBVs, te herbekijken (Ibid: 32); het gaf geen gevolg aan de aanbeveling om het open-deur regime dat in de gevangenis van Ittre geldt voor werkende gedetineerden, uit te breiden naar gedetineerden die nog geen werk hebben (Ibid: 35); het ging niet in op de aanbeveling van het CPT om het aantal verpleegkundigen in de gevangenis van Ittre te verhogen (Ibid: 35); en het was van oordeel dat de inrichting van enkele beveiligde kamers in een ziekenhuis in de regio van Charleroi op dat moment geen prioriteit was (Ibid: 37).

2.3.7 Het 'willen, maar niet kunnen' – antwoord

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

In het Belgische antwoord werd op verschillende plaatsen een dergelijke vorm van overmacht ingeroepen. Onmiddellijk bij aanvang van zijn antwoord liet België reeds weten dat het slechts 'in de mate van het mogelijke' kon reageren: sinds het ontslag van de federale regering op 22 april 2010 verkeerde de regering namelijk in lopende zaken. Het uitblijven van een volwaardige federale regering vormde een obstakel tot het nemen van politieke initiatieven (Ibid: 4). De impact van de politieke impasse keert meermaals terug in het antwoord. Zo riep het CPT België op om de eerdere toezeggingen met betrekking tot de gerechtelijke aanhouding, die België had gedaan naar aanleiding van het CPT-bezoek van 2001, eindelijk in de praktijk om te zetten. In zijn antwoord verwees België naar de mislukking van het project Franchimont ten gevolge van de ontbinding van de Kamers in 2003. Sindsdien zouden diverse voorstellen gelanceerd zijn, maar tot dan toe hadden die geen resultaat opgeleverd. De regering stelde dat ze wegens de lopende zaken niet in de mogelijkheid verkeerde om hier verder initiatief te nemen (Ibid: 7). Ook elders werd de regeringscrisis ingeroepen, onder meer om aan te geven waarom België op dat moment geen standpunt kon meedelen aan het CPT over de kwestie of de verantwoordelijkheid voor de penitentiaire gezondheidszorg naar het Ministerie van Volksgezondheid zou moeten worden overgeheveld (Ibid: 40) en om de onduidelijkheid te verklaren over de implementatie van de interneringswet van 21 april 2007 (Ibid: 43) en de inwerkingtreding van Titel VII en VIII van de basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden (Ibid: 45-46).

Naast de regeringscrisis riep België ook budgettaire problemen in als rechtvaardiging om geen gehoor te kunnen geven aan de aanbevelingen. Dit argument dook

onder meer op bij aanbevelingen over de constructie van speciale lokalen voor minderjarigen in de belangrijkste politiecommissariaten en justitiepaleizen (Ibid: 13); over het terugschroeven van de termijn van twintig jaar voor de aanpassing van de politiecellen (Ibid: 14); over de zoektocht naar een andere locatie voor het cellencomplex van het Portalisgebouw (Ibid: 14); over de bouw van een recreatieruimte in het gesloten centrum van Vottem (Ibid: 24); over de uitbreiding van het penitentiair bewakingspersoneel op de psychiatrische annexen van de gevangenen van Lantin (Ibid: 41) en Jamioulx (Ibid: 43).

Opmerkelijk is dat België op een bepaald moment in het rapport leek aan te geven het zelf niet meer te weten. Het erkende de problemen met de polikliniek in de gevangenis van Lantin, maar ‘...sans pouvoir cependant avancer de solutions concrètes à l’heure actuelle’ (Ibid: 40). Tot slot werd een aantal keer schaarste op de arbeidsmarkt ingeroepen als reden waarom de aanbevelingen niet konden worden opgevolgd, meer in het bijzonder werd het gevangeniswezen geplaagd door een nijpend tekort aan beschikbare psychiatrisch verpleegkundigen (Ibid: 41-42).

2.3.8 *Het onderzoekende antwoord*

We sluiten het lijstje af met het onderzoekende antwoord. Hier stelt de overheid dat het de bevindingen of aanbevelingen van het CPT aan verder onderzoek, studie, overleg, enzovoort wenst te onderwerpen. Voor het CPT is dit wellicht één van de moeilijkste antwoorden om greep op te krijgen: moet het antwoord gekaderd worden binnen een ernstige aanpak van de aangekaarte problematiek of maakt het onderdeel uit van een meer cynische strategie die gericht is op het winnen van tijd of het op de lange baan schuiven van de gevraagde hervormingen?

Ook in het Belgische antwoord keerde dit type antwoord meermaals terug. Zo zou België bijvoorbeeld onderzoeken of bij de administratieve aanhouding systematisch informatiebladen overhandigd zouden kunnen worden en een verklaring ondertekend zou kunnen worden waarin men verklaart geïnformeerd te zijn over zijn rechten (Ibid: 11). België zou onderzoeken of het – binnen het kader van de geplande werkzaamheden ter verbetering van de politiecellen - gevolg zou kunnen geven aan de oproep van het CPT dat opsluitingen die langer duren dan enkele uren, dienen uitgevoerd te worden in politiecellen met een minimale oppervlakte van 7 vierkante meter (Ibid: 12). In de gevangenis van Jamioulx werd onderzocht of de tandheelkundige zorg uitgebreid kan worden (Ibid: 36). In diezelfde gevangenis vond ook een behoeftenonderzoek plaats met betrekking tot de opvang van geïnterneerden (Ibid: 42-43). België meldde ook dat men binnen de penitentiaire administratie nadacht over de inrichting van de strafcellen en dit ‘...dans le cadre de la rédaction des arrêtés royaux d’exécution de la Loi de principes’ (Ibid: 45). Verder was België ook begonnen aan een ‘algemene reflectie’ over zelfmoordpreventie in de gevangenen. Deze reflectie zou moeten uitmonden in praktische voorstellen (Ibid: 42).

3 Het Subcomité voor de preventie van foltering (SPT) en de nationale preventiemechanismen (NPM)

Op het niveau van de VN kijkt het Committee Against Torture (CAT) toe op de implementatie van het VN-antifolterverdrag (UNCAT) van 1984.¹⁷ Dit gebeurt grotendeels vanop afstand: lidstaten dienen op regelmatige basis rapporten in te sturen waarin ze aangeven hoe ze de rechten implementeren. Het CAT, dat bestaat uit tien leden, onderzoekt vervolgens de rapporten en formuleert zijn bevindingen en aanbevelingen in zgn 'Concluding observations'.

Deze manier van werken kwam echter al in de jaren zeventig onder vuur te liggen nog voordat er sprake was van het UNCAT. De ervaring met het UNCAT heeft aangetoond dat dergelijk rapportagemechanisme weinig effectief is gebleken in de wereldwijde strijd tegen foltering (Rodley 2009; Nowak 2010). Dit werd ook reeds voorspeld door Jean-Jacques Gautier, een Zwitserse ex-bankier die de geestelijke vader is van het optioneel protocol bij het UNCAT, of kortweg OPCAT¹⁸ (Mischler 2003): het probleem was niet zozeer een tekort aan internationale normen, maar wel het ontbreken van een effectief instrument om deze te doen respecteren. Geïnspireerd door de ervaringen van het Internationaal Comité van het Rode Kruis stelde Gautier midden jaren zeventig reeds de oprichting voor van een onafhankelijk internationaal orgaan dat onbeperkt en ongehinderd toegang zou krijgen tot detentieplaatsen om ter plekke na te gaan of alles volgens het boekje verloopt.

Gautier vatte de belangrijkste kenmerken van het voorgestelde mechanisme als volgt samen:

- instead of a dramatic enquiry, routine visits to which the State will agree to submit its territory;*
- instead of a charge made against a State, a system of mutual assistance and collaboration to improve the protection of prisoners;*
- instead of a State being found guilty of a violation, stress will be laid on prevention;*
- instead of a time-consuming procedure, full of pitfalls, a possibility of swift action;*
- instead of clashes between governments, a nucleus of committed states in the fight against torture, determined to ensure full openness in the treatment of their prisoners (Gautier 1980: 35)*

¹⁷ UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10 december 1984. In werking: 26 juni 1987.

¹⁸ Optional Protocol to the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment, 18 december 2002. In werking: 22 juni 2006.

Het OPCAT formuleert geen nieuwe substantieve normen, maar poogt, net zoals de ECPT, middels het afleggen van bezoeken bepaalde (preventieve) opdrachten die reeds vervat liggen in het UNCAT, beter te realiseren (Long 2005). In de preambule tot het OPCAT wordt in het bijzonder verwezen naar de art. 2 en 16 UNCAT, welke onder meer de verplichting formuleren om maatregelen te nemen ter preventie van foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

Het OPCAT kende een lange en moeizame ontstaansgeschiedenis en werd uiteindelijk op 18 december 2002 aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN (zie Evans & Haenni-Dale 2004; Boeglin 2005; Daems 2012a). Het OPCAT vertoont heel wat gelijkenissen met de ECPT die we hierboven hebben besproken. Getuige op de verwevenheid van de ontstaansgeschiedenis van beide instrumenten is dit ook niet zo verwonderlijk: de Europese toezichtinfrastructuur, zoals verankerd in de ECPT van 1987, kwam er pas nadat eerdere pogingen om een gelijkaardig VN-instrument te creëren, weinig succesvol bleken.

Er zijn echter ook een aantal opmerkelijke verschilpunten tussen het OPCAT en de ECPT. Het belangrijkste onderscheid ligt in het feit dat het OPCAT steunt op twee pijlers. Enerzijds richt het OPCAT het zgn. Subcomité voor de preventie van foltering (SPT) op. Dit SPT is een 25-koppig internationaal expertenorgaan dat (net zoals het CPT) toegang heeft tot alle plaatsen waar mensen van hun vrijheid worden beroofd. Anderzijds schrijft het OPCAT voor dat elke lidstaat één of meerdere nationale preventiemechanismen (NPM) aanwijst of opricht. Dergelijke NPM's moeten onafhankelijk kunnen werken, bezoeken brengen aan mensen die opgesloten zijn en aanbevelingen formuleren. Het SPT wordt geacht de lidstaten bij te staan bij de oprichting of aanwijzing van de NPM's. Verder moet het SPT contacten onderhouden met de NPM's en deze ondersteunen waar nodig (art. 11(b) OPCAT). De lidstaten verbinden zich ertoe om binnen een termijn van één jaar na ratificatie van het OPCAT een NPM aan te wijzen of op te richten (art. 17 OPCAT). Uitstel is mogelijk, maar wordt beperkt tot maximum drie jaar. Die termijn kan één keer met twee jaar verlengd worden door het CAT (art. 24 OPCAT).

De originaliteit van het OPCAT ligt m.a.w. in de combinatie van een nationaal en internationaal instrument. De NPM's waren oorspronkelijk niet voorzien in de eerste ontwerpteksten, maar slopen de discussie binnen toen Mexico in 2001 een poging ondernam om het internationale instrument te vervangen door nationale instellingen: vanuit die optiek zou vooral de staat verantwoordelijkheid dragen voor het respect voor de mensenrechten binnen het eigen grondgebied (en dus ook meer controle kunnen uitoefenen op het toezicht). De Mexicaanse interventie mislukte: uiteindelijk zou een tekst van Elizabeth Benito, de toenmalig voorzitter van de werkgroep, zegevieren. In haar tekst werd het nationale mechanisme, zoals voorgesteld door Mexico, aangevuld met het oorspronkelijk voorziene internationale toezichtsorgaan (Evans & Haenni-Dale 2004; Bouglin 2005).

Hoe zit het met de eerste ervaringen met het OPCAT? Het OPCAT trad in juni 2006 in werking en het SPT startte zijn activiteiten in februari 2007. Op 19 maart

2012 werd het vijfde jaarrapport openbaar gemaakt dat de periode januari – december 2011 bestrijkt (CAT 2012). Op 31 december 2011 telde het OPCAT 61 lidstaten. Nog eens 24 andere staten hadden het OPCAT ondertekend (Ibid: §3-5). Einde 2011 had het SPT in totaal 14 periodieke bezoeken en één opvolgingsbezoek afgelegd. Zes rapporten van het SPT werden op verzoek van de lidstaat openbaar gemaakt. Het gaat daarbij om Benin, Honduras, Maldiven, Mexico, Paraguay en Zweden. Vier antwoorden van bezochte lidstaten werden eveneens gepubliceerd (Benin, Mexico, Paraguay en Zweden) (Ibid: §15). Minder dan de helft (N=28) van de lidstaten had het SPT officieel op de hoogte gebracht van de aanwijzing of oprichting van de NPM.

3.1 Het OPCAT en België

België ondertekende het OPCAT op 24 oktober 2005, maar heeft het tot dusver niet geratificeerd.¹⁹ Naar aanleiding van de bespreking van het tweede periodiek rapport van België in november 2008 wees de Belgische delegatie het CAT op de technische moeilijkheden in dit dossier die voortvloeien uit de complexe staatstructuur en het bestaan van allerhande gespecialiseerde instellingen die de mensenrechten behartigen. Dit alles zou de oprichting van het NPM compliceren en het gebrek aan vooruitgang verklaren:

‘Avant de pouvoir ratifier ce Protocole facultatif, toutes les autorités concernées doivent parvenir à un accord sur la structure, la composition, le mandat et le financement de ce mécanisme national de prévention de la torture. Cependant, vu la multiplication en Belgique de telles institutions centrales consacrées – en vertu d’obligations internationales – tantôt au respect des droits de l’enfant, tantôt à la protection des personnes handicapées, tantôt à la prévention de la torture, il est actuellement également réfléchi à la possibilité de créer un organisme central en charge de toutes les matières relatives aux droits individuels fondamentaux’ (Délégation belge 2008)

Tot dusver is de knoop nog steeds niet ontward of doorgehakt. De (internationale) druk op België werd in tussentijd wel opgevoerd: zo hebben o.m. het CAT (2009: 11), de VN-Mensenrechtenraad (2011: 13), de Europese Commissaris voor Mensenrechten (2009: 12-13, 32), de Federale Ombudsman (2011: 132-134) en de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2011) verzocht de nodige stappen te zetten richting ratificatie van het OPCAT. In hun advies bij een ontwerp van decreet houdende instemming met het facultatief protocol onderstreepten de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen en de Strategische Adviesraad voor het Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (2011: 6) het belang van het optioneel protocol

¹⁹ Deze paragraaf is gebaseerd op Daems (2012a).

en riepen de Vlaamse Regering op ‘(...) om bij te dragen tot een snelle totstandkoming van een performant nationaal toezichtsmechanisme’.

Eén mogelijke piste is het ombouwen van het huidige Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding tot een volwaardige mensenrechteninstelling. Het Centrum werd echter een B-status toegekend en voldoet dus niet aan de vereisten van een onafhankelijke mensenrechtencommissie, zoals geformuleerd in de Principes van Parijs (De Beco 2007; Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen 2011: 8-9; Van Laethem & Weis 2011). Een andere optie is de oprichting van een geheel nieuwe instelling. Zo werd in april 2006 in een nota, voorbereid door Olivier De Schutter en Gauthier de Beco en ondertekend door verschillende Belgische NGO's, gepleit voor de oprichting van een Belgische Commissie voor Grondrechten. In dit scenario zou een dergelijke commissie ook de rol vervullen van NPM, zoals voorzien in het OPCAT (De Schutter & De Beco 2006; Pataer 2006; de Beco 2007). Deze piste kreeg recentelijk ook bijval in de Kamer van Volksvertegenwoordigers: in een resolutie van 20 juli 2011 werd de federale regering opgeroepen om het OPCAT tegen einde februari 2012 te ratificeren en om o.m. in het licht daarvan een officiële mensenrechtencommissie uit te bouwen (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2011).

De oprichting van een dergelijke mensenrechtencommissie werd reeds aangekondigd in het regeerakkoord van Verhofstadt II (Federale Regering 2003: 92). Tijdens de elfde sessie van de universele periodieke evaluatie in mei 2011 stemde België andermaal in met de oprichting van een nationale mensenrechteninstelling (Human Rights Council 2011). Het regeerakkoord van Di Rupo I lijkt de plannen nieuw leven in te blazen. In §2.8.1 staat hierover te lezen: ‘Om onze internationale verbintenissen na te leven moet er, in overleg met de Gemeenschappen en de Gewesten, een nationale mensenrechtencommissie worden opgericht. Zij zal met de bestaande instellingen rekening houden’ (Federale Regering 2011: 144).

4 Tot besluit

De aanname van het OPCAT in december 2002 heeft ertoe geleid dat het onafhankelijk toezicht op detentie in Europa – op papier althans – versterkt werd: het SPT en de NPM's nestelen zich immers naast het reeds gevestigde CPT. Dit biedt heel wat mogelijkheden waar zowel het SPT als het CPT zich van bewust zijn. Zo had het SPT naar aanleiding van zijn eerste (en voorlopig enige) bezoek aan Europa (in maart 2008 aan Zweden) overleg gepleegd met het CPT. Dit verklaart waarom het SPT toen opteerde voor een korter en meer gericht bezoek (CAT 2008: §21). Art. 31 OPCAT stelt overigens uitdrukkelijk dat het VN-systeem regionale mechanismen (zoals het CPT) geen stokken in de wielen mag steken en roept op tot wederzijdse consultatie en samenwerking (cf. ook art. 11(c) OPCAT). In het voorwoord tot zijn 16^e jaarrapport, waarin het CPT de inwerkingtreding van het OPCAT verwelkomde, stelde ook het CPT dat samenwerking, complementariteit en synergie de relatie

tussen het CPT en het SPT dienen te kenmerken (CPT 2006b: preface). In zijn meest recente jaarrapport vermeldt het CPT dat het tijdens zijn bezoeken contacten legt en onderhoudt met de NPM's. Het voorbije werkjaar was dit het geval met NPM's in Frankrijk, Duitsland, Moldavië, Spanje en Albanië (CPT 2011a: §15).

Maar hoewel er heel wat gelijkenissen zijn tussen het OPCAT en de ECPT strijden ze toch met ongelijke wapens: de eerste ervaringen met het OPCAT zijn niet onverdeeld positief te noemen. Terwijl het aantal ratificaties snel de hoogte inging en het enthousiasme hiervoor te begrijpen is (en in zekere zin als indicator voor succes kan worden gehanteerd), blijkt toch dat het gebrek aan voldoende materiële ondersteuning en de sputterende medewerking van sommige lidstaten de ganse constructie zwaar op de proef stelt. Zo schommelde het aantal bezoeken van het SPT de afgelopen jaren tussen de twee en vier op jaarbasis. Dat is bijzonder weinig en betekent dat in de huidige stand van zaken elke lidstaat slechts pakweg één keer om de 20 jaar het SPT over de vloer zou krijgen. Het SPT klaagt ook over het laattijdig of niet insturen van antwoorden en over het feit dat de kwaliteit van die antwoorden niet altijd even goed is (Daems 2012a). De vaststelling dat vele lidstaten hun verplichtingen niet nakomen op vlak van de NPM's baart het SPT al een tijdje zorgen. In het meest recente jaarrapport heeft het SPT het over 'a matter of major concern' (CAT 2012: §20).

Tegen deze achtergrond zou de ratificatie van het OPCAT door België op het eerste zicht niet onmiddellijk veel veranderen voor het toezicht op detentie in ons land. Daarvoor is het SPT te druk bezet en tapt het wat teveel uit hetzelfde vaatje als het CPT. Niettemin is ratificatie wel nuttig en wenselijk in het licht van het ganse vraagstuk over de aanduiding of oprichting van het Belgische NPM. Het huidige toezichtlandschap is versnipperd en bestaat grotendeels uit gespecialiseerde mechanismen die zich toespitsen op één bepaalde detentiecontext (bv. gevangenen, vreemdelingencentra, politiecellen, e.d.m.) (zie het hoofdstuk van Tom Vander Beken, elders in dit boek). Hoe kunnen deze op één lijn worden gebracht? De ratificatie van het OPCAT door België maakt het m.a.w. noodzakelijk om zich uit te spreken over hoe de bestaande toezichtsmechanismen geïntegreerd kunnen worden in een groter geheel en of de bovenvermelde piste van een grondrechtencommissie daarbij al dan niet de meest wenselijke optie is.

Los van dergelijke organisatorische kwesties werpt onze terugblik op de ervaringen van het CPT en het SPT ook een meer fundamentele vraag op. In het meest recente rapport van het CPT over België, dat we hierboven hebben besproken, valt op dat het CPT regelmatig moet vaststellen dat aanbevelingen die reeds verschillende keren werden geformuleerd, nog steeds zonder gevolg zijn gebleven (zie paraf. 2.2.1). Dit geldt overigens niet enkel voor ons land. In zijn 18^e jaarrapport schreef het CPT dat er weinig lidstaten zijn die geen schuld treffen: '....the failure of States to implement recommendations repeatedly made by the CPT on certain issues remains a constant refrain of the Committee's reports. Few countries visited over the last twelve months have escaped this criticism' (CPT 2008: §16). Ook andere toezichtsmechanismen worden hiermee geconfronteerd. De problemen waar de

Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen reeds sinds zijn oprichting mee te kampen heeft, zijn in belangrijke mate terug te voeren op een gebrek aan ondersteuning en het gevoel niet ernstig te worden genomen (Daems 2012b; Daems e.a. 2012).

Dergelijke vaststellingen doen de vraag rijzen of er misschien sleet zit op het onafhankelijk toezicht zoals we dat nu kennen. Het centrale uitgangspunt is dat beide gesprekspartners (toezichtsmechanisme en lidstaat/overheid) in een geest van samenwerking en vertrouwen participeren in een rationele dialoog - en dit met een gedeelde emotionele betrokkenheid bij het uiteindelijke streefdoel, namelijk een foltervrije wereld voor éénieder die door een publieke instantie van zijn vrijheid wordt beroofd. Is dit een realistisch uitgangspunt? Of stoten het CPT en andere toezichtsorganen meer en meer op de grenzen van de rationele dialoog en het principe van de vrijwillige samenwerking? En indien dit zo is, op welke wijze kunnen de bevindingen en aanbevelingen die in tal van rapporten worden neergeschreven dan minder vrijblijvend worden gemaakt?

5 Referenties

- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2011). Resolutie met het oog op de ratificatie van het Optioneel Protocol bij het VN-Verdrag tegen Foltering en Andere Wrede, Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (OPCAT) (20 juli 2011). *Kamer 2010-11*, DOC 53 0025/005.
- Belgische regering (2006). *Réponse du Gouvernement de la Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et de peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite en Belgique du 18 au 27 avril 2005*. CPT/inf (2006) 40, Straatsburg: Raad van Europa.
- Belgische regering (2011). *Réponse du Gouvernement de la Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite en Belgique du 28 septembre au 7 octobre 2009*. CPT/Inf (2011) 7, Straatsburg: Raad van Europa.
- Berkmoes, H. (2006). Het rapport van het Comité ter voorkoming van foltering (CPT) over België. *Panopticon*, 27(6), 69-70.
- Boeglin, N. (2005). History of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture. In: *Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. A Manual for Prevention* (pp. 33-59). Inter-American Institute for Human Rights & Association for Prevention of Torture.
- CAT (2008). *First annual report of the subcommittee on prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (February 2007 to March 2008)*. CAT/C/40/2, Genève: Verenigde Naties.

- CAT (2009). *Consideration of Reports Submitted by States Parties under article 19 of the Convention. Concluding Observations of the Committee Against Torture. Belgium.* CAT/C/BEL/CO/2, Genève: Verenigde Naties.
- CAT (2012). *Fifth annual report of the subcommittee on prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (January – December 2011).* CAT/C/48/3, Genève: Verenigde Naties.
- CPT (2006a). *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et de peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 18 au 27 avril 2005.* CPT/inf (2006) 15, Straatsburg: Raad van Europa.
- CPT (2006b). *16th General Report on the CPT's activities covering the period 1 August 2005 to 31 July 2006.* CPT/Inf (2006) 35, Straatsburg: Raad van Europa.
- CPT (2008). *18th General Report on the CPT's activities covering the period 1 August 2007 to 31 July 2008.* CPT/Inf (2008) 25, Straatsburg: Raad van Europa.
- CPT (2010). *Rapport au Gouvernement de la Belgique relative à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 28 septembre au 7 octobre 2009.* CPT/Inf (2010) 24, Straatsburg: Raad van Europa.
- CPT (2011a). *21st General Report of the CPT (1 August 2010 – 31 July 2011).* CPT/Inf (2011) 28, Straatsburg: Raad van Europa.
- CPT (2011b). *News flash: Council of Europe anti-torture Committee visits the Netherlands.* Straatsburg: Raad van Europa, 28 oktober
<<http://www.cpt.coe.int/documents/nld/2011-10-28-eng.htm>>.
- CPT (2012). *News flash: Council of Europe anti-torture Committee visits Belgium.* Straatsburg: Raad van Europa, 3 mei
<<http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2012-05-03-eng.htm>>.
- CPT & APT (eds.) (2010). *New partnerships for torture prevention in Europe. Proceedings of the Conference. Strasbourg, 6 November 2009.* Straatsburg: Raad van Europa.
- Daems, T. (2010). Mooi, het leven is mooi. Over het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT). *Panopticon*, 31(6), 1-16.
- Daems, T. (2011). Ruis op de lijn. Het Belgische antwoord op het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT). *Panopticon*, 32(3), 37-47.
- Daems, T. (2012a). Koken met saffraan. Wereldwijd toezicht op vrijheidsberoving en het optioneel protocol bij het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (OPCAT). In: Pauwels, L. & Vermeulen, G. (eds.) *Update in de criminologie VI. Actuele ontwikkelingen inzake Europees strafrecht, veiligheid en preventie, politie, strafprocedure, prostitutie en mensenhandel, drugsbeleid en penologie* (pp. 300-315). Antwerpen: Maklu.
- Daems, T. (2012b). De heropstanding van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangenissenwezen? Enkele kanttekeningen bij de publicatie van een markant jaar-rapport. *Panopticon*, 33(2), 140-148.

- Daems, T. & Robert, L. (2009). Europees toezicht op vrijheidsberoving in België. *Fatik: Tijdschrift voor Strafrecht & Gevangeniswezen*, 123, 19-24.
- Daems, T., Vander Beken, T. & Vermeulen, G. (2012). Gevangenen (z)onder toezicht? *De Juristenkrant*, 248 (25 april), 11.
- Délégation belge (2008). *Présentation du rapport soumis par la Belgique en application de l'article 19 de la Convention contre la torture ou autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Exposé introductif de la délégation belge*. Genève, 12 november.
- De Beco, G. (2007). Voordelen van een nationale mensenrechteninstelling in België. *Tijdschrift voor Mensenrechten*, 5(2), 7-10.
- De Schutter, O. & de Beco, G. (2006). *De Belgische commissie voor grondrechten: voorstelling en voorstel van akkoord*. Brussel, 18 april.
- Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen (2010). *Activiteitenverslag 2009*. Brussel: Federale Overheidsdienst Justitie.
- European Commissioner for Human Rights (2009). *Report by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, on his visit to Belgium 15-19 December 2008*. CommDH(2009)14, Straatsburg: Raad van Europa.
- Evans, M.D. & Haenni-Dale, C. (2004). Preventing Torture? The Development of the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture. *Human Rights Law Review*, 4(1), 19-55.
- Federale Ombudsman (2009). *Onderzoek naar de werking van de gesloten centra beheerd door de dienst vreemdelingenzaken*. Brussel.
<http://www.federaalombudsman.be/sites/1070.fedimbo.belgium.be/files/audit_GC2008-NL.pdf>.
- Federale Ombudsman (2011). *Jaarverslag 2010*. Brussel.
<<http://www.mediateurfederal.be/sites/1070.fedimbo.belgium.be/files/jv2010-nl.pdf>>
- Federale Regering (2003). *Een creatief en solidair België. Zuurstof voor het land. Regeringsverklaring en regeerakkoord*. Juli.
- Federale Regering (2011). *Regeerakkoord*. 1 december.
- Gautier, J.-J. (1980). The Case for an Effective and Realistic Procedure. In: International Commission of Jurists & Swiss Committee Against Torture (eds.), *Torture: How to Make the International Convention Effective. A Draft Optional Protocol* (pp. 31-38). Genève: International Commission of Jurists.
- Geboers, J., Smaers, G. & Van Laethem, W. (eds.) (1995). *Detentie in België. Een kritische analyse van het rapport van het Europees Comité ter Preventie van Foltering over hun eerste bezoek aan België*. Gent: Liga voor Mensenrechten.
- Hermans, C. (2010a). Nihil sub sole novum. Bedenkingen bij het 5^e rapport van het CPT. *Fatik*, 128, 3-4.
- Hermans, C. (2010b). Rapport CPT 2009. *Fatik*, 128, 21-32.
- Human Rights Council (2011). *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Belgium*. A/HRC/18/3, 11 juli.

- Kelk, C. (1983). *Recht voor geïnstitutionaliseerden. De functies van het recht in penitentiaire inrichtingen, psychiatrische ziekenhuizen en andere totalitaire instituties*. Arnhem: Gouda Quint.
- Long, D. (2005). Commentary on the Optional Protocol to the UN Convention against Torture. In: *Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. A Manual for Prevention* (pp. 61-119). Inter-American Institute for Human Rights & Association for Prevention of Torture.
- Machiels, B. (2004). Antifoltercomité maant aan tot omzichtig gebruik van dwangmiddelen en meer controle bij gedwongen verwijderingen. *Panopticon*, 211-212.
- Mischler, N. (2003). Introduction. In: N. Mischler (ed.), *Jean-Jacques Gautier et la prévention de la torture: de l'idée à l'action. Recueil de textes* (pp. 17-36). Genève: L'Association pour la prévention de la torture.
- Nowak, M. (2010). Summing up of the conference discussion. In: CPT & APT (eds.), *New partnerships for torture prevention in Europe. Proceedings of the Conference. Strasbourg, 6 November 2009* (pp. 107-114). Straatsburg: Raad van Europa.
- Parmentier, S. (1999). The Validity and Impact of CPT Standards with Regard to Belgium. In: R. Morgan & M.D. Evans (eds), *Protecting Prisoners. The Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in Context* (pp. 181-196). Oxford: Oxford University Press.
- Pataer, P. (2006). Een mensenrechtencommissie voor België. *Tijdschrift voor Mensenrechten*, 4(3), 3.
- Pyl, G. (2010/11). Wie braaf is krijgt lekkers, wie stout is de roe... Het jongste bezoek van het CPT aan België. *Vigiles*, 209-217.
- Rodley, N. (2009). *The Treatment of Prisoners under International Law. Third Edition*. New York: Oxford University Press.
- Smaers, G. (2003). Het derde bezoek van het CPT aan België: er is weinig veranderd... *Panopticon*, 586-591.
- Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (2011). *Reflectie over mensenrechten en het Vlaams internationaal beleid*. Advies 2011/22, 14 november.
- Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen & Strategische Adviesraad voor het Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (2011). *Facultatief protocol bij het verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing*. SARiV Advies 2011/15, SAR WGG Advies 20110719_foltering. 25 juli.
- Van Laethem, K. & Weis, K. (2011). Naar een volwaardige nationale mensenrechteninstelling in België? *De Juristenkrant*, 234 (28 september), 13.

Toezicht en detentie in de Europese Unie

Gert Vermeulen

1 Inleiding²⁰

Op 5 december 2011 moe(s)t het EU-Kaderbesluit ‘inzake de wederzijdse erkenning van strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd’ in de EU27 in werking treden. Dat dit nog maar ten dele het geval is, heeft eenvoudigweg te maken met de vertraagde omzetting ervan in heel wat lidstaten. Op het moment van schrijven van huidige bijdrage was het Belgische ontwerp van omzettingswet net door het Parlement aangenomen, maar nog niet door de Koning bekrachtigd.²¹ In essentie creëert dit – in 2008 aangenomen – kaderbesluit de mogelijkheid om onderdanen van de EU die in een andere dan hun thuislidstaat werden veroordeeld, *gedwongen* naar de lidstaat van hun nationaliteit en woonplaats over te brengen, overigens zonder dat ook die thuislidstaat dat nog kan weigeren. Het is duidelijk dat het kaderbesluit voor vele lidstaten in essentie een vehikel is om veroordeelden van (bepaalde) andere EU-lidstaten in het kader van een bewust lik-op-stuk-beleid routineus naar hun thuisland te sturen – bv. rondtrekkende daders uit bepaalde Oost-Europese lidstaten. Officieel is daar evenwel niets van aan. Integendeel. Kerndoel zou immers zijn de sociale rehabilitatie van veroordeelde EU-onderdanen te verbeteren. Strafexecutie in de thuislidstaat wordt vermoed – zelfs tegen de wil van veroordeelden in – in hun belang te zijn.

Rechtspositioneel is dat op zich natuurlijk al een wezensprobleem van jewelste. Niet alleen doet de mening van de veroordeelde er niet echt toe. In de mate dat er niettemin rekening mee zou worden gehouden, is het recht van een gedetineerde om in de procedure gehoord te worden over een voorgenomen overbrenging, ook vrij inhoudsloos. Het horen vindt immers plaats alvorens in de thuislidstaat een beslissing is genomen omtrent eventuele aanpassing van de straf of de uitvoeringsmodaliteiten ervan, en zonder afdoende zicht op de gevangeniscondities op zich. Een degelijk geïnformeerd standpunt vertolken is voor gedetineerden wiens overbrenging wordt beoogd dus onmogelijk.

Verder is het zo dat eigenlijk de materiële vertrouwensbasis ontbreekt om tussen de lidstaten met enige geloofwaardigheid het kaderbesluit te kunnen toepassen. Daar waar bij opstelling ervan in 2008 nog gemakshalve werd uitgegaan van de intrinsieke adequatie en kwalitatieve equivalentie van detentieregimes en strafuit-

²⁰ Zie reeds Vermeulen, 2011.

²¹ Wet inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op de vrijheidsbenemende straffen of maatregelen uitgesproken in een lidstaat van de Europese Unie, *Gedr. St.*, Kamer, doc 53, 1796/008 en 009 (tekst op 3 mei 2012 aangenomen in plenaire vergadering en aan de Koning ter bekrachtiging voorgelegd).

voeringsregels en –praktijken doorheen de EU, weten we intussen – ook officieel – wel beter.

In aansluiting bij het programma van Stockholm, waarschuwde de Europees Commissaris voor Justitie, Viviane Reding, er voor twee jaar overigens zelf al voor dat onmenselijke of degraderende detentiecondities (inzonderheid ingevolge overbevolking in het merendeel van de EU-lidstaten) potentieel het nieuwe overbrengingsinstrument van de EU ernstig zouden kunnen ondermijnen (Reding, 2010). Die bezorgdheid gaf enerzijds aanleiding tot de publicatie op 14 juni 2011 van het Groenboek 'Versterking van het wederzijds vertrouwen in de Europese rechtsruimte. Een groenboek over de toepassing van EU-strafwetgeving op het gebied van detentie',²² en anderzijds tot het bestellen – in 2010 – van het grootste EU-gevangenisonderzoek tot dusver. Het onderzoek, dat werd uitgevoerd door het *Institute for International Research on Criminal Policy* (IRCP) van de UGent en waarvan de resultaten in de zomer 2011 werden gepubliceerd (Vermeulen et al., 2011a, 2011b), heeft de materiële detentiecondities, strafuitvoeringsmodaliteiten en bepalingen betreffende vervroegde en voorwaardelijke invrijheidstelling in de EU27 in kaart gebracht, teneinde er verbetervoorstellen aan het Kaderbesluit van 2008 op te kunnen enten. Uit het onderzoek, dat als uitgangspunt voor deze bijdrage werd gehanteerd, blijken problematische verschillen tussen de EU-lidstaten op het stuk van gevangeniscondities en strafuitvoeringsrecht. Die maken dat (gedwongen) overbrenging vaak tot een dusdanige verslechtering van de gevangeniscondities zal of kan leiden dat de sociale rehabilitatiekansen er manifest negatief door worden beïnvloed, of dat de overbrenging voor de betrokkene in een (mogelijk zeer ernstige) feitelijke verslechtering van diens situatie zal of kan resulteren. Er zijn bv. immers geen vangnetten voorzien tegen blootstelling aan een veel strenger VI-regime (resultierend in feitelijke verlenging van de effectieve strafduur) of tegen het wegvalLEN van bepaalde strafuitvoeringsmodaliteiten. Elektronisch toezicht of huisarrest als autonome sanctie kan verder bv. gewoon worden omgezet in effectieve gevangenisstraf van de zelfde duur. Behandelingsvoorzieningen voor veroordeelden met bv. verslavings- of geestelijke gezondheidsproblemen kunnen gewoon wegvallen. Het valt moeilijk voor te houden dat sociale rehabilitatie op die manier bevorderd wordt.

Nog los van de verschillen ter zake tussen lidstaten – die in het kader van het nieuwe overbrengingsinstrument van de EU als problematisch moeten worden aangemerkt – vormen de (althans op cruciale deelaspecten) vastgestelde ondermaatse detentiecondities in zeer vele EU-lidstaten natuurlijk reeds op zich een voldoende zorgpunt.

Hierna wordt vooreerst een overzicht gegeven van de normen en standaarden (zowel *hard* als *soft law*) waarvan in de lidstaten werd nagegaan of ze die 'op papier' halen (de realiteit is vaak nog minder fraai, zoals de praktijktoets uitwees die in het

²² COM/2011/0327.

onderzoek werd geïntegreerd), met aanduiding van de voornaamste resultaten en probleemgebieden.

In het licht van de vastgestelde problemen wordt aansluitend stil gestaan bij het belang van daadwerkelijk en adequaat (onafhankelijk) toezicht op gevangeniscondities, en wordt een overzicht gegeven van de normen en standaarden die ter zake uit *hard* en *soft law* vallen af te leiden, en van hoe de EU-lidstaten ter zake scoren. Ook dat beeld is nogal ontluisterend.

Ondermaatse detentiecondities dus, versterkt nog door onvoldoende (onafhankelijk) toezicht, waarvan we op EU-niveau blind moeten aanvaarden dat ze sociale rehabilitatie niet in de weg staan of dat onderlinge verschillen tussen de lidstaten er niet toe doen.

2 Normen inzake detentie

Voor de lidstaten van de EU gelden momenteel reeds talrijke – al dan niet specifiek op vrijheidsberoving gerichte – normen en standaarden die van belang zijn inzake detentie. Naast *hard law* is ook *soft law* van belang. Hoewel niet bindend, is de morele autoriteit ervan immers groot, zodat men er mag vanuit gaan dat lidstaten zich te goeder trouw zullen inspannen om zich eraan te conformeren. *Soft law* wordt ook in belangrijke mate (bv. door het EHRM, dat naar de Europese Gevangenisregels (2006)²³ verwijst wanneer het beoordeelt of detentieomstandigheden EVRM-conform zijn, of door het Europees Anti-Foltercomité of *European Committee for the Prevention of Torture* (CPT)) gehanteerd om *hard law* te interpreteren of er een verdere operationele invulling aan te geven.

Bepaald alarmerend in dit verband is dat heel wat normen en standaarden waarop de lidstaten onvoldoende scoren, voortkomen uit bindende internationale en Europese verplichtingen of uit de jurisprudentie van het EHRM²⁴ – *soft law* zoals

²³ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2006)2 on the European Prison Rules, aangenomen op 11 januari 2006.

²⁴ In de zaak *Peers v. Griekenland* (EHRM, 2001), erkende het Straatsburgse Hof bv. dat overbevolking in de gevangenis tot condities kon leiden die een vernederende behandeling in het kader van artikel 3 EVRM (verbod op foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen) vormden ondanks de afwezigheid van de intentie namens een lidstaat om een gevangene te vernederen of te verlagen. De aandacht van het Hof voor detentiecondities heeft zich evenwel uitgebreid tot andere artikelen van het EVRM, te weten: artikel 5 (recht op vrijheid en veiligheid), artikel 6 (recht op een eerlijk proces) en artikel 8 (recht op eerbiediging van privéleven, familie en gezinsleven). In de zaak van *Messina v. Italië* (EHRM, 2000), besliste het Hof bv. dat een regime dat bezoeken of zinvol contact met de buitenwereld sterk beperkt een inbreuk op artikel 8 van het EVRM kon betekenen tenzij er duidelijke gronden voor dergelijke beperkingen zijn. Ook in de interne rechtspraak van lidstaten wordt meer en meer rechtstreeks bij het EVRM aangehaakt waar het gevangeniscondities betreft. In de zaak *Napier v. de Schotse Ministers* (2004), bevestigde het Schotse *Court of Session* (Hof van Beroep) bv. dat het gebrek aan toegang tot sanitaire faciliteiten in de cel een inbreuk op artikel 3 EVRM uitmaakte.

de Europese Gevangenisregels nog grotendeels daar gelaten dus. Verrassend overigens – en leerzaam – is dat de conformiteit met bindende normen globaal genomen niet hoger is dan met niet-bindende normen of standaarden. Het verschil tussen *hard* en *soft law* blijkt m.a.w. vaak eerder virtueel.

Zoals gezegd, zijn de relevante internationale en Europese normen en standaarden niet enkel in detentiespecifieke instrumenten vervat. Afgezien van het aspect van vrijheidsbeneming genieten gedetineerden principieel immers ook de (grond)rechten en rechtswaarborgen die voortvloeien uit ‘algemene’ rechtsinstrumenten, waarbij sommige van die rechten of rechtswaarborgen – zoals inzonderheid het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing – van bijzonder belang zijn voor gedetineerden, gegeven hun verhoogde kwetsbaarheid ter zake.

De normen en standaarden die IRCP in het EU-gevangenisonderzoek heeft getoetst, zijn die welke voortspuiten uit alle relevante internationale (VN) en Europese (Raad van Europa en EU) *hard*- en *soft law*-instrumenten, inclusief de interpretatie die er door het EHRM aan wordt gegeven.

Wat bindende rechtsinstrumenten op het niveau van de VN betreft, gaat het om het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing (UNCAT), het Facultatief Protocol bij dit verdrag (OPCAT) en het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (ICCPR). Op het niveau van de Raad van Europa gaat het voornamelijk over het EVRM en de relevante aanvullende protocollen erbij, het Europees Verdrag ter voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (waarbij het CPT werd ingesteld) en het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen. Wat de EU betreft, werd o.m. gekeken naar het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, het Kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen en de Richtlijn betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafzaken. Daarnaast werd ook een rist niet-bindende rechtsinstrumenten (uitgaand van de VN en de Raad van Europa) als richtsnoer gehanteerd, waarbij vooral de Europese Gevangenisregels een belangrijk ankerpunt vormen. Een volledige lijst van alle relevante rechtsbronnen waaruit de getoetste normen en standaarden voortvloeien of werden afgeleid, is in het Engels opgenomen als bijlage 1.

De detentienormen en –standaarden die op basis van bedoelde rechtsinstrumenten werden geïdentificeerd, omvatten een breed spectrum aan waarborgen, betreffende algemene detentieomstandigheden (bv. de grootte van een cel of toegang tot drinkwater), gezondheidszorg (bv. recht op gezondheidszorg gelijkwaardig aan diegene die wordt aangeboden buiten de gevangismuren), goede orde (bv. het

(<http://www.scotcourts.gov.uk/opinions/P739.html>). In de zaak *M.S.S. v. België en Griekenland* (EHRM, 2011) veroordeelde het Hof het terugsturen door België in het kader van de Dublin II-regeling van een asielzoeker naar Griekenland, gegeven de mensonwaardige detentieomstandigheden waaraan deze aldaar zou worden onderworpen.

recht op beroep tegen een disciplinaire sanctie voor een onafhankelijke en onpartijdige instantie), gevangenispersoneel (bv. het feit dat het personeel een gepaste opleiding heeft genoten en op regelmatige basis bijgeschoold wordt) én het toezicht op gevangenen (bv. de verplichting om gevangenen regelmatig te laten doorlichten door een onafhankelijk orgaan). Een volledig overzicht van de relevante rechtswaarborgen die in alle EU-lidstaten werden getoetst is in het Engels opgenomen als bijlage 2, telkens met aanduiding van de (diverse) rechtsinstrumenten waar ze in zijn vervat of kunnen worden uit afgeleid.

De naleving van de normen en standaarden zoals die uit het EU-onderzoek blijkt, berust op rapportage vanwege (experten in) de lidstaten zelf en is in essentie zelfs – zoals reeds werd aangegeven – alleen nog maar een ‘papieren’ beeld: normen en standaarden werden als nageleefd beschouwd zodra ze formeel gegarandeerd worden in de wet, in beleidsinstrumenten of –documenten (zoals bv. circulaires) of via de rechtspraak. De praktijktoets die in het onderzoek werd geïntegreerd (via experts en CPT-rapporten), bevestigde dat in realiteit vaak nog lager wordt gescoord.

Een gedetailleerd overzicht van de globale procentuele EU-nalevingsscores per subthema is opgenomen als bijlage 3.

In onderstaande tabel zijn – bij wijze van *high-level*-samenvatting en als *eye-opener* – zonder enig onderscheid naar subthema en evenmin zonder onderscheid tussen bindende en niet-bindende normen en standaarden, de globale scores van de lidstaten opgenomen.

lidstaat	ja %	neen %	lidstaat	ja %	neen %
Finland	100	0	Letland	67	34
Slovakije	98	3	Tsjechië	66	35
Estland	97	4	Oostenrijk	65	36
Hongarije	93	8	Frankrijk	65	36
Duitsland	84	17	Roemenië	65	36
België	82	19	Griekenland	62	39
Malta	78	23	Nederland	60	41
Denemarken	74	27	Litouwen	55	46
Slovenië	74	27	VK	55	46
Spanje	74	27	Bulgarije	53	48
Italië	72	29	Polen	51	49
Cyprus	69	32	Ierland	32	69

De tabel laat onmiddellijk zien dat de detentieomstandigheden in de meeste lidstaten niet voldoen aan de minimumstandaarden die voortvloeien of af te leiden vallen uit de VN- en Europese rechtsinstrumenten inzake detentie.

De grootste problemen zijn: overbevolking, het niet voorhanden zijn van sanitaire voorzieningen, slaapvoorzieningen (bedden) en voedzame maaltijden, en een ondermaatse gezondheidszorg. Bovendien vallen in bijna alle EU-lidstaten (althans op cruciale deelaspecten) ondermaatse detentiecondities te noteren. Verrassend verder – en leerzaam – is dat ook typisch West-Europese lidstaten zoals België en Nederland lang niet altijd in voldoende mate aan de internationale normen voldoen. Globaal genomen scoort België 6^{de} (van 24 getoetste lidstaten). 80% van de normen wordt er gehaald. Nederland haalt 60% ervan, en eindigt als 19^{de} (van 24). Het Verenigd Koninkrijk scoort slechts 55%, en komt op een 21^{ste} plaats (van 24).

Is de vastgestelde niet-naleving – zelfs niet formeel - van essentiële detentiewaarborgen op zich natuurlijk reeds ontluisterend, de enorme verschillen ter zake tussen de lidstaten vormen evident een groot nieuw pijnpunt tegen de achtergrond van de equivalente en adequate detentiecondities waar het nieuwe EU-recht intussen – volkomen ten onrechte, zo blijkt – van uitgaat.

3 Normen inzake toezicht op detentie

Dat de detentieomstandigheden in en doorheen de EU verre van ideaal zijn, noopt tot krachtige *monitoring*. Adequate toezichtsmechanismen zijn derhalve essentieel, en één van de weinige manieren om de pols te houden, problemen vast te stellen en detentieomstandigheden te verbeteren. Daarom ook zetten de internationale en Europese rechtsinstrumenten eveneens bakens uit voor een effectief en efficiënt toezicht op detentie. Zo moet er sprake zijn van:

1. Overheidstoezicht

Deze norm heeft betrekking op de vraag of via wetgeving of beleidsmatig vereist wordt dat gevangenen op regelmatige basis geïnspecteerd worden door een overheidsagentschap, en figureert in volgende rechtsinstrumenten:

- Recommendation No. R(2006)2 on the European Prison Rules, art. 92
- Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1957), amended (1977), art. 55
- Recommendation No. R(2008)11 on the European Rules for Juvenile Offenders subject to Sanctions or Measures, art. 125
- Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care (1991), art. 22
- R(2004)10 concerning the Protection of the Human Rights and Dignity of Persons with Mental Disorders, art. 36.1

2. Onafhankelijk toezicht

Deze norm heeft betrekking op de vraag of via wetgeving of beleidsmatig vereist wordt dat detentiecondities en de behandeling van gevangenen eveneens door een onafhankelijk orgaan worden gemonitord, waarvan de resultaten van het onderzoek publiek mogen worden gemaakt, en figureert in volgende rechtsinstrumenten:

- Recommendation No. R(2006)2 on the European Prison Rules, art. 93.1
- Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2006), art. 3, 17, 18, 19
- Body of Principles for the Protection of all Persons under any Form of Detention or Imprisonment (1988), art. 29.1
- Recommendation No. R(2008)11 on the European Rules for Juvenile Offenders subject to Sanctions or Measures, art. 126.1
- R(2004)10 concerning the Protection of the Human Rights and Dignity of Persons with Mental Disorders, art. 36.2

3. Vrije toegang tot detentie en gedetineerden

Deze norm heeft betrekking op de vraag of via wetgeving of beleidsmatig vereist wordt dat onafhankelijke organen vrije toegang hebben tot gevangenen, gevangenen en derden, en figureert in volgende rechtsinstrumenten:

- Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2006), art. 19, 20
- European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, as amended by Protocol No. 1 (1987), art. 8, 9
- Body of Principles for the Protection of all Persons under any Form of Detention or Imprisonment (1988), art. 29.2
- Recommendation No. R(2008)11 on the European Rules for Juvenile Offenders subject to Sanctions or Measures, art. 126.1

4. Internationale samenwerking met onafhankelijke organen

Deze norm heeft betrekking op de vraag of onafhankelijke toezichtsorganen via wetgeving of beleidsmatig aangemoedigd worden om samen te werken met internationale organen die toestemming hebben de gevangenen te bezoeken, en figureert in volgende rechtsinstrumenten:

- European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, as amended by Protocol No. 1 (1987), art. 2, 7
- Recommendation No. R(2006)2 on the European Prison Rules, art. 93.2
- Recommendation No. R(2008)11 on the European Rules for Juvenile Offenders subject to Sanctions or Measures, art. 126.2

Het gevoerde EU-onderzoek wijst ook hier echter op belangrijke tekortkomingen, zowel op het globale niveau van de EU als in de individuele lidstaten, waarbij de onderlinge variatie opnieuw als problematisch dient aangemerkt.

Toezicht op detentie		ja	%	neen	%
1.	Overheidstoezicht	20	83	4	17
2.	Onafhankelijk toezicht	14	58	10	42
3.	Vrije toegang tot detentie en gedetineerden	15	62	9	38
4.	Internationale samenwerking met onafhankelijke organen	7	29	17	71

Hierna volgen de cijfers per lidstaat voor de vier toezichtsstandaarden die werden getoetst in het onderzoek:²⁵

1. Overheidstoezicht: heeft de lidstaat wetgeving of een beleid aangenomen waarbij vereist wordt dat gevangenen op regelmatige basis geïnspecteerd worden door een overheidsagentschap?

	ja totaal	ja wet	ja beleid	ja rechtspraak	neen
totaal EU - nominaal	20	19	4	0	4
totaal EU - %	83	79	17	0	17
België	x	x	x		
Denemarken					x
Finland	x		x		
Ierland					x
Luxemburg					
Nederland	x	x			
Zweden					
Verenigd Koninkrijk	x	x			
Oostenrijk	x	x			
Tsjechië	x	x			
Estland	x	x			
Duitsland	x	x			
Hongarije	x	x	x		
Letland	x	x			
Litouwen	x	x			
Polen					x

²⁵ Voor een omstandige toelichting over de gehanteerde methodologie, zie Vermeulen et al., 2011a, p 23-31.

TOEZICHT EN DETENTIE IN DE EUROPESE UNIE

	ja totaal	ja wet	ja beleid	ja rechtspraak	neen
totaal EU - nominaal	20	19	4	0	4
totaal EU - %	83	79	17	0	17
Slovakije	x	x			
Bulgarije	x	x			
Cyprus	x	x			
Frankrijk	x	x	x		
Griekenland	x	x			
Italië					x
Malta	x	x			
Portugal					
Roemenië	x	x			
Slovenië	x	x			
Spanje	x	x			

2. Onafhankelijk toezicht: heeft de lidstaat wetgeving of een beleid aangenomen waarbij de detentiecondities en de behandeling van gevangenen eveneens door een onafhankelijk orgaan worden gemonitord, en waarvan de resultaten van het onderzoek publiek mogen worden gemaakt?

	ja totaal	ja wet	ja beleid	ja rechtspraak	neen
Totaal EU - nominaal	14	14	1	0	10
Totaal EU - %	58	58	4	0	42
België	x	x	x		
Denemarken	x	x			
Finland	x	x			
Ierland	x	x			
Luxemburg					
Nederland	x	x			
Zweden					
Verenigd Koninkrijk	x	x			
Oostenrijk					x
Tsjechië	x	x			
Estland	x	x			
Duitsland					x
Hongarije					x
Letland					x
Litouwen					x

	ja totaal	ja wet	ja beleid	ja rechtspraak	neen
Totaal EU - nominaal	14	14	1	0	10
Totaal EU - %	58	58	4	0	42
Polen					x
Slovakije	x	x			
Bulgarije					x
Cyprus	x	x			
Frankrijk	x	x			
Griekenland					x
Italië	x	x			
Malta					x
Portugal					
Roemenië					x
Slovenië	x	x			
Spanje	x	x			

3. Vrije toegang tot detentie en gedetineerden: heeft de lidstaat wetgeving of een beleid aangenomen waarbij deze onafhankelijke organen vrije toegang hebben tot gevangenen, gevangenen en derden?

	ja totaal	ja wet	ja beleid	ja rechtspraak	neen
Totaal EU - nominaal	15	14	3	1	9
Totaal EU - %	62	58	13	4	38
België	x	x	x		
Denemarken	x		x		
Finland	x	x			
Ierland	x	x			
Luxemburg					
Nederland	x	x			
Zweden					
Verenigd Koninkrijk	x	x			
Oostenrijk					x
Tsjechië	x	x			
Estland	x	x			
Duitsland	x	x		x	
Hongarije	x	x	x		
Letland					x

TOEZICHT EN DETENTIE IN DE EUROPESE UNIE

	ja totaal	ja wet	ja beleid	ja rechtspraak	neen
Totaal EU - nominaal	15	14	3	1	9
Totaal EU - %	62	58	13	4	38
Litouwen					x
Polen					x
Slovakije	x	x			
Bulgarije	x	x			
Cyprus	x	x			
Frankrijk	x	x			
Griekenland					x
Italië					x
Malta					x
Portugal					
Roemenië					x
Slovenië	x	x			
Spanje					x

4. Internationale samenwerking met onafhankelijke organen: heeft de lidstaat wetgeving of een beleid aangenomen waarbij onafhankelijke organen aangemoedigd worden om samen te werken met internationale organen die toestemming hebben deze gevangenissen te bezoeken?

	ja totaal	ja wet	ja beleid	ja rechtspraak	neen
Totaal EU - nominaal	7	6	1	0	17
Totaal EU - %	29	25	4	0	71
België					x
Denemarken	x		x		
Finland	x	x			
Ierland					x
Luxemburg					
Nederland	x	x			
Zweden					
Verenigd Koninkrijk					x
Oostenrijk					x
Tsjechië	x	x			
Estland	x	x			
Duitsland					x

	ja totaal	ja wet	ja beleid	ja rechtspraak	neen
Totaal EU - nominaal	7	6	1	0	17
Totaal EU - %	29	25	4	0	71
Hongarije					x
Letland					x
Litouwen					x
Polen					x
Slovakije	x	x			
Bulgarije					x
Cyprus	x	x			
Frankrijk					x
Griekenland					x
Italië					x
Malta					x
Portugal					
Roemenië					x
Slovenië					x
Spanje					x

Naast het feit dat erg veel lidstaten de geldende internationale en Europese normen en standaarden inzake toezicht op detentie niet hebben omgezet, blijkt uit bovenstaande tabellen ook dat, ook waar lidstaten de toezichtsnormen wel hebben omgezet in wetgeving, ze deze relatief zelden ook actief incorporeren in hun beleid. Daarnaast moeten ook kanttekeningen worden gemaakt bij de betekenis van bepaalde antwoorden. Zo kan een lidstaat bijvoorbeeld aangeven dat het beschikt over een onafhankelijk toezichtsorgaan, maar is de invulling van 'onafhankelijk' verschillend van die in het internationaal of Europees rechtsinstrument ter zake. Zo wordt bv. de Belgische Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen als onafhankelijk omschreven in de Basiswet²⁶, maar voldoet deze niet aan de voorwaarden (*infra*) bedoeld in het Optioneel Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (OPCAT) om in aanmerking te komen om als onafhankelijk te worden aangemerkt.²⁷

²⁶ Hoofdstuk 4 Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, BS 1 februari 2005.

²⁷ Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen, 2011, p. 10.

4 Vormen van toezicht op detentie

4.1 Internationaal

Internationaal toezicht op detentie wordt via de Raad van Europa (EHRM en CPT) en via de VN (Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) gegarandeerd.

Het EVRM bevat geen specifieke bepalingen m.b.t. gedetineerden. Van bijzonder belang voor hen zijn evenwel: art. 3 (verbod op folteren en onmenselijke of vernederende behandeling), art. 5 (recht op vrijheid en veiligheid), art. 6 (recht op een eerlijk proces) en art. 8 (recht op privacy). Aanvullende Protocol nr. 6 inzake de afschaffing van de doodstraf werd tevens door alle lidstaten geratificeerd en bepaalt dat de doodstraf enkel in tijden van oorlog kan toegepast worden onder welbepaalde omstandigheden. De rechtspraak van het EHRM is bepalend inzake standaardsetting voor detentieomstandigheden,²⁸ die het Hof op hun EVRM-conformiteit toetst, waarbij het tevens de Europese Gevangenisregels en de rapporten van het CPT in aanmerking neemt. Daarnaast baseert het zich bij het interpreteren van het EVRM op een toenemend aantal gedetailleerde regels en aanbevelingen (van het Comité van Ministers van de Raad van Europa), inzake bv. de medische behandeling van gedetineerden. Een loutere inbreuk op de Europese gevangenisregels of op andere niet-bindende Raad van Europa-instrumenten of een negatief CPT-rapport volstaan evenwel niet om een inbreuk op het EVRM te constitueren en vormen derhalve een onvoldoende rechtsgrond om een procedure voor het EHRM te initiëren. Gedetineerden die een schending van hun rechten willen aankaarten voor het EHRM moeten beschikken over een zeer sterke zaak, waar een samenloop van verschillende omstandigheden geleid heeft tot een of meer van hun grondrechten zoals gewaarborgd door het EVRM.

Via het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (Raad van Europa, 1987) werd het Europees Anti-Foltercomité (CPT) ingesteld. Het Comité brengt regelmatig bezoeken aan plaatsen waar mensen zijn gehuisvest die op enigerlei wijze door de overheid van hun vrijheid zijn beroofd, teneinde hun behandeling te beoordelen. Het gaat hierbij om (jeugd)gevangenen, huizen van bewaring, politiebureaus, detentiecentra voor asielzoekers, psychiatrische ziekenhuizen, verpleeghuizen, kindertehuizen, instellingen voor mensen met een intellectuele of fysieke handicap, ... Delegaties van het CPT hebben onbeperkt toegang tot dergelijke instellingen en hebben het recht zich er vrijelijk door te bewegen. Ze voeren privégesprekken met mensen in detentie en hebben toegang tot iedereen die informatie kan verschaffen. Na elk bezoek stuurt het CPT een gedetailleerd verslag naar de autoriteiten van het desbetreffende land.

²⁸ Voorbeelden: EHRM, *M.S.S. v België en Griekenland*, 21 januari 2011; EHRM, *Ierland v Verenigd Koninkrijk*, 18 januari 1978 (detentieomstandigheden); EHRM, *Muskhadzhiyeva v. België*, 19 januari 2010 (veroordeling op basis van art. 3 en 5 voor detentie van kinderen met een asielaanvraag).

Dit verslag bevat de bevindingen van het CPT, evenals aanbevelingen, opmerkingen en verzoeken om informatie. De lidstaten zijn niet verplicht deze verslagen publiek te maken maar geven het CPT in regel de toestemming het verslag te publiceren.

Op VN-niveau valt het *Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (SPT) te vermelden, dat vergelijkbaar is met het CPT qua activiteiten, en eveneens EU-lidstaten visiteert.

4.2 Nationaal

In diverse lidstaten bestaan lidstatelijke toezichtsorganen, zoals in België de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen. Het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (OPCAT) – dat werd geratificeerd door 19 EU-lidstaten (niet: België, Finland, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Portugal) – vereist in art. 17 evenwel dat de lidstaten een *National Preventive Mechanism* (NPM) moeten oprichten. Dit is een onafhankelijke instelling bevoegd voor de preventie van foltering en onmenselijke behandeling op nationaal vlak, conform de voorwaarden in het OPCAT. De toegevoegde waarde ervan – in vergelijking met het CPT en SPT – is dat een NPM elke dag in het werkveld staat. NPM's moeten absoluut onafhankelijk kunnen werken, de nodige fondsen krijgen en vrijelijk hun taak kunnen uitoefenen.²⁹

4.3 NGO's

Naast officiële organisaties verrichten ook NGO's belangrijk toezichtswerk. Ze brengen verhalen van personen in detentie naar buiten, kunnen een breed publiek mobiliseren om druk uit te oefenen en wegen op het beleid a.d.h.v. adviezen, rapporten, etc. Voorbeelden: de *European Council for Refugees and Exiles* (ECRE), *Amnesty International*, etc.

²⁹ United Nations, Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Twelfth session, Geneva, 15–19 November 2010, *Guidelines on national preventive mechanisms*, CAT/OP/12/5, 9 december 2010.

5 Detentiecondities en toezicht verbeteren

5.1 Meer en beter toezicht

De huidige toezichtsmechanismen op detentie in de EU blijken ontoereikend om adequate detentiecondities te garanderen. Een geïntensifieerde controle van de detentiecondities in de lidstaten lijkt daarom noodzakelijk.

Het EU-gevangenisonderzoek toont alvast aan dat een verhoging van het aantal CPT-inspecties in de EU-lidstaten als aanbevelenswaardig wordt aangemerkt: *“65% of all respondents in the survey felt that increasing the frequency of the CPT inspections would improve prison conditions within the EU”* (Vermeulen et al., 2011a, p. 88). Frequentere CPT-inspecties vergen evenwel meer financiële middelen. De EU kan daarom best overwegen het CPT budgettaire te ondersteunen met het oog op bijkomende CPT-bezoeken aan de EU-lidstaten.

Daarnaast dient algehele ratificatie van het OPCAT voorop gesteld. Niet alleen levert dat bijkomende SPT-controles op, maar vooral valt heil te verwachten van de op te richten NPM's. De lidstaten scoren vandaag immers vaak zwak en erg verschillend wat de internationale normen en standaarden inzake onafhankelijk nationaal toezicht betreft (*supra*).

5.2 Afdwingbare minimumregels

De vaststelling dat zelfs bindende rechtsinstrumenten niet steeds werden geratificeerd door lidstaten of niet adequaat in nationaal recht of beleid werden omgezet (*supra*), is evident evenzeer een probleem. De vraag rijst derhalve of het uitvaardigen van bijkomende bindende normen op zich waardevol is.

Het EU-kader biedt evenwel unieke voordelen op dit stuk. Verordeningen en richtlijnen zijn immers bindend, hetzij rechtstreeks van toepassing in de rechtsorde van de lidstaten, hetzij door het toezicht van het Europees Hof van Justitie op de nationale en verplichte omzettingwetgeving ervan. In theorie is er dus veel voor te zeggen om bv. de Europese Gevangenisregels op EU-niveau een bindend karakter te geven, door ze in een Verordening te vatten: *“Therefore it is not that surprising that 81% of respondents were in favour of the European Union introducing binding minimum detention standards: this figure rose to 83% were such standards to include limits for the occupancy of prison cells and to 89% if binding standards addressed prisoner's health care provisions”* (Vermeulen et al., 2011a, p. 89). Daardoor zouden gedetineerden gewoon voor nationale rechtsinstanties de naleving ervan kunnen afdwingen.

De politieke realiteit is echter dat lidstaten – gezien de huidige rechtswaarborgen die ze bieden aan gedetineerden – bezwaarlijk zullen instemmen met nieuwe normen die hen verplichten tot nieuwe investeringen en hen blootstellen aan veroordelingen door het Hof van Justitie. Indien de EU-lidstaten niettemin tot aanne-

ming van bijkomende bindende normen en standaarden inzake detentie zouden bereid zijn, bestaat verder het gevaar dat deze nauwelijks zullen uitkomen boven de grootste gemene deler van de huidige waarborgen. Op die manier schiet men natuurlijk niets op, en riskeert de sterkere rechtsbescherming in sommige lidstaten zelfs te worden afgebouwd tot de nieuwe – voldoende – EU-minimumnormering.

Verder is de juridische realiteit dat de EU-bevoegdheid om verordeningen of richtlijnen inzake detentienormen aan te nemen, strikt genomen beperkt blijft tot situaties waar dit noodzakelijk is als flankerende maatregel voor de toepassing van samenwerkingsinstrumenten in transnationaal verband – zeg maar: beperkt dus tot de sfeer van de overbrenging van gedetineerden tussen lidstaten. Het aannemen van minimumnormen zou in dat geval enkel tot een verbetering van de standaarden leiden voor overgebrachte gedetineerden, en een de facto ongelijkheid van kaliber installeren. Dit is allesbehalve wenselijk.

Het EU-onderzoek concludeert daarom dat, bij ontbreken van een bredere bevoegdheid in het EU-Werkingsverdrag of van de uitgesproken wil van de lidstaten om niettemin verder te gaan en voldoende hoge normen vast te leggen inzake gevangeniscondities voor overgebrachte en niet-overgebrachte gedetineerden, minstens het overbrengingskaderbesluit op essentiële punten dient bijgestuurd, en snel. Dat kan het best via een vervangende Verordening. Daarin zou moeten worden vooropgesteld dat, teneinde routineuze exportscenario's te vermijden die de sociale rehabilitatievooruitzichten van veroordeelden mogelijk ernstig verslechteren, de veroordelende lidstaat iedere voorgenomen overbrenging individueel en gedocumenteerd motiveert vanuit sociaal rehabilitatieperspectief. Daarbij dient duidelijk gemaakt (zie vooral tekst in cursief):

- waarom overbrenging naar verwachting de sociale rehabilitatie van de betrokkene zal bevorderen;
- dat overbrenging de detentiepositie van de betrokkene niet onredelijk zal verzwaren wanneer de oorspronkelijke sanctie naar aard wordt aangepast wegens onverenigbaarheid ervan met het recht van de thuislidstaat of wanneer daar andere strafuitvoeringsmodaliteiten zullen (kunnen) toepassing vinden dan in de veroordelende lidstaat;
- *dat de materiële detentiecondities in de thuislidstaat voldoende hoog zijn in het licht van de internationale en Europese normen en standaarden ter zake, inzonderheid de Europese Gevangenisregels en de jurisprudentie van het EHRM.*

Die initiële motivering dient niet noodzakelijk door een rechter opgesteld. Lidstaten mogen er gerust voor kiezen daar de penitentiaire administratie mee te belasten. In voorkomend geval evenwel moet de veroordeelde die, na kennis te hebben gekregen van de aldus gemotiveerde intentie om hem over te brengen, verkiest om niet overgebracht niet worden, het recht hebben om, indien de veroordelingsstaat bij zijn overbrengingsvoornemen blijft, de gemotiveerde beslissing daartoe voor een rechter aan te vechten. Dat moet en zal lang geen automatisme worden. Zulk een recht op rechterlijke toetsing kadert perfect in de versterking van de procedurele rechten die sinds het Verdrag van Lissabon, zeker in grensoverschrijdende zaken,

wordt gerealiseerd. Het spreekt dat in voorkomend geval ook het recht op (zo nodig: kosteloze) bijstand van een raadsman dient gegarandeerd.

De Belgische implementatiewet (*supra*) voor het kaderbesluit schiet ter zake alvast – ook al werd een poging gedaan rekening te houden met de conclusies van het EU-onderzoek – tekort. Conform art. 32, §1, 3° volstaat het immers dat de bevoegde Belgische autoriteit de zekerheid heeft verworven dat de tenuitvoerlegging van de sanctie in de tenuitvoerleggingsstaat bijdraagt tot een geslaagde reclassering en maatschappelijke re-integratie. Het kaderbesluit zelf vereiste voor overbrengende lidstaten alleen dat ze ervan overtuigd zijn dat sociale rehabilitatie door overbrenging zou worden gefaciliteerd. Op zich doet België dus iets beter. Van een verplichte individuele en gedocumenteerde motivering, met een beroepsmogelijkheid voor de veroordeelde, desgewenst bijgestaan door een raadsman, is evenwel geen sprake. Het debat over aanpassing van het kaderbesluit op EU-niveau blijft derhalve dringend.

6 Referenties

- Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen. (2011). Jaarverslag 2008-2010 (pp. 71). Brussel: Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen.
- Reding, V. (2010, maart). The Future of European Criminal Justice under the Lisbon Treaty. Speech gehouden aan de European Law Academy, Trier.
- Vermeulen, G., Oost, West. Thuis Best? Twijfelachtige vertrouwensbasis voor gedwongen terugkeer veroordeelde EU-onderdanen naar gevangenis in thuislidstaat, Panopticon, 2011.6
- Vermeulen, G., Van Kalmthout, A., Paterson, N., Knapen, M., Verbeke, P., & De Bondt, W. (2011a) Cross-Border Execution of Judgements Involving Deprivation of Liberty in the EU. *IRCP-series. Overcoming Legal and Practical Problems Through Flanking Measures* (pp. 310). Antwerpen: Maklu.
- Vermeulen, G., Van Kalmthout, A., Paterson, N., Knapen, M., Verbeke, P., & De Bondt, W. (2011b) Material Detention conditions, execution of custodial sentences and prisoner transfer in the EU Member States. *IRCP-series* (pp. 1008). Antwerpen: Maklu.

7 Bijlage 1: relevante rechtsinstrumenten

Zie Vermeulen et al. (2011a, pp. 31-36).

7.1 Bindende rechtsinstrumenten

7.1.1 *Verenigde Naties*

<i>Instrument</i>	<i>Signed</i>	<i>Ratified</i>
CEDAW Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (entered into force 3 September, 1981)	All EU Member States	All EU Member States
CERD Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (entered into force January 4, 1969)	All EU Member States	All EU Member States
CRC Convention on the Rights of the Child (entered into force 2 September, 1990)	All EU Member States	All EU Member States
ICCPR International Covenant on Civil and Political Rights (entered into force March 23, 1976)	All EU Member States	All EU Member States
ICESCR International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (entered into force January 3, 1976)	All EU Member States	All EU Member States
UNCAT Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (entered into force 26 June, 1987)	All EU Member States	All EU Member States
OPCAT Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (entered into force 22, June 2006)	All EU Member States except Latvia, Lithuania and Slovakia	All EU Member States except Latvia, Lithuania, Slovenia, Austria, Belgium, Finland, Ireland, Italy and Portugal

7.1.2 Raad van Europa

<i>Instrument</i>	<i>Signed</i>	<i>Ratified</i>	<i>Entered into force</i>
ECHR Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocol No. 11 (Rome, 4.XI.1950)	All EU Member States	All EU Member States	All EU Member States
ECHRP1 Additional Protocol No. 1 (Right to Protection of Property and Education) to the ECHR, as amended by Protocol No. 11 (Paris, 20.III.1952)	All EU Member States	All EU Member States	All EU Member States
ECHRP4 Additional Protocol No. 4 (Prohibition of Expulsion of Nationals and Collective Expulsion of Aliens) to the ECHR, as amended by Protocol No. 11 (Strasbourg, 16.IX.1963)	All EU Member States except Greece	All EU Member States except Greece and the United Kingdom	All EU Member States except Greece and the United Kingdom
ECHRP6 Additional Protocol No. 6 (Abolition of the Death Penalty except in Times of War) to the ECHR, as amended by Protocol No. 11 (Strasbourg, 28.IV.1983)	All EU Member States	All EU Member States	All EU Member States
ECHRP7 Additional Protocol No. 7 (Procedural Safeguards relating to the Expulsion of Aliens, Right of Appeal in Criminal Matters, Compensation for Wrongful Conviction) to the ECHR, as amended by Protocol No. 11 (Strasbourg, 22.XI.1984)	All EU Member States except the United Kingdom	All EU Member States except Belgium, Germany, the Netherlands and the United Kingdom	All EU Member States except Belgium, Germany, the Netherlands and the United Kingdom
ECHRP12 Additional Protocol No. 12 (General Prohibition on Discrimination) to the ECHR, as amended by Protocol No. 11 (Strasbourg,	All EU Member States except Bulgaria, Den-	All EU Member States except Austria, Belgium,	All EU Member States except Austria, Belgium,

<i>Instrument</i>	<i>Signed</i>	<i>Ratified</i>	<i>Entered into force</i>
4.X.2000)	mark, France, Lithuania, Malta, Poland, Sweden and the United Kingdom	Bulgaria, Czech Republic, Denmark, Estonia, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Portugal, Slovakia, Slovenia, Sweden and the United Kingdom	Bulgaria, Czech Republic, Denmark, Estonia, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Portugal, Slovakia, Slovenia, Sweden and the United Kingdom
ECHRP13 Additional Protocol No. 13 (Abolition of the Death Penalty in all Circumstances) to the ECHR, as amended by Protocol No. 11 (Vilnius, 3.V.2002)	All EU Member States	All EU Member States except Latvia and Poland	All EU Member States except Latvia and Poland
CPT European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, as amended by Protocol No. 1 (Strasbourg, 26. XI. 1987)	All EU Member States	All EU Member States	All EU Member States
CTSP Convention on the Transfer of Sentenced Persons (Strasbourg 21.11.1983)	All EU Member States	All EU Member States	All EU Member States
APCTSP Additional Protocol to the Convention on the Transfer of Sentenced Persons (Strasbourg 18.XII.1997)	All EU Member States except Slovakia, Slovenia and Spain.	All EU Member States except Italy, Portugal, Slovakia, Slovenia and Spain.	All EU Member States except Italy, Portugal, Slovakia, Slovenia and Spain.
CSCSCRO Convention on the Supervision of Condi-	All EU Member States	All EU Member States	All EU Member States

<i>Instrument</i>	<i>Signed</i>	<i>Ratified</i>	<i>Entered into force</i>
tionally Sentenced or Conditionally Released Offenders (Strasbourg 30.XI.1964)	except Bulgaria, Cyprus, Finland, Hungary, Ireland, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Spain and the United Kingdom	except Bulgaria, Cyprus, Denmark, Finland, Germany, Greece Hungary, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Spain and the United Kingdom	except Bulgaria, Cyprus, Denmark, Finland, Germany, Greece Hungary, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Spain and the United Kingdom

7.1.3 *Europese Unie*

- CFREU: Charter of Fundamental Rights of the European Union (2007, entered into force 2009)
- DIT: Directive of the European Parliament and of the Council on the Rights to Interpretation and to Translation in Criminal Proceedings (October 2010, entry into force November 2010)
- FDCS: Framework Decision on the application of the Principle of Mutual Recognition to Judgements in Criminal Matters imposing Custodial Sentences or Measures Involving Deprivation of Liberty for the Purpose of their Enforcement in the European Union (2008, entry into force 2011)
- FDEAW: Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States (2002, final date for entry into force 2004)
- FDP: Framework Decision on the Application of the Principle of Mutual Recognition to Judgements and Probation Decisions with a View to the Supervision of Probation Measures and Alternative Sanctions (2008, entry into force 2011)
- FDPR: Framework Decision enhancing the Procedural Rights of Persons and Fostering the Application of the Principle of Mutual Recognition to Decisions rendered in the Absence of the Person Concerned at the Trial (2009, entry into force 2011)
- TEU/TFEU: Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (entered into force 2009)

7.2 Niet-bindende rechtsinstrumenten

7.2.1 *Verenigde Naties*

- BOP Body of Principles for the Protection of all Persons under any Form of Detention or Imprisonment (1988)
- BPTP Basic Principles for the Treatment of Prisoners (1990)
- BPUF Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (1990)
- BR Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules) (1985)
- CCLEO Code of Conduct for Law Enforcement Officials, (1979)
- PME Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1982)
- PPPMI Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care (1991)
- RTFP Recommendation on the Treatment of Foreign Prisoners (1980)
- RPJDL United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (1990)
- SMR Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1957), amended (1977)

7.2.2 *Raad van Europa*

- EPR Recommendation No. R(2006)2 on the European Prison Rules
- ERJO Recommendation No. R(2008)11 on the European Rules for Juvenile Offenders subject to Sanctions or Measures
- R(79)14 concerning the Application of the European Convention on the Supervision of Conditionally Sentenced or Conditionally Released Offenders
- R(82)16 on Prison Leave
- R(82)17 concerning Custody and Treatment of Dangerous Prisoners
- R(84)12 concerning Foreign Prisoners
- R(89)12 on Education in Prison
- R(93)6 concerning Prison and Criminological Aspects of the Control of Transmissible Diseases including Aids and related Health Problems in Prison
- R(98)7 concerning the Ethical and Organisational Aspects of Health Care in Prison
- R(99)22 concerning Prison Overcrowding and Prison Population Inflation
- R(2000)1469 on Mothers and Babies in Prison

- R(2003)23 on the Management by Prison Administrators of Life Sentence and other Long-term Prisoners
- R(2004)10 concerning the Protection of the Human Rights and Dignity of Persons with Mental Disorders
- R(2003)22 concerning Conditional Release
- Resolution (70)1 on the Practical Organisation of Measures for the Supervision and After-care of Conditionally Sentenced or Conditionally Released Offenders
- Resolution (62)2 on Electoral, Civil and Social Rights of Prisoners
- TGFD Twenty Guidelines on Forced Return

7.2.3 *Andere*

- DOMHS World Medical Association Declaration of Malta on Hunger Strikers 1991

8 Bijlage 2: relevante normen

Zie Vermeulen et al. (2011a, pp. 112-122)

De vragen die in het grijs gemarkeerd staan betreffen *hard law*-verbintenissen of vloeien voort uit de jurisprudentie van het EHRM.

Overarching principles	
2.1.1	<i>Has your country adopted laws or policies specifically requiring that prisoners must be treated with respect for their human rights?</i> ICCPR 10(1), UDHR 1, BOP 1, BPTP 1, EPR 1 & 72.1
2.1.2	<i>Has your country adopted laws or policies obliging prison management to ensure, as far as is practicable, that the prison is operated having regard to international, regional and domestic human rights standards?</i> EPR 72.1
2.1.3	<i>Has your country adopted laws or policies explicitly prohibiting practices that could constitute torture, inhumane or degrading treatment or punishment of prisoners?</i> ICCPR 7, BOP 6, ECHR 3, <i>Kalashnikov v Russia</i> (ECtHR 2003)
2.1.4	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that prisoners have access to a wide range of constructive activities, including, inter alia, educational, recreational, work/training and welfare programmes?</i> SMR 77 & 78, BOP 28, BPTP 6 & 8, EPR 25

Conditions of imprisonment	
3.1.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring prison management and staff to be aware of the special difficulties experienced by prisoners in their first days in custody and the need to respond as appropriate?</i> SMR 7(1), EPR 15.1, 31.1, 31.2 & 31.3
3.1.2	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that upon admission, each prisoner is given a booklet outlining his/her rights, duties, obligations and privileges and the rules and regulations governing the prison which apply to the individual prisoner? The booklet shall be written in a language that the prisoner understands.</i> CERD 7, SMR 35, BOP 13, EPR 30
3.1.3	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that all prisoner details are recorded at the time of committal including, inter alia, details of any visible injuries, scars, tattoos or distinctive marks on the prisoner and, their personal belongings?</i> SMR 24, BOP 24, R(98)7: 1, EPR 42.1
3.1.4	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that upon admission, every prisoner shall undergo a medical examination either by a nurse reporting to a doctor or by a doctor?</i> SMR 24, R(98)7: 1, EPR 42.3
3.1.5	<i>Has your country adopted laws or policies requiring the doctor/nurse to pay particular attention to the detection of injuries, mental illnesses, of withdrawal symptoms resulting from the use of drugs, medication or alcohol, of contagious and chronic conditions, and, to assess the prisoner's suicide/self-harm risk?</i> EPR 15.1.e & 42.3.c
3.1.6	<i>Has your country adopted laws or policies requiring upon admission that each prisoner be assessed to determine whether he/she poses a safety risk to other prisoners or staff, or whether they pose a threat to themselves?</i> ICCPR 6, UDHR 3, ECHR 2, R(2003)23: 12, EPR 52.1, <i>Keenan v UK</i> (ECtHR 2001)
3.1.7	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that such risks be managed for the duration of the prisoner's sentence?</i> ICCPR 6, UDHR 3, ECHR 2, EPR 52.2, <i>Osman v The United Kingdom</i> (ECtHR 2000)
3.2.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring prisoners to be assigned to a prison as near to their home area as possible in order to maintain relationships with families and friends, subject to the maintenance of good order and security?</i> BOP 20, EPR 17.1
3.3.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that where possible prisoners should have individual cells to sleep in?</i> SMR 9(1), EPR 18.5
3.3.2	<i>Has your country adopted laws or policies stipulating that prisoners who are required to share cells be carefully selected and assessed as suitable for sharing?</i>

	accommodation? ICCPR 6(1), UDHR 3, SMR 9(2), ECHR 2, EPR 18.6 & 18.7, <i>Edwards v The United Kingdom</i> (ECtHR 2002)
3.3.3	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that the size of a cell must be suitable for its purpose? The suitability of the cell size should be dependent on the number of hours spent in the cell, the number of prisoners accommodated in the cell and the availability of in cell-sanitation facilities that ensure privacy.</i> SMR 9, 10, 11 & 12, EPR 18 & 19.3
3.3.4	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that cells should not be used to accommodate more prisoners than the intended design capacity, unless justified in exceptional circumstances?</i> SMR 9(1) & 10, EPR 18.1, 18.3, 18.4 & 18.6
3.3.5	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that cells be suitable for accommodating prisoners in respect of size, lighting, heating, ventilation and fittings?</i> SMR 9, 10, 11, 12 & 13, EPR 18
3.3.6	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that all prisoners have in-cell access to a working alarm bell that attracts the attention of staff at all times?</i> ICCPR 6(1), UDHR 3, ECHR 2, EPR 18.2.c & 52.4, IPR 18(4), <i>Edwards v The United Kingdom</i> (ECtHR 2002)
3.4.1	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that all prisoners have access to adequate and appropriate sanitary and washing facilities that respect their privacy?</i> SMR 12 & 13, EPR 19.3, 19.4 & 19.7
3.4.2	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that all In-cell sanitation facilities must be adequately screened?</i> ICCPR 10(1), SMR 12, BOP 1, BPTP 1, ECHR 3, EPR 19.3, <i>Peers v Greece</i> (ECtHR 2001)
3.5.1	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that prisoners are provided with clothing that is suitable for the climate, is not degrading or humiliating and is age appropriate?</i> SMR 17(1), EPR 20.1 & 20.2
3.5.2	<i>Has your country adopted laws or policies requiring each prisoner to be provided with a bed and appropriate bedding and to ensure that all bedding is in good condition, is changed regularly and laundered?</i> SMR 19, EPR 21
3.6.1	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that prisoners are provided with a sufficient quantity of nutritious food taking into account their health, physical condition, special dietary requirements, religion and culture?</i> SMR 20(1), EPR 22.1 & 22.6
3.6.2	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that prisoners have access to clean drinking water?</i> SMR 20(2), EPR 22.5

3.7.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that adequate time and facilities be provided to prisoners to receive professional visits from their legal advisers?</i> BOP 18(2), EPR 23.1
3.7.2	<i>Has your country adopted laws or policies establishing the right of prisoners to communicate with their legal advisers by telephone and by letter?</i> BOP 18(1), EPR 23.1
3.7.3	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that communications between a prisoner and his/her legal adviser remain confidential and can only be restricted by law or a judicial authority?</i> ICCPR 17, BOP 18(3) & (4), ECHR 8, EPR 23.4 & 23.5, <i>Campbell v The United Kingdom</i> (ECtHR 1992)
3.8.1.1	<i>Has your country adopted laws or policies establishing the right of prisoners to communicate with their family and friends by correspondence and by receiving visits, subject to reasonable conditions/restrictions imposed by law or another authority?</i> ICCPR 23(1), UDHR 16(3), SMR 37, BOP 15 & 19, EPR 24.1 & 24.2
3.8.1.2	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that visits take place in an environment that enables prisoners to maintain and develop family and other relationships in as normal a manner as is possible subject to the maintenance of good order and security in the prison?</i> SMR 79, EPR 24.4
3.8.2.	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that searching procedures for visitors be undertaken in a manner that respects a person's dignity?</i> SMR 27, BOP 19, EPR 54.1.c, 54.3, 54.4 & 54.9
3.8.2.2	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that prison officers only be permitted to search visitors of the same gender?</i> EPR 54.5
3.8.3.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring the authorities to explain the circumstances leading to the imposition of closed visits to the appropriate party(ies) and to review these circumstances on a regular basis?</i> SMR 27, 79 & 80, EPR 60.4
3.8.3.2	<i>Has your country adopted laws or policies preventing the withdrawal of contact for female prisoners with their children as a disciplinary action except in exceptional circumstances?</i> SMR 27, 79 & 80, EPR 24.2 & 60.4
3.8.4.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that prisoners be informed of the death/serious illness of a close relative/ friend without delay?</i> SMR 44(2), EPR 24.6
3.8.4.2	<i>Has your country adopted laws or policies allowing a prisoner to leave the prison to visit a sick relative/friend, attend a funeral or for other humanitarian reasons, either under escort or alone where practicable and consistent with the promotion of safe and secure custody?</i>

	SMR 44(2), EPR 24.7
3.8.4.3	<i>Has your country adopted laws or policies ensuring that prisoners are allowed to inform their families or other nominated persons without delay of their imprisonment, transfer to another institution or of any serious illness that they may suffer from?</i> SMR 44(1) & (3), BOP 16(1), EPR 24.8
3.8.4.4	<i>Has your country adopted laws or policies requiring the prison authorities to immediately inform the spouse or the nearest relative to the prisoner(or any other person previously nominated), if the prisoner dies in custody, is removed to a hospital or suffers a serious injury/illness?</i> SMR 44(1), EPR 24.9
3.8.5.1	<i>Has your country adopted laws or policies preventing the monitoring or censoring of telephone calls unless the prisoner or the recipient of the call is informed of the possibility of such monitoring or, such monitoring has been agreed by any lawful authority?</i> ICCPR 17, UDHR 12, SMR 37, BOP 19, ECHR 8, EPR 24.2
3.8.5.2	<i>Has your country adopted laws or policies permitting prisoners to send a minimum of 7 letters a week free of charge and more if he/she can afford it, and to receive as many letters as are sent to him/her?</i> SMR 37, BOP 19, EPR 24.1
3.8.5.3	<i>Has your country adopted laws or policies preventing the prison authorities from opening prisoners' private correspondence subject to the maintenance of good order and safe and secure custody in the prison?</i> ICCPR 17, UDHR 12, ECHR 8, EPR 24.2
3.8.6.1	<i>Has your country adopted laws or policies entitling prisoners to be kept informed of current affairs and other developments outside the prison by reading newspapers and periodicals and by listening to radio or television broadcasts (subject to the maintenance of good order and safe and secure custody)?</i> SMR 39, BOP 28, EPR 24.10
3.9.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring work to be incorporated as a positive aspect of prison regimes and prohibiting its use as a form of punishment?</i> SMR 71(1), EPR 26.1
3.9.2	<i>Has your country adopted laws or policies requiring the work provided to, in so far as is possible, prepare prisoners for worthwhile work on their release and facilitate their reintegration into the workforce?</i> SMR 71(3) & (4), BPTP 8, EPR 26.3 & 26.7
3.9.3	<i>Has your country adopted laws or policies entitling prisoners to be remunerated in respect of prison work carried out?</i> ICESCR 7(a), UDHR 23, SMR 76(1), BPTP 8, EPR 26.1
3.10.1	<i>Has your country adopted laws or policies ensuring that, subject to the constraints of the particular prison and the maintenance of good order and security, prisoners shall be entitled to spend as much time out of their cells as is possible?</i> EPR 25(2)

3.10.2	<i>Has your country adopted laws or policies ensuring that prisoners receive at least one hours exercise each day in the open air, weather permitting?</i> SMR 21, EPR 27.1
3.10.3	<i>Has your country adopted laws or policies ensuring that prisoners shall have access to a well-stocked library at least once a week (subject to the maintenance of good order and safe and secure custody?</i> R(89)12: 10, EPR 28.5
3.11.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring, as far as practicable, that prisoners have access to educational programmes that can meet their individual needs?</i> ICESCR 13, UDHR 26, SMR 77(1), BPTP 6, R(89)12: 1, EPR 28.1
3.11.2	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that education provided in prisons shall be integrated, in so far as is practicable, with national educational systems/programmes enabling prisoners to continue their education following their release?</i> SMR 77(2), R(89)12: 16, EPR 28.7.a
3.11.3	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that vocational training be available for those prisoners who are able to benefit from it, particularly young prisoners?</i> SMR 71(5), BPTP 8, R(89)12: 9, EPR 26.5
3.12.1	<i>Has your country adopted laws or policies ensuring that prisoners have the opportunity to practice their religion and to follow their beliefs whilst in custody?</i> ICCPR 18(1), CERD 5 (d) (vii), UDHR 18, SMR 42, BPTP 3, EPR 29.1 & 29.2
Health	
4.1.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that primary healthcare services to meet the needs of all prisoners be provided in each prison to a standard equivalent to that available to the community in general?</i> ICESCR 12(1), SMR 22(1), PME 1, R(98)7: 10, 11, 12 & 19, EPR 40
4.1.2	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that where a sick prisoner requires treatment that cannot be provided by the medical staff in the prison he/she shall be transferred to an appropriate hospital without undue delay?</i> SMR 22(2), BPTP 9, R(98)7:3, EPR 46.1
4.1.3	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that medical records be created and accurately maintained on all prisoners and that such records are treated as confidential?</i> BOP 26, R(98)7: 13, EPR 42.3.a
4.2.1	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that the necessary facilities and services required for women's healthcare are available in women's prisons and those women prisoners have access to a female doctor?</i> CEDAW 12, SMR 23, BOP 5(2), R(98)7: 8
4.2.2	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that appropriate care be afforded to all pregnant prisoners and nursing mothers?</i> CEDAW 12(2), SMR 23, R(98)7: 8 & 69, EPR 34.3

4.3.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that prisoners with mental health difficulties be entitled to care appropriate to their circumstances, commensurate to the type of care available for people with similar mental health difficulties in the community?</i> SMR 22(1), PPPMI 1 & 20, R(98)7: 10, 11 & 52, R(2004)10: 35(1) & (2), EPR 40
4.3.2	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that prisoners who require psychiatric in-patient care are transferred to a suitable hospital facility of an appropriate security level without undue delay?</i> SMR 22(2), PPPMI 9(1) & 20, R(98)7: 3 & 55, R(2004)10:8, 9(1) & 35(1), EPR 12(1) & 46(1)
4.4.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that prisoners assessed as vulnerable be accommodated in such area(s) of the prison as is most convenient and appropriate for the monitoring and treatment of such prisoners by the medical personnel and other relevant agencies?</i> SMR 22(2) & 62, EPR 12.2, 39, 43.1, 46.2, 47.1 & 47.2
4.4.2	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that prisoners assessed as being at risk of suicide/self-harm be continuously monitored by both medical and prison staff throughout the prisoner's time in custody and that records are kept of such monitoring?</i> R(98)7: 58, EPR 47(2)
4.4.3	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that prisoners detained in a special cell be visited daily and as frequently as is necessary by a doctor who shall, inter alia, monitor his/ her physical and mental health?</i> SMR 25(1) & 32(3), R(98)7: 66, EPR 43.2
4.5.1	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that every prisoner has access to appropriately qualified medical personnel in the prison at all times?</i> SMR 24, BOP 24, R(98)7:1, 2 & 4, EPR 41.2 & 41.4
4.6.1	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that prisoners with addiction problems have access to appropriate treatment and support services, including those from external agencies, subject to the maintenance of good order and safe and secure custody?</i> SMR 62, R(98)7: 7, 43, 44, 45, 46 & 47, EPR 42.3.d
4.7.1	<i>Has your country adopted laws or policies forbidding the practice of forced feeding of hunger strikers?</i> DOMHS, R(98)7
Good Order	
5.1.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that regular reviews be undertaken by prison management regarding the level of security required for each prisoner throughout that prisoner's time in custody?</i> R(82)17: 8, EPR 51.5
5.2.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that regular reviews of the placement of prisoners on protection take place and ensuring that prisoners are</i>

	<i>only subject to protection status for as long as they pose a threat to another prisoner or whilst their life or safety is under threat?</i> EPR 51.5, 53.1 & 53.2
5.3.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that searches conducted on prisoners be carried out with due regard to the prisoner's dignity?</i> ICCPR 10(1), BPTP 1, EPR 54.3 & 54.4
5.3.2	<i>Has your country adopted laws or policies stipulating that prisoners may only be searched by a staff member of the same gender?</i> ICCPR 10(1), BPTP 1, EPR 54.5
5.3.3	<i>Has your country adopted laws or policies stipulating that prisoners may only be subjected to a strip search in exceptional circumstances and for good reason and then, only in the presence of two officers in an appropriate place which ensures privacy?</i> ICCPR 10(1), BPTP 1, EPR 54.3, 54.4 & 54.6, <i>Van der Van v The Netherlands</i> (ECtHR 2004)
5.4.1	<i>Has your country adopted laws or policies stipulating that all inquiries into breach of prison discipline or rules shall be conducted in an independent and impartial manner?</i> ICCPR 14(1), UDHR 10, ECHR 6(1), <i>Ezeh & Connors v. UK</i> (ECtHR 2004)
5.4.2	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that all incidents of bullying/violence/threatening behaviour between prisoners, and any breach of discipline be reported to an officer of a higher rank, duly recorded and properly investigated?</i> EPR 52.2 & 58
5.4.3	<i>Has your country adopted laws or policies stipulating that when a prisoner has been charged with a disciplinary offence he/she shall be promptly informed of the allegation made against him/her in a language that he/she understands?</i> ICCPR 14(3)(a), CERD 5(a), SMR 30(2), ECHR 6(3)(a), EPR 59.a
5.4.4	<i>Has your country adopted laws or policies stipulating that if an inquiry is being conducted into a breach of prison discipline or rules the prisoner shall have adequate time to prepare his/her defence and/or to receive legal assistance?</i> ICCPR 14(3)(b) & (d), SMR 30(2), ECHR 6(3)(b) & (c), EPR 59.b & 59.c, <i>Ezeh & Connors v. UK</i> (ECtHR 2004)
5.4.5	<i>Has your country adopted laws or policies stipulating that in any disciplinary proceedings prisoners must understand the proceedings and if necessary, appropriate interpretation facilities must be provided?</i> ICCPR 14(3)(f), SMR 30(3), ECHR 6(3)(e), EPR 59.e
5.4.6	<i>Has your country adopted laws or policies stipulating that no prison officer shall impose a punishment/penalty/deprivation on a prisoner without due process and in accordance with law and/or relevant rules or instruments?</i> EPR 57.2.d
5.4.7	<i>Has your country adopted laws or policies stipulating that if a prisoner is found guilty of a disciplinary offence, he/she shall be entitled to exercise his/her right of</i>

	<i>appeal to an independent and impartial tribunal established by law?</i> ICCPR 14(5), BOP 30(2), EPR 61
5.4.8	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that when a prisoner is detained in any type of special cell (special observation/cladded/strip) he/she shall be regularly monitored by a prison officer?</i> ICCPR 6(1), ECHR 2
5.4.9	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that a detailed record be maintained of, inter alia, the monitoring of such prisoners, their expressed requirements, actions taken in response to such requests and details of visits by officers or others to such prisoners?</i> ICCPR 6(1), ECHR 2
5.4.10	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that prisoners in a special cell are able to contact a member of staff at all times, including during the night and that a staff member shall respond without delay?</i> ICCPR 6(1), EPR 18.2.c & 52.4, <i>Edwards v The United Kingdom</i> (ECtHR 2002)
5.5.1	<i>Has your country adopted laws or policies stipulating that members of staff will use force only when absolutely necessary and that any force used shall be proportionate to the situation?</i> SMR 54(1), CCLEO 3, BPUF 4, EPR 64 & 65
5.6.1	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that prisoners have sufficient opportunity to make requests or complaints to the Governor of the prison or to any other competent authority?</i> SMR 36(1) & (3), BOP 33(1), EPR 70.1
5.6.2	<i>Has your country adopted laws or policies establishing the right of a prisoner's legal advisor or to make a request or a complaint regarding that prisoner's treatment to the prison authorities, or other relevant authorities?</i> BOP 33 (1) & (2), EPR 70.5
5.6.3	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that all complaints be promptly investigated in accordance with law?</i> SMR 36(4), BOP 33(4)
5.6.4	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that where a request is denied or a complaint is rejected, the prisoner is informed promptly as to the reason(s) for such denial or rejection?</i> SMR 36(4), BOP 33(4), EPR 70.3
5.6.5	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that prisoners are not disadvantaged for exercising their rights to make requests or complaints?</i> BOP 33(4), EPR 70.4
5.6.6	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that complaints made by members of staff against other members of staff be properly recorded and investigated in accordance with the law?</i> EPR 88 & 87.1
Management & Staff	

6.1.1	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that all prison staff receives appropriate training at regular intervals throughout their career?</i> SMR 47(3), EPR 8, 76 & 81.2
6.1.2	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that members of staff, who work with particular groups of prisoners, such as foreign nationals, women, juveniles or mentally ill prisoners, receive training particular to their individual work?</i> R(82)17:10, R(2004)10: 12(1), EPR 81.3, ERJO 129
Inspection and monitoring	
7.1.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that prisons be inspected regularly by a governmental agency in order to assess whether they are administered in accordance with the requirements of national and international law?</i> SMR 55, EPR 92, R(2004)10 36.1, ERJO 125, PPPMI 22
7.2.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that the conditions of detention and the treatment of prisoners shall be also monitored by an independent body or bodies, comprised of qualified experienced personnel, and whose findings shall be made public?</i> OPCAT 3, 17, 18, 19, BOP 29.1, EPR 93.1, R(2004)10:36.2, ERJO 126.1
7.2.2	<i>Has your country adopted laws or policies granting such an independent body open access to places of detention, to prisoners and others whom it wishes to interview?</i> OPCAT 19, 20, CPT 8,9 BOP 29.2, ERJO 126.1
7.2.3	<i>Has your country adopted laws or policies encouraging such independent bodies to co-operate with those international agencies that are legally entitled to visit prisons?</i> CPT 2,7 EPR 93.2, ERJO 126.2
Sentenced prisoners	
8.1.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that a prisoner's release and re-integration back into society should constitute a central part of the sentence management plan?</i> ICCPR 10(3), SMR 80, EPR 6, 103.2 & 103.4
8.1.2	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that a sentence management plan be prepared for each prisoner serving a sentence of 12 months or over as soon as practicable after their admission? It should provide for, inter alia, the welfare and health needs of the prisoner, training, employment or education needs he/she may have, and include a release plan for the prisoner. This plan shall be reviewed at regular intervals to take into account the changing circumstances of the prisoner.</i> SMR 65, 66 & 69, R(2003)23:3 & 9, EPR 6, 103 & 104
Juveniles	
9.1.1	<i>Has your country adopted laws or policies requiring that juveniles be detained separately from adult offenders?</i>

	ICCPR 10(3), CRC 37(c), BR 26.3, RPJDL 29, EPR 11.1, ERJO 59.1
9.1.2	<i>Has your country adopted laws or policies to ensure that, subject to reasonable conditions and restrictions, a sentenced prisoner under the age of 18 shall be entitled to receive a minimum of two weekly visits? All visits should be for a minimum duration of 30 minutes?</i> CRC 37(c), SMR 37, BOP 19, RPJDL 60, ERJO 83, 84, 85.1 & 85.2

9 Bijlage 3: EU-overzicht naleving detentienormen

Zie Vermeulen et al. (2011a, pp. 123-128)

Adoption rate within the European Union											
		YES								NO	
		Yes	%	Yes - in law	%	Yes - in policy	%	Yes - in juris.	%	No	%
Overarching principles											
2.1.1	<i>Respect for prisoners human rights</i>	22	92	19	79	7	29	1	4	2	8
2.1.2	<i>Human rights standards and prison management</i>	21	88	18	75	4	16	3	13	3	12
2.1.3	<i>Prohibition of torture</i>	22	92	21	88	1	4	3	12	2	8
2.1.4	<i>Wide range of activities</i>	24	100	23	96	7	29	0	0	0	0
Conditions of imprisonment											
3.1.1	<i>Vulnerability and first days in custody</i>	17	71	15	63	7	29	1	4	7	29
3.1.2	<i>Admission booklet</i>	15	63	13	54	6	25	1	4	6	25
3.1.3	<i>Prisoner records (upon arrival)</i>	23	96	20	83	6	25	1	4	1	4
3.1.4	<i>Medical examination (upon arrival)</i>	15	62	10	42	8	33	1	4	9	38
3.1.5	<i>Injury detection</i>	7	29	5	21	4	17	1	4	17	71

Adoption rate within the European Union											
		YES								NO	
		Yes	%	Yes - in law	%	Yes - in policy	%	Yes - in juris.	%	No	%
3.1.6	<i>Risk assessment</i>	11	46	10	42	5	21	1	4	13	54
3.1.7	<i>Risk management-ongoing</i>	12	50	12	50	3	13	1	4	12	50
3.2.1	<i>Prisoner allocation</i>	19	79	15	63	6	25	1	4	5	21
3.3.1	<i>Individual cells</i>	14	58	13	54	3	13	0	0	10	42
3.3.2	<i>Cell share assessment</i>	10	42	7	29	4	17	0	0	14	58
3.3.3	<i>Cell size</i>	9	37	8	33	2	8	1	4	15	63
3.3.4	<i>Design capacity and occupancy</i>	13	54	12	50	3	13	0	0	11	46
3.3.5	<i>Lighting- heating - ventilation</i>	18	75	16	67	4	17	0	0	6	25
3.3.6	<i>Cell alarm</i>	20	83	13	54	2	8	0	0	4	17
3.4.1	<i>Sanitation and privacy</i>	14	58	14	58	2	8	0	0	10	42
3.4.2	<i>Screened sanitation</i>	15	62	13	54	4	17	1	4	9	38
3.5.1	<i>Appropriate clothing</i>	17	71	17	71	10	42	0	0	7	29
3.5.2	<i>Access to bedding</i>	18	75	17	71	2	8	0	0	6	25
3.6.1	<i>Adequate nutrition</i>	20	83	20	83	5	21	1	4	4	17
3.6.2	<i>Clean drinking water</i>	19	79	16	67	5	21	1	4	5	21
3.7.1	<i>Visits from legal advisors</i>	22	92	22	92	4	17	1	4	2	8
3.7.2	<i>Communication with legal advisors</i>	21	87	20	83	3	13	3	13	3	13
3.7.3	<i>Restrictions on legal communication</i>	22	92	22	92	3	13	1	4	2	8
3.8.1.1	<i>Contact family/friends</i>	24	100	23	96	7	29	2	8		0
3.8.1.2	<i>Visiting environment</i>	22	92	21	88	6	25	0	0	2	8
3.8.2.1	<i>Searching of visitors</i>	17	71	15	63	4	17	0	0	7	29
3.8.2.2	<i>Same gender searching</i>	12	50	9	38	1	4	0	0	12	50
3.8.3.1	<i>Restrictions on visits</i>	9	37	9	37	1	0	0	0	15	63
3.8.3.2	<i>Contact between female</i>	12	50	12	50	2	8	0	0	12	50

Adoption rate within the European Union											
		YES								NO	
		Yes	%	Yes - in law	%	Yes - in policy	%	Yes - in juris.	%	No	%
	<i>prisoners and children</i>										
3.8.4.1	<i>Information on death/illness of relatives</i>	11	46	10	42	2	8	0	0	13	54
3.8.4.2	<i>Humanitarian leave</i>	21	87	21	87	3	13	0	0	3	13
3.8.4.3	<i>Communication with outside world</i>	14	58	14	58	1	4	0	0	10	42
3.8.4.4	<i>Information death/illness of prisoner</i>	18	75	18	75	3	13	0	0	6	25
3.8.5.1	<i>Telephone censoring</i>	19	79	19	79	3	13	1	4	5	21
3.8.5.2	<i>Correspondence (minimum)</i>	12	50	11	46	1	4	0	0	12	50
3.8.5.3	<i>Correspondence (privacy)</i>	15	62	15	63	3	13	1	4	9	38
3.8.6.1	<i>Access to media</i>	23	96	22	92	5	21	1	4	1	4
3.9.1	<i>Constructive prison work</i>	16	67	16	67	4	17	0	0	8	33
3.9.2	<i>Work as rehabilitation</i>	20	83	18	75	7	29	0	0	4	17
3.9.3	<i>Prison work (remuneration)</i>	23	96	22	92	3	13	1	4	1	4
3.10.1	<i>Out-of-cell time</i>	16	67	16	67	4	17	0	0	8	33
3.10.2	<i>Exercise</i>	23	96	22	92	5	21	2	8	1	4
3.10.3	<i>Access to library</i>	13	54	13	54	0	0	0	0	11	46
3.11.1	<i>Individually tailored education</i>	23	96	23	96	5	21	1	4	1	4
3.11.2	<i>Integration-prison/community education</i>	21	87	18	75	5	21	0	0	3	13
3.11.3	<i>Vocational training</i>	22	92	20	83	5	21	0	0	2	8
3.12.1	<i>Religion</i>	24	100	23	96	5	21	0	0	0	0
Health											
4.1.1	<i>Healthcare equivalence</i>	23	96	22	92	6	25	0	0	1	4

Adoption rate within the European Union											
		YES								NO	
		Yes	%	Yes - in law	%	Yes - in policy	%	Yes - in juris.	%	No	%
4.1.2	<i>Hospital transfer</i>	22	92	21	88	3	13	1	4	2	8
4.1.3	<i>Medical records</i>	21	87	20	83	5	21	0	0	3	13
4.2.1	<i>Women's healthcare</i>	7	29	7	29	3	13	0	0	17	71
4.2.2	<i>Pregnant prisoners</i>	21	87	21	87	3	13	0	0	3	13
4.3.1	<i>Mental health care</i>	21	87	19	79	4	17	0	0	3	13
4.3.2	<i>Transfer to psychiatry</i>	18	75	17	71	3	13	0	0	6	25
4.4.1	<i>Accommodation of vulnerable prisoners</i>	16	67	15	63	3	13	0	0	8	33
4.4.2	<i>Monitoring of prisoners at risk of suicide</i>	10	42	7	29	5	21	0	0	14	58
4.4.3	<i>Medical monitoring of prisoners in special cells</i>	13	54	12	50	3	13	0	0	11	46
4.5.1	<i>Medical personnel</i>	21	87	21	87	3	13	0	0	3	13
4.6.1	<i>Addiction</i>	21	88	19	79	8	33	0	0	3	13
4.7.1	<i>Forced feeding and hunger strikers</i>	9	37	5	21	5	21	0	0	15	63
Good Order											
5.1.1	<i>Security assessment</i>	15	62	15	62	3	13	0	0	9	38
5.2.1	<i>Protection status</i>	15	63	15	63	4	17	0	0	9	37
5.3.1	<i>Searches and dignity</i>	23	96	22	92	3	13	0	0	1	4
5.3.2	<i>Searches and gender</i>	23	96	22	92	1	4	0	0	1	4
5.3.3	<i>Strip searches</i>	15	66	13	54	3	13	1	4	13	54
5.4.1	<i>Discipline investigations</i>	16	67	15	63	2	8	1	4	8	33
5.4.2	<i>Inter prisoner violence</i>	15	62	15	62	4	17	0	0	9	38
5.4.3	<i>Discipline and language</i>	17	71	17	71	3	13	0	0	7	29
5.4.4	<i>Discipline and defence</i>	15	62	14	58	2	8	0	0	9	38
5.4.5	<i>Discipline and interpretation</i>	13	54	12	50	3	13	0	0	11	46

Adoption rate within the European Union											
		YES								NO	
		Yes	%	Yes - in law	%	Yes - in policy	%	Yes - in juris.	%	No	%
5.4.6	<i>Discipline and due process</i>	20	83	20	83	2	8	0	0	4	17
5.4.7	<i>Discipline and appeal</i>	19	79	19	79	1	4	0	0	5	21
5.4.8	<i>Special cells/monitoring</i>	17	71	16	67	3	13	0	0	7	29
5.4.9	<i>Special cells/recording</i>	8	33	8	33	2	8	0	0	16	67
5.4.10	<i>Special cells/staff contact</i>	9	37	9	37	1	4	0	0	15	63
5.5.1	<i>Proportionate use of force</i>	21	87	21	87	4	17	1	4	3	13
5.6.1	<i>Access to requests and complaints procedure</i>	23	96	23	96	3	13	0	0	1	4
5.6.2	<i>Legal advisor's right to make a complaint</i>	18	75	18	75	1	4	0	0	6	25
5.6.3	<i>Legal basis for complaints' procedure</i>	17	71	16	67	2	8	0	0	7	29
5.6.4	<i>Explanation for denial or rejection of complaint</i>	17	71	15	63	2	8	1	4	7	29
5.6.5	<i>Protection against discrimination</i>	11	46	10	42	3	13	0	0	13	54
5.6.6	<i>Investigation of complaints between staff</i>	13	54	11	46	3	13	0	0	11	46
Management & Staff											
6.1.1	<i>Training of staff</i>	19	79	14	58	7	29	0	0	5	21
6.1.2	<i>Specific training</i>	9	38	5	21	4	17	0	0	15	62
Inspection and monitoring											
7.1.1	<i>Governmental monitoring</i>	20	83	19	79	4	17	0	0	4	17
7.2.1	<i>Independent monitoring</i>	14	58	14	58	1	4	0	0	10	42
7.2.2	<i>Monitoring and access</i>	15	62	14	58	3	13	1	4	9	38
7.2.3	<i>Monitoring and inter-</i>	7	29	6	25	1	4	0	0	17	71

Adoption rate within the European Union											
		YES								NO	
		Yes	%	Yes - in law	%	Yes - in policy	%	Yes - in juris.	%	No	%
	<i>national cooperation</i>										
Sentenced prisoners											
8.1.1	<i>Reintegration</i>	20	83	20	83	6	25	2	8	4	17
8.1.2	<i>Long-term prisoners</i>	14	58	13	54	5	21	0	0	10	42
Juveniles											
9.1.1	<i>Separation of juveniles</i>	21	87	21	87	3	13	1	4	3	13
9.1.2	<i>Visits</i>	9	37	6	25	3	13	0	0	15	63

Toezicht en beklag m.b.t. detentie in België

Tom Vander Beken

1 Inleiding

De impact van een vrijheidsberoving op een persoon kan nauwelijks worden onderschat. Tot op vandaag is dit één van de meest ingrijpende handelingen die een overheid op een legale manier ten aanzien van een burger kan stellen. Het is dan ook niet te verwonderen dat deze uitoefening van statelijke dwang in een rechtstaat aan strikte voorwaarden wordt onderworpen die in de hoogste rechtsbronnen verankerd zitten.

Deze bijdrage richt zich niet op de voorwaarden die een vrijheidsberoving kunnen legitimeren, maar op de kwaliteit van de vrijheidsberoving zelf en de regels die daarvoor in het leven geroepen zijn. Discussies over vrijheidsberoving zijn immers meer dan een welles-nietes-argumentatie over het toestaan of het al dan niet verder zetten ervan, maar hebben ook betrekking op de wijze waarop ze wordt uitgevoerd. Juridisch terechte vrijheidsberovingen zijn dan ook niet noodzakelijk juridisch goed uitgevoerde vrijheidsberovingen.

In tegenstelling tot de voorwaarden van de vrijheidsberoving zelf, zitten de kwaliteitscriteria ervan in de regel niet in bronnen met grondwettelijke normering vervat. Zoals verder in deze bijdrage wordt uiteengezet, worden de detentiecondities in België in het beste geval door een wet of een decreet geregeld en wordt één en ander vaak in een uitvoeringsbesluit gegoten. De internationale normering van de kwalitatieve aspecten van de vrijheidsberoving zit vooral in mensenrechtelijke regels, die slechts variabel doorwerken naar de Belgische context (zie daarover Daems en Vermeulen elders in dit boek).

Deze bijdrage richt zich op het instrumentarium dat in België voorhanden is om de toepassing van de vrijheidsberoving te bekijken, te beoordelen en eventueel te remediëren. Het is daarbij de bedoeling om zowel elementen van *toezicht* (vooral gericht op het “kijken” naar wat gebeurt met het oog op een rapportage voor beleidsdoeleinden) als van *beklag* (gericht op het ontvangen, evalueren en eventueel remediëren van individuele klachten) onder de loep te nemen en te evalueren.

Daarbij wordt evenwel enkel ingegaan op de specifieke toezichts- en beklagmechanismen die zijn ontwikkeld en dus niet op de algemene mogelijkheden om nationaal (bv. bij de kort gedingrechter) of internationaal (bv. bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) verhaal te halen tegen detenties met kwaliteitsproblemen. Tevens wordt in deze bijdrage primair aandacht besteed aan de organisatie van een onafhankelijk, van buiten de organisatie zelf komend (extern) toezicht en klacht-

recht in een detentiecontext. Inspectie- en controlemogelijkheden van binnen de organisatie zelf (intern) komen slechts fragmentair aan bod, hoewel het onderscheid tussen intern en extern niet steeds gemakkelijk te maken is.

Het toezicht en klachtrecht binnen de detentiecontext wordt in deze bijdrage beperkt tot het analyseren en vergelijken van drie verschillende settings in België: de politiecel, de gevangenis en de gesloten centra voor vreemdelingen. Zodoende blijven bv. opsluitingen van minderjarigen of opnames van mensen in psychiatrische instellingen buiten het bestek van deze studie.

2 Opsluiting in politiecel

2.1 Achtergrond

De verantwoordelijkheid voor de (controle op de) kwaliteit van de opsluitingen die door politiediensten in doorgangscellen, bewaarkamers of andere detentieplaatsen worden gedaan, ligt potentieel bij veel organen. Het parlement heeft een algemene controlefunctie op de uitvoerende macht (in dit geval de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie). Deze ministers hebben de controle op de verdere uitvoerders. Verder zijn er de politieraad en gemeenteraad, parket en bestuurlijke overheden en interne toezichtsdiensten die een rol in dat verband kunnen spelen (Ponsaers, Verhage, & Beyens, 2011).

Toen in het verlengde van het Heizeldrama, de aanslagen van de CCC en de moordpartijen van de Bende van Nijvel een parlementaire onderzoekscommissie werd opgericht om te evalueren hoe het was gesteld met de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd werd, was één van de conclusies dat een specifiek extern controleorgaan voor alle ambtenaren met politiebevoegdheid ontbrak. De bestaande systemen en de interne controle alleen werden als inadequaats bestempeld. Bedoeling was dat een orgaan met superviserende (en niet disciplinerende) taak zou worden opgericht belast met de controle op de wijze waarop politieopdrachten worden uitgevoerd (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1988, 37).

In het Pinksterplan van 1991 lanceerde de regering een voorstel dat het toezicht op de politie zou organiseren in functie van de eerbiediging van de grondwettelijke rechten en vrijheden van de burgers en van de efficiëntie en coördinatie van de politiediensten. Dit leidde tot de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten (BS 26 juli 1991). Door deze wet werd het Vast Comité van toezicht op de politiediensten – kort Comité P genoemd – opgericht. Dit comité valt onder de bevoegdheid van het parlement en is belast met het toezicht op de globale werking van de politiediensten en de uitoefening van de politiefunctie. Het Comité P kan in die hoedanigheid o.m. toezichtsonderzoeken uitvoeren met het oog op beleidsaanbevelingen ten aanzien van beleidsverantwoordelijken en het

parlement. De praktijk toont evenwel aan dat het parlement in veel gevallen (te) weinig met deze toezichtsonderzoeken doet (Vandenhove, 2011).

Klachten i.v.m. het politieoptreden kunnen burgers aan verschillende instanties sturen (korpsschef politie, diensten intern toezicht, parket, onderzoeksrechter, Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie (AIG), burgemeester, minister,...). Klachten die rechtstreeks bij politiediensten worden ingediend, dienen ter kennis worden gebracht van het Comité P. Bovendien kan het Comité P ook rechtstreeks klachten ontvangen, die ze dan in haar jaarverslagen bespreekt. Hoewel het aantal klachten dat rechtstreeks bij het Comité P toekomt steeds blijft stijgen (Verhage & Ponsaers, 2011), is het evenwel geen klachtencommissie maar in eerste orde een toezichtsorgaan. Klachten worden in de regel dan ook doorgestuurd naar de interne toezichtsorganen of het parket. Niettemin kan het Comité P beslissen om een ontvangen klacht zelf te onderzoeken door ofwel een politiedienst ofwel haar eigen Dienst Enquêtes in te schakelen. Dezelfde diensten kunnen worden gevat door een bevoegde onderzoeksmagistraat wanneer de klacht betrekking heeft op misdaden en wanbedrijven.

Hoewel de AIG in essentie werd opgericht om vanuit de uitvoerende macht te kijken naar het optreden van de politie (Coolman, 2011) en het Comité P een (extern) parlementair controleorgaan is op de uitvoerende macht, blijken de bevoegdheden van beide organen in belangrijke mate te overlappen. Op die manier ontstond een zekere rivaliteit tussen beide diensten waarbij de klachtenbehandeling zelf wat op de achtergrond is gekomen omdat beiden zich meer op hun toezichtsfunctie richten (Becq, 2011).

2.2 Toezicht op en klachten tegen politiedetentie

Uit de rapportages van het Comité P blijkt dat dit orgaan specifiek aandacht besteedt aan de situatie van opsluitingen in politiecellen. Zo werd bv. op basis van 60 incidenten gespreid over 10 jaar een uitgebreid rapport uitgebracht rond incidenten met personen onder politietoezicht (Cuvelier & Bourdoux, 2005) en werd er een verslag gepubliceerd over de situatie in de doorgangscellen en bewaarkamers bij de politie (Bourdoux, 2006). Ook in de jaarverslagen van het Comité P wordt, o.m. op basis van ontvangen klachten, over de opsluiting in politiecellen gereflecteerd en worden aanbevelingen tot verbetering geformuleerd (zie bv. Comité P, 2011). Omdat het nagaan of opsluitingsplaatsen voldoen aan de vooropgestelde normen volgens het Comité P een typische inspectietaak is, meent zij dat de AIG systematisch dergelijke inspecties moet doen en daarover rapporteren. Deze zijn, althans voor opsluitingsplaatsen van de federale politie, te vinden in het jaarverslag van de AIG van 2010 (Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie, 2011).

2.3 Evaluatie

Het extern toezicht en de controle op opsluitingen in politiecellen gebeurt in België door het Comité P en (meer intern) in zekere mate ook door de AIG. De rapportages over de kwaliteit van de opsluitingen worden gemaakt op basis van klachten of eigen inspecties en onderzoeken. Op zich zijn dit zeker waardevolle toezichtsinstrumenten. Er wordt evenwel opgemerkt dat de (parlementaire) opvolging van deze (en andere) rapportages nog te wensen overlaat (Vandenhove, 2011). Ook lijken de afspraken tussen wat nu extern, dan wel intern moet worden gecontroleerd en opgevolgd, niet altijd even helder.

Over de wijze waarop omgegaan wordt met klachten van burgers worden ook een aantal opmerkingen geformuleerd. Overlapping (bv. tussen Comité P en AIG) en versnippering van bevoegdheden zijn voor het klachtrecht t.a.v. het optreden van de politiediensten geen goede zaak. Nu kan de burger op heel veel verschillende plaatsen met zijn klacht terecht, zonder precies te weten waar dit nu het best gebeurt. Volgens sommigen zou het beter zijn dit te vereenvoudigen en meer laagdrempelig te maken (Vandenhove, 2011). Dit zou ook de transparantie van het systeem ten goede komen aangezien nu enkel over de klachten die rechtstreeks bij het Comité P zijn terechtgekomen, duidelijk wordt gerapporteerd (Verhage, 2012). Een centrale databank waarin klachten kunnen worden verzameld en opgevolgd, ontbreekt eveneens (Vandenhove, 2011). Tot slot dient vastgesteld te worden dat er m.b.t. opsluiting in politiecellen geen echt extern orgaan bestaat dat bevoegd is om over de grond van klachten in dat verband te oordelen en de mogelijkheid heeft om individuele gevallen te remediëren en politiediensten of –overheden te dwingen beslissingen te veranderen of bij te stellen.

3 Detentie in een gevangenis

3.1 Achtergrond

Het organiseren van een zekere vorm van toezicht op gevangenisdetentie kent een lange geschiedenis (zie daarover Maes, 2009, pp. 1069-1094; Detienne, 1987). Medio de 19^{de} eeuw beschikten de zogenaamde bestuurscommissies – bestaande uit extern aan de gevangenis maar door een minister aangestelde personen - over heel wat bevoegdheden in de gevangenissen. Daarin zat naast het toezicht ook heel wat beslissingsmacht m.b.t. de interne organisatie van de gevangenis en het regime. Vanaf het einde van de 19^{de} eeuw werden de meeste van deze bevoegdheden overgeheveld naar de intern-penitentiaire overheden. Het Algemeen Reglement van 1965 zette die tendens verder en beperkte de bevoegdheden van de bestuurscommissies tot hun toezichtsfunctie, aangevuld met een aantal kleinere adviserende taken en een aantal intermediaire opdrachten. In de praktijk werd de impact van de bestuurscommissies steeds beperkter omdat zij (als externen) nauwelijks in de

gevangenis en aanwezig waren – zelfs niet via het aanstellen van maandcommissarissen – en bij personeel en gedetineerden amper enige bekendheid genoten.

Daarnaast bracht de in 1920 opgerichte Hoge Raad voor Penitentiair Beleid die na jaren van inactiviteit in de jaren '60, opnieuw werd gereactiveerd in 1978 (KB 23 oktober 1978 tot oprichting van een Hoge Raad voor het Penitentiair Beleid, BS 31 oktober 1978) op verzoek van de minister adviezen uit over penitentiaire aangelegenheden. De impact van deze (vaak niet gepubliceerde adviezen) was evenwel beperkt (De Decker, 2009).

Verder bevat het Wetboek van Strafvordering nog enkele bepalingen (artt. 605, 607, lid 2, 611, 612 en 613 Sv.) waarin provinciegouverneurs en burgemeesters bepaalde bezoek- en controleverplichtingen worden opgelegd. In de praktijk worden deze bepalingen nog amper toegepast (Van den Berge, 2006, p. 52; Tassier & van de Wiel, 2009a; van de Wiel, 2009).

In 1993 bracht het Comité ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke en Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) voor de eerste keer een bezoek aan België (Daems en Robert, 2009). Een van de vaststellingen was dat er geen onafhankelijk orgaan was voor het toezicht op de Belgische gevangenis en dat een specifiek beklagrecht voor gedetineerden in die gevangenis ontbrak. België kreeg dan ook in 1994 de aanbeveling om *“sans délai”* een effectieve klachtenprocedure te installeren en een onafhankelijk orgaan op te richten dat klachten van gedetineerden zou kunnen behandelen (Vander Beken, 2008). Hoewel in 1996 via een opdracht aan de Leuvense hoogleraar Lieven Dupont een aanvang werd genomen met de voorbereiding van een beginselenwet voor het gevangeniswezen waarin ook de materie van het toezicht en beklagrecht een plaats moest krijgen, was bij het volgend bezoek van het CPT in 1997 nog niets daadwerkelijk veranderd. Het CPT kon dan ook niet anders dan herhalen dat de uitwerking van een effectieve klachtenprocedure *“une haute priorité”* verdiende. Toen het CPT in 2001 terug op bezoek kwam en opnieuw niets veranderd was en opnieuw werd verwezen naar een komende beginselenwet, vroeg het expliciet om de totstandkoming, stemming en inwerkingtreding van deze nieuwe wetgeving te versnellen (Vander Beken, 2008).

Toen in 2003 het einde van de legislatuur naderde en duidelijk werd dat de Dupont-wet op het gevangeniswezen er op korte termijn niet zou komen, laat staan geïmplementeerd geraken, werd met bijzondere hoogdringendheid een koninklijk besluit afgekondigd dat een Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTR) en Commissies van Toezicht (CVT) bij de gevangenis in het leven riep (KB van 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, en gewijzigd bij KB van 29 september 2005, BS 16 mei 2003 en 27 oktober 2005). Deze nieuwe organen vervingen de toenmalige Hoge Raad voor het Penitentiair Beleid en Bestuurscommissies in de gevangenis. De Centrale Toezichtsraad werd door de toenmalige minister van justitie aangekondigd als *“een professioneel adviesorgaan dat, onafhankelijk van de penitentiaire organisatie, ter zijner behoefte toezicht houdt op de bejegening van gedetineerden en de ter zake geldende voorschriften”* (Verwilghen, 2003). Het luik van het beklagrecht werd

niet bij koninklijk besluit geregeld omdat daarvoor een expliciete wettelijk basis (in de aangekondigde beginselenwet) noodzakelijk werd geacht.

Dit beklagrecht werd uiteindelijk ingeschreven in de Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden die op 12 januari 2005 werd gestemd (BS 1 februari 2005). Deze wet bevat in titel VIII een specifieke regeling voor afhandeling van klachten en van bezwaar tegen plaatsing en overplaatsing (artt. 147-166). De essentie van het systeem is dat in de schoot van de Commissies van Toezicht een klachtencommissie wordt opgericht die kennis kan nemen van klachten van gedetineerden over elke beslissing die door of namens de directeur ten aanzien van hen wordt genomen. Ook het verzuim of weigering om een beslissing te nemen binnen een bepaalde wettelijke of redelijke termijn is vatbaar voor beklag. De klachtencommissie beslist dan, na onderzoek, een tegensprekelijk debat en eventueel een bemiddelingspoging, over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van de klacht. Indien de klacht gegrond wordt verklaard, vernietigt de klachtencommissie de beslissing van de directeur en kan ze de directeur opdragen een nieuwe beslissing te nemen, bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde beslissing of zich beperken tot een gehele of gedeeltelijke vernietiging van de beslissing alleen. Tegen uitspraken van de klachtencommissie staat hoger beroep open bij de beroepscommissie van de Centrale Raad.

De regeling van het beklagrecht in de Basiswet is, zoals vele andere bepalingen ervan, evenwel nog steeds dode letter. De Koning bepaalt immers de datum waarop de wet, of afzonderlijke bepalingen ervan, in werking treden (art. 180). En dat is, meer dan zeven jaar na de afkondiging van de wet, voor de bepalingen inzake het klachtrecht nog steeds niet gebeurd. En blijkbaar beleidsmatig ook nog niet echt aan de orde. De prioriteiten liggen bij het creëren van extra gevangenis capaciteit en het beschikbaar maken van gevangenen die voldoen aan enkele minimale randvoorwaarden voor een behoorlijke strafuitvoering. Een klachtenprocedure voor gedetineerden is voor later, als al het andere (goed) is geregeld (Vander Beken, 2008). Volgens het antwoord van de Belgische regering op het ondertussen vijfde CPT-rapport (Daems, 2010) is het "om redenen van coherentie" nodig om dit klachtrecht pas te implementeren nadat de andere bepalingen van de basiswet zijn ingevoerd (Daems en Vander Beken, 2011).

Het is de bedoeling dat de Basiswet ook de regeling uit het KB inzake het toezicht vervangt. Maar ook de inwerkingtreding van die bepalingen lijkt op de lange baan geschoven. Op de bemiddelingsbevoegdheid bij informele klachten voor de Commissies van Toezicht en de verplichting voor de Centrale Toezichtraad om een deontologische code voor het toezicht op te stellen en toe te zien dat de commissies hun bevoegdheden niet te buiten gaan na (*infra*), zijn er inhoudelijk tussen beide teksten m.b.t. het toezicht evenwel geen grote verschillen (Van Loock, 2006; De Decker, 2009).

3.2 Het toezichtskader

De CTR en de CvT's houden toezicht op de gevangenen en op de bejegening van gedetineerden.

De CTR heeft tot taak:

1. een onafhankelijk toezicht te houden op de gevangenen, op de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de hen betreffende voorschriften;
2. aan de Minister, hetzij ambtshalve, hetzij op zijn verzoek en eventueel binnen een door hem bepaalde termijn, advies te verlenen over het gevangeniswezen en de uitvoering van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen;
3. een deontologische code op te stellen voor de werking van zowel de CTR als de CvT's;
4. de werking van de CvT's te coördineren en te ondersteunen en erop toe te zien dat hun werkzaamheden zich beperken tot de hen in artikel 138^{ter} toevertrouwde taken;
5. jaarlijks een activiteitenverslag op te stellen, dat het jaarverslag van de CvT's, de adviezen van de CTR evenals algemene conclusies en aanbevelingen betreffende de gevangenen, de bejegening van gedetineerden en de naleving van de hen betreffende voorschriften bevat.

Voor zover dit voor de uitoefening van hun taken noodzakelijk is, hebben de leden van de CTR vrije toegang tot alle plaatsen in de gevangenis en hebben zij het recht om ter plaatse, behoudens wettelijk bepaalde uitzonderingen, alle op de gevangenis betrekking hebbende boeken en bescheiden in te zien, en mits voorafgaande schriftelijke instemming van de gedetineerde, van alle stukken die individuele gegevens bevatten van de gedetineerde. Zij hebben ook het recht zonder controle briefwisseling te voeren met de gedetineerden en zonder toezicht in contact te treden met hen. Op verzoek van de voorzitter van de CTR brengt de directeur-generaal verslag uit over de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de CTR behoren.

De CTR bestaat uit ten hoogste 12 leden, die door de koning worden aangesteld en ontslagen, waarvan één lid als voorzitter en één lid als ondervoorzitter wordt aangewezen. De voorzitter en de ondervoorzitter dienen van een verschillende taalrol te zijn. Bij de samenstelling van de CTR wordt de taalpariteit in acht genomen.

De leden worden benoemd op grond van hun deskundigheid en ervaring. De CTR is samengesteld uit ten minste één lid van de zittende magistratuur, één advocaat, één arts, één criminoloog. Het lidmaatschap van de CTR is tijdens de duur van het mandaat onverenigbaar met het lidmaatschap van een CvT, met de uitoefening van een ambt bij of de uitvoering van een opdracht voor het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen van de Federale Overheidsdienst Justitie

(thans wellicht Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen - EPI), met het uitoefenen van een functie bij de cel Beleidsvoorbereiding van de minister van Justitie of met het uitoefenen van een wetgevende functie op federaal, gemeenschaps- of gewestniveau. De duur van het mandaat van de leden van de CTR is vastgesteld op vijf jaar. Het mandaat kan één maal hernieuwd worden.

De CTR houdt ten minste één zitting per maand, op bijeenroeping van zijn voorzitter en kan slechts vergaderen wanneer de helft plus één van de leden aanwezig is. De CTR stelt zijn huishoudelijk reglement op dat wordt goedgekeurd door de minister van Justitie.

Het activiteitenverslag dat betrekking heeft op de periode van 1 januari tot 31 december, wordt uiterlijk 31 maart volgend op het jaar waarop het verslag betrekking heeft aan de minister van Justitie en aan de voorzitters van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat overhandigd.

Teneinde haar coördinatie en ondersteuningstaak t.a.v. CvT's te kunnen uitoefenen, kan de CTR instructies geven aan de CvT's. In geval van een betwisting tussen een gevangenisdirecteur en een CvT met betrekking tot de uitoefening van de aan de CvT's toevertrouwde taken, wordt deze betwisting, met advies van de CTR en van de ambtenaar generaal van het gevangeniswezen, ter beslissing voorgelegd aan de minister van Justitie. Ingeval van een betwisting tussen de CTR en een CvT wordt deze betwisting ter beslissing voorgelegd aan de minister van Justitie.

De CTR wordt bijgestaan door een secretaris en een plaatsvervangend secretaris, zijnde rijksambtenaren van de Federale Overheidsdienst Justitie, met uitsluiting van het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen (thans wellicht EPI), die worden aangewezen door de minister van Justitie. De secretaris en de plaatsvervangend secretaris zijn geen lid van de CTR. De taak van de secretaris wordt bepaald door de minister van Justitie.

Bij elke gevangenis wordt door de minister van Justitie een CvT opgericht. Wanneer twee of meerdere gevangenissen dicht bij elkaar gelegen zijn, kan een zelfde CvT bevoegd zijn.

De CvT heeft tot taak:

1. een onafhankelijk toezicht te houden op de gevangenis bij dewelke zij is opgericht, op de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de betreffende voorschriften;
2. aan de Minister en aan de CTR, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek, advies en inlichtingen te geven betreffende aangelegenheden in de gevangenis die rechtstreeks of onrechtstreeks met het welzijn van de gedetineerden verband houden en voorstellen te doen die zij gepast acht; en
3. ten behoeve van de CTR jaarlijks een verslag op te stellen betreffende alles wat betrekking heeft op de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de voorschriften ter zake, in de gevangenis waarvoor zij bevoegd is.

Voor zover dit voor de uitoefening van de taken noodzakelijk is, hebben de leden van de CvT's vrije toegang tot alle plaatsen in de gevangenis en hebben zij het recht om ter plaatse, behoudens wettelijke uitzonderingen, alle op de gevangenis betrekking hebbende boeken en bescheiden in te zien, en mits voorafgaande schriftelijke instemming van de gedetineerde, van alle stukken die individuele gegevens van gedetineerden bevatten. Zij hebben het recht zonder controle briefwisseling te voeren met de gedetineerden en zonder toezicht in contact te treden met hen. De voorzitter van de CvT ontmoet de directeur maandelijks en telkens wanneer bijzondere gebeurtenissen dit vereisen.

Elke CvT bestaat uit minimum zes leden en uit maximum twaalf leden, waaronder ten minste één lid van de zittende magistratuur, één advocaat en één arts. De minister wijst één lid aan als voorzitter en één lid als ondervoorzitter. Voor de CvT bij een gevangenis gelegen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dienen de voorzitter en de ondervoorzitter tot een verschillende taalrol te behoren. De leden worden door de minister van Justitie benoemd op voordracht van de CTR en op advies van de voorzitter van de CvT. Zij worden benoemd op grond van hun deskundigheid of ervaring met betrekking tot de taken die aan de CvT worden toevertrouwd. De leden van de CvT mogen niet ouder dan 70 jaar zijn bij de aanvang of de hernieuwing van hun mandaat. Minstens twee leden dienen bij de aanvang van hun mandaat jonger dan vijftig jaar te zijn.

Het lidmaatschap van de CvT is tijdens de duur van het mandaat onverenigbaar met het lidmaatschap van de CTR, de uitoefening van een ambt bij of de uitvoering van een opdracht voor het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen van de Federale Overheidsdienst Justitie (thans wellicht EPI), de uitoefening van het ambt van onderzoeksrechter, de uitoefening van het ambt van parketmagistraat, de uitoefening van een mandaat bij een commissie voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (thans wellicht strafuitvoeringsrechtbank), de uitoefening van een mandaat bij een commissie voor de bescherming van de maatschappij en de uitoefening van een functie bij de Cel Beleidsvoorbereiding van de Minister van Justitie. De duur van de mandaten van de leden van de CvT's is vastgesteld op vier jaar. Het mandaat kan eenmaal hernieuwd worden.

De CvT houdt ten minste één zitting per maand. De Commissie kan slechts vergaderen wanneer de helft plus één van de leden aanwezig is. De CvT stelt haar huishoudelijk reglement op dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de CTR en aan de minister van Justitie. Elke Commissie van Toezicht wordt bijgestaan door een secretaris en een plaatsvervangend secretaris, die niet behoren tot het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen. Zij worden op voordracht van de Commissie van Toezicht aangewezen door de minister van Justitie. De secretaris en de plaatsvervangend secretaris zijn geen lid van de CvT. De taak van secretaris wordt bepaald door de minister van Justitie. Aan de secretaris of de plaatsvervangend secretaris die geen rijksambtenaar is wordt een zitpenning toegekend.

Eén of meer leden van de CvT zijn er beurtelings mee belast gedurende één maand, ten minste éénmaal per week als maandcommissaris de gevangenis of ge-

vangenis en waarbij zij zijn ingericht, te bezoeken. De reis- en verblijfsvergoedingen van de leden van de CvT worden bepaald overeenkomstig de bepalingen toepasselijk voor de leden van het personeel der ministeries.

3.3 Evaluatie

Het kader dat voor het toezicht op de gevangenis werd ontworpen, is eigenlijk nooit zonder kritiek geweest. Basiskritiek daarbij is dat er onvoldoende garanties zijn op een onafhankelijk en extern toezicht. In wezen is het de minister van Justitie die het toezicht op zichzelf organiseert. Het eerste KB dat de CTR en de CvT's in 2003 in het leven riep, was op dat vlak trouwens bijzonder expliciet. Er stond toen nog dat het ging om toezicht "ten behoeve van de minister", die zelfs de CTR zou kunnen voorzitten en de enige geadresseerde was van het jaarlijkse verslag (Daems & Vander Beken 2011). Hoewel de bijsturing van 2005 die scherpe kantjes eraf vijlde, bleef het gebrek aan onafhankelijkheid van de toezichtsorganen voor velen een doorn in het oog. Nog steeds benoemt de minister de leden van de toezichtsorganen en bepaalt hij of zij de randvoorwaarden waarbinnen dit toezicht moet plaats grijpen (Vander Beken, 2008).

En, het moet gezegd, de minister van Justitie heeft tot nog toe weinig moeite gedaan om de schijn op te houden en echt in het toezichtskader te investeren. Zelfs de meest elementaire zaken, zoals het terugbetalen van verplaatsingskosten of het aanbieden van enige materiële of infrastructurele ondersteuning voor de CvT's, blijven gewoon afwezig (Daems & Vander Beken, 2011). Het gevolg daarvan is dat vele CvT's niet (langer) actief zijn en moeilijk nieuwe leden kunnen werven. De continuïteit van het toezichtskader in de gevangenis lijkt dan ook geenszins verzekerd. Door het uitblijven van een echt klachtrecht voor de gedetineerden, wordt de slagkracht van de CvT's en het vertrouwen dat gedetineerden daarin stellen, nog verder ondermijnd. Wie gelooft nog dat de CvT's echt iets kunnen doen?

Dan is er nog de CTR. Voor vele CvT's is dat een ver-van-mijn-bed-raad ergens in Brussel waar in het beste geval kan mee worden gecommuniceerd over praktische aangelegenheden zoals benoemingen van leden (die dan soms meer dan een jaar aanslepen) en onkostenvergoedingen (die soms niet worden betaald). De CTR is ook de instantie aan wie de CvT's elk jaar hun jaarverslag (moeten) doorsturen met het oog op het opmaken van het algemeen jaarverslag. Maar ook dat gebeurde na een tijdje niet meer. Na de jaarverslagen van de CTR van 2005, 2006 en 2007 (zie daarover De Decker, 2009) kwam er een hele tijd niets meer, zonder dat de plaatselijke CvT's daarover enige vorm van uitleg kregen. Erger nog, in tijden waarin de strafuitvoering grondig werd hervormd en grote bouwplannen werden ontwikkeld, dat cellen in Nederland werden gehuurd en de sociale onrust bij het penitentiair personeel groeide, bleek niemand een verslag en de adviezen van de CTR echt te missen. Het belette de Belgische regering zelfs niet om het CPT dat informatie over 2009 opvroeg, door te verwijzen naar onbestaande jaarverslagen van de CTR (Daems & Vander Beken, 2011; Daems, 2011).

Eind 2011 kwam er plots een nieuw “jaarverslag” dat de werkingsjaren 2008, 2009 en 2010 omvatte.³⁰ Uit dat laatste verslag blijkt dat er ook bij de CTR huizenhoge problemen zijn m.b.t. de invulling van de werkingsvoorwaarden. Ook daar kent men problemen met benoemingen van leden en voorzitters. Dat duurt soms niet alleen lang (12 maanden voor de benoeming van de voorzitter) maar gebeurt soms ook onjuist (per MB i.p.v. per KB). In de inleiding van het laatste jaarverslag van de CTR neemt oud-voorzitter Lejeune geen blad voor de mond en hekelt het gebrek aan wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid van de Raad en refereert daarbij o.m. aan “geheime en partijdige” benoemingsprocedures (zie daarover Daems, 2012; Scheirs, 2012). Discussies over het gebrek aan degelijke secretariële ondersteuning van de CTR, in het jaarverslag uitgebreid toegelicht met verwijzing naar het wel en vooral het wee van 5 secretarissen, heeft er uiteindelijk in het voorjaar 2012 toe geleid dat de nieuwste voorzitter Paul Cosyns en ondervoorzitter Véronique Laurent hun ontslag aan de minister van Justitie hebben aangeboden en de CTR (voorlopig?) niet meer functioneert. Een CvT die toen een e-mailbericht stuurde aan het secretariaat van de CTR, kreeg het volgende automatisch antwoord: *“Wij hebben uw bericht in goede orde ontvangen. De Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen heeft echter unaniem beslist al haar activiteiten op te schorten tot dat aan alle wettelijke verplichtingen wordt beantwoord. De minister van Justitie werd hiervan op de hoogte gesteld bij schrijven van 14 maart 2012.”* (Daems, Vander Beken, & Vermeulen, 2012).

De specifiek voor de gevangenen opgerichte toezichts- en beklagorganen zijn evenwel niet de enige organen die klachten i.v.m. detentie in gevangenen (kunnen) ontvangen en daarover rapporteren. Opmerkelijk is dat bv. de federale Ombudsman meldt jaarlijks tientallen klachten i.v.m. penitentiaire instellingen te ontvangen en behoorlijk wat aandacht besteedt aan deze materie. De federale Ombudsman heeft trouwens een erg expliciet oordeel over het bestaande toezichts- en beklagsysteem van justitie: *“Het belang van een onafhankelijke controle van de plaatsen waar personen worden vastgehouden, moet niet meer aangetoond worden. Het volstaat echter niet dat men zegt overtuigd te zijn van dit belang: de controle moet ook daadwerkelijk bestaan. Het huidige systeem werkt niet. De onafhankelijkheid en de professionaliteit van de instellingen die de controle moeten uitvoeren is niet gewaarborgd. Doordat de bevoegdheid voor de benoeming van de leden van de Raad en de commissies, voor de vastlegging van hun werkingsregels en de toekenning van hun middelen toevertrouwd wordt aan de Minister van Justitie, is de uitvoerende macht zelf meester over de intensiteit van het toezicht op de gevangenen.”* (Federale Ombudsman, 2010).

De federale Ombudsman lijkt nog verder te willen gaan en het werk van de toezichts- en klachtorganen van justitie te willen doubleren door zich nog specifiekier te richten op de detentiecontext. Daarbij wordt o.m. gedacht aan het inrichten van een spreekuur van de Ombudsman in elke gevangenis (Tassier & van de Wiel, 2009) en

³⁰ De jaarverslagen kunnen geconsulteerd worden op http://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/gevangenen/toezicht_en_advies/centrale_toezichtsraad_voor_het_gevangeniswezen/

het samenwerken met de CTR. Wat dat laatste betreft, is er hoe dan ook nog veel werk aan de winkel aangezien de CTR bij een bezoek van de Ombudsman in 2010 niet echt van de bevoegdheden en taken van de Ombudsman op de hoogte bleek (Centrale Toezichtsraad, 2011, pp. 69-70).

Interessant is dat de federale Ombudsman zich in zijn onderzoeken n.a.v. detentiekachten uit de gevangenis niet beperkt voelt tot de strafuitvoering in strikte zin, maar ook durft in te gaan op aspecten van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (zoals bv. de kwaliteit en kwantiteit van de welzijnsvoorzieningen in de gevangenis) die geen federale maar gemeenschapsaangelegenheid zijn. Zou de CTR en de CvT's dit ook kunnen en zich bevoegd verklaren om te rapporteren en te oordelen over materies die onder de bevoegdheden van de gemeenschappen vallen? Toen de toezichtsregeling (door en voor justitie) werd geschreven, lijkt daar in elk geval geen rekening mee te zijn gehouden.

Met de toenemende aanwezigheid van de gemeenschappen in de gevangenis, wordt de discussie rond de bevoegdheidsafbakening trouwens steeds relevanter. Zijn de toezichtsorganen van Justitie, die de "bejegening" van gedetineerden moeten monitoren, hier bevoegd (Daems & Vander Beken, 2011)? En hoe verhoudt dit alles zich tot de gehele structuur van de gemeenschappen en de wijze waarop daar intern en extern met klachten wordt omgegaan? Bij de Vlaamse Ombudsdienst ziet men gedetineerden in de gevangenis alvast als "klanten" van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (VWG). Klachten van gedetineerden in de gevangissen over het "faciliteren" van dienstverlening door de beleidsmedewerkers van het team Algemeen en Forensisch Welzijnswerk van de afdeling Welzijn en Samenleving van het Departement VWG, ressorteren onder de eerste lijnklachtenbehandeling en er wordt aangekondigd om de werkwijze om klachten van gedetineerden op te nemen, in 2012 verder op punt te stellen. Wel is het duidelijk dat de Vlaamse Ombudsdienst wel degelijk klachten ontvangt over de afwezigheid van hulpverlening vanwege het justitieel welzijnswerk van Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) in de gevangenis en die opneemt. Een klacht van een gedetineerde-geïnterneerde over het ontzeggen van hulpverlening en van contacten in een gevangenis die het gevolg is van een beslissing van de gevangenisdirectie, werd voor behandeling doorgestuurd naar de federale Ombudsman (Vlaamse Ombudsdienst, 2012).

4 Gesloten centra voor vreemdelingen

4.1 Achtergrond

De Vreemdelingenwet (Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS 31 december 1980) geeft de minister van Binnenlandse Zaken en de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) de mogelijkheid om buitenlanders (het wettelijk instrumentarium gebruikt steevast de term “vreemdelingen”) bestuurlijk van hun vrijheid te beroven om te beletten dat zij het grondgebied onrechtmatig binnenkomen of met het oog op hun verwijdering. Sinds 1992 wordt deze vrijheidsberoving niet meer in de reguliere gevangenissen uitgevoerd maar in specifieke “gesloten centra” onder het beheer van DVZ.

Het regime en de werking van deze gesloten centra heeft de Vreemdelingenwet aan de Koning toevertrouwd die dat in koninklijke besluiten vorm heeft gegeven. Deze uitvoering heeft evenwel heel wat voeten in de aarde gehad omwille van de verschillende succesvolle annulatieberoepen die bij de Raad van State werden ingesteld door de *Ligues des droits de l'Homme* en de vzw *Mouvement contre le racisme et la Xénophobie* (MRAX). Een eerste KB van 4 mei 1999 (BS 3 juni 1999, err. BS 5 oktober 1999) werd op 21 juni 2001 (nr. 96.807) wegens gebreken in het wetgevingsproces vernietigd. Hetzelfde lot was een navolgend en inhoudelijk bijgesteld KB van 2 augustus 2002 (BS 12 september 2002) beschoren. Het werd o.m. vernietigd (RvS 10 december 2008, nr. 188.705) omdat vreemdelingen vastgehouden in een zogenaamd INAD-centrum – een centrum voor vreemdelingen die aan de grens teruggedreven worden – zonder goede verantwoording van het toepassingsgebied van het KB werden uitgesloten. Een week later vernietigde de Raad van State (17 december 2008, nr. 188.931) ook het ministerieel besluit van 23 september 2002 dat een regeling voorzag voor de klachtenprocedure in de gesloten centra.

Het regime en de werkingsmaatregelen van de gesloten centra en van de INAD-centra werden nadien opnieuw vastgelegd in een voor elk soort centrum afzonderlijk koninklijk besluit van dezelfde datum (8 juni 2009, BS 25 juni 2009, err. BS 23 juli 2009). Voor de regeling van de klachtenprocedure bleek nog een tussenstap noodzakelijk vooraleer er enige regelgevende stabiliteit kwam: pas nadat ook het nieuwe ministerieel besluit van 23 januari 2009 (BS 27 januari 2009) door de Raad van State gedeeltelijk was vernietigd (RvS 3 maart 2010, nr. 201.476), kon een besluit van 30 juni 2010 (BS 8 juli 2010) een regeling inzake de klachtenprocedure zijn volledige huidige vorm geven (voor meer details over deze regelgevende saga zie Vanheule, 2010, pp. 228-229).

4.2 De klachtenprocedure

De bewoner van een gesloten of INAD-centrum heeft twee mogelijkheden om klacht in te dienen: bij de directeur van het centrum (intern) of bij een specifieke klachtencommissie (extern). Het intern klachtrecht komt erop neer dat bewoners het recht hebben de centrumdirecteur of zijn plaatsvervanger te spreken en hiertoe een afspraak kunnen vragen aan de sociale dienst.

De ministeriële besluiten van 23 januari 2009 en 30 juni 2010 regelen het extern klachtrecht van bewoners bij een commissie die specifiek belast is met de afhandeling daarvan. Deze commissie is telkens samengesteld uit drie leden: een voorzitter die een (gewezen) magistraat is of lid van een administratief rechtscollege, een advocaat of een houder van een leeropdracht rechtswetenschappen aan een Belgische universiteit en de voorzitter van het directiecomité van de FOD Binnenlandse Zaken of diens gemachtigde (personeelsleden van DVZ uitgezonderd). De commissie heeft een permanent secretariaat dat de klachten in ontvangst neemt, de ontvankelijkheid ervan onderzoekt, bemiddelt met het oog op het bereiken van een minnelijke schikking en ontvankelijke klachten doorstuurt naar de commissie. Dit permanent secretariaat heeft haar zetel bij de voorzitter van het directiecomité van de FOD Binnenlandse Zaken of diens gemachtigde.

Het indienen van een klacht heeft geen schorsende werking voor de uitvoering van maatregelen van verwijdering van het grondgebied die t.a.v. een bewoner zijn genomen. De centrumdirecteur, de directeur-generaal, het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding en uiteraard de klager zelf worden van de klacht en het gevolg dat daaraan wordt gehecht in kennis gesteld.

Wanneer de commissie een klacht gegrond verklaart omdat de beslissing of het feit waarop de klacht betrekking heeft in strijd is met de bepalingen van het koninklijk besluit inzake regime en werkingsmaatregelen van de centra, kan het beslissen om (a) de beslissing waarop de klacht betrekking heeft (gedeeltelijk) te vernietigen waarna de centrumdirecteur de toestand van de bewoner in overeenstemming met deze beslissing van de commissie moet brengen; (b) een aanbeveling m.b.t. de toepassing van het koninklijk besluit te richten aan de centrumdirecteur en de directeur-generaal; of (3) een aanbeveling m.b.t. een sanctie voor het betrokken personeelslid te richten tot de directeur-generaal.

Klachten dienen schriftelijk te worden overgemaakt, hetzij in één van de officiële Belgische landstalen, hetzij in de moedertaal van de bewoner. Indien nodig, kan het secretariaat de klacht laten vertalen. Klachten dienen ondertekend en gedagtekend door de bewoner die de klacht indient. Indien de commissie in het centrum in kwestie een permanentie organiseert, moeten bewoners in de mogelijkheid gesteld worden om klacht in te dienen bij het permanent secretariaat. Wanneer op zijn bemiddeling een beroep wordt gedaan, doet de centrumdirecteur of zijn plaatsvervanger het nodige om de klacht binnen de kortst mogelijke tijd aan het permanent secretariaat te zenden. De datum van afgifte van de klacht bij de centrumdirecteur of zijn vervanger geldt als datum van indiening van de klacht.

Na ontvangst van de klacht onderzoekt het permanent secretariaat de ontvanke-
lijkheid op basis van de volgende criteria: (1) is het een klacht m.b.t. een beslissing
of feiten die verband houden met de toepassing van de Koninklijke besluiten inzake
de centra; (2) is de klacht ingediend binnen de vijf dagen, te rekenen vanaf de dag
na die waarop bewezen kan worden geacht dat de klager daadwerkelijk kennis
heeft van de feiten of van de beslissing; en (3) voldoet de klacht aan de vormvereis-
ten bepaald in het ministerieel besluit (*supra*).

Indien het permanent secretariaat dit nuttig acht, kan het pogen te bemiddelen
tussen de betrokken partijen, zelfs nadat een dossier naar de commissie is doorge-
stuurd. Indien een minnelijke schikking wordt bekomen, wordt dat vastgelegd in
een door beide partijen ondertekend document en akte genomen van de intrekking
van de klacht. Een kopie daarvan wordt aan beide partijen overhandigd. De com-
missie beslist binnen de kortst mogelijke tijd over de gegrondheid van ontvankelijke
klachten op basis van het dossier dat is opgesteld door het permanent secretariaat.
Bij onvolledigheid daarvan, kan de commissie bijkomende inlichtingen inwinnen.

Tegen een beslissing van de commissie of het permanent secretariaat staat geen
specifiek beroep open behoudens een administratief beroep bij de Raad van State.

4.3 Evaluatie

Voor de detentie van bewoners van een gesloten asiel- of INAD-centrum is geen
bijzonder toezichtsmechanisme in het leven geroepen, behoudens enkele bevoegd-
heden voor het Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding
(recht om de centra te bezoeken en om in kennis gesteld te worden van de klachten
en het gevolg dat daaraan gegeven wordt). Dit neemt niet weg dat ook meer alge-
mene organen zoals de federale Ombudsman, over de kwaliteit van deze detentie
hebben gerapporteerd.

Het extern klachtrecht dat in deze materie wel werd uitgewerkt, heeft het voor-
werp uitgemaakt van verschillende evaluaties en kritieken (Mayer et al., 2006; Val-
let, Stockmans, Duysens, & Renders, 2008; Centrum voor gelijkheid van kansen en
voor racismebestrijding, 2008; federale Ombudsman, 2009). De conclusies daarvan
kunnen als volgt worden samengevat:

1. *Onvoldoende garanties voor een onafhankelijk klachtrecht:* Het permanent secretariaat
is ingebed in de FOD Binnenlandse Zaken zelf en speelt een heel belangrijke (fil-
ter)functie in de klachtenprocedure. De voorzitter van het directiecomité van de
FOD Binnenlandse zaken of diens vervanger zetelt bovendien in de klachten-
commissie zelf. De klachtencommissie ontbeert de nodige budgettaire middelen
om experts aan te stellen, heeft geen dwingende bevoegdheid t.a.v. vermoedelij-
ke daders, kan geen feiten die haar eenvoudig ter kennis worden gebracht in
aanmerking nemen en kan de klager niet beschermen.

2. *Een te beperkte toegang tot de commissie:* Bewoners krijgen te weinig (en soms onjuiste) schriftelijke en mondelinge informatie over het klachtrecht en de klachtencommissie. Doordat het permanent secretariaat maar uit één persoon bestaat, kan geen permanentie in de centra worden voorzien en kan enkel via de centrumdirecteur een klacht worden ingediend. Dit kan een rem zijn om klacht in te dienen. Een groot deel van de klachten wordt om diverse redenen onontvankelijk verklaard door het permanent secretariaat (tussen 1 januari 2004 en 20 mei 2008 bedroeg dit 43%). Naast opmerkingen over de inhoudelijke interpretatie van de ontvankelijkheidvoorwaarden in bepaalde dossiers (is er wel of niet een verband met het KB) is er vooral kritiek op de beslissingen tot onontvankelijkheid op basis van vormfouten: afwezigheid van datum en handtekening, overschrijding van de indieningstermijn³¹, indiening in de verkeerde taal (Engels kan slechts indien dit een van de officiële talen is van het land van oorsprong van de klager), een collectieve i.p.v. een individuele klacht, en niet via de directie van het centrum ingediende klacht. Vele klachten eindigen na bemiddeling door het permanent secretariaat. Een dergelijke bemiddeling biedt onvoldoende waarborgen op tegensprekelijkheid, vertrouwelijkheid en onpartijdigheid van de bemiddelaar. Wanneer de bemiddelingsprocedure succesvol is, wordt na het opmaken en ondertekenen van het proces-verbaal geen opvolging voorzien. Niet-uitvoering van het akkoord door de directie wordt enkel via een nieuwe klacht zichtbaar.
3. *Behandeling door de commissie:* De praktijk van de klachtencommissie om geen klachten te onderzoeken van personen die op de dag van de uitspraak niet langer vastgehouden worden in een gesloten centrum bij gebrek aan “actueel belang” van de klager (voor de periode 2004-2008 goed voor 62% van de door het permanent secretariaat doorgestuurde klachten) draagt niet bij tot een goede uitoefening van het klachtrecht. De commissie doet uitspraak op basis van het door het permanent secretariaat samengesteld dossier. De bewoner krijgt daarvan geen inzage en kan ook zelf geen stukken laten toevoegen. Hij heeft bovendien geen hoorrecht. Wanneer een klachtencommissie een klacht ontvangt die niet voor haar bestemd is of betrekking heeft op feiten die een misdrijf kunnen uitmaken, dient het deze door te sturen naar de procureur des Konings.
4. *Opvolging van de beslissingen van de klachtencommissie:* het permanent secretariaat moet de bewoner, minister en Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding op de hoogte houden van de klacht en van het daaraan gegeven gevolg. Volgens het Centrum wordt hieraan uiterst restrictief uitvoering gegeven door enkel de beslissing zelf mee te delen en niet de motivering ervan of de inhoud van de gemaakte aanbevelingen.

³¹ Aan de kritiek dat een termijn van vijf dagen na de feiten te kort is en daardoor ondoeltreffend voor de klachtenprocedure is verholpen in door in het ministerieel besluit van 18 juli 2010 te bepalen dat de termijn berekend wordt “*vanaf de dag na die waarop bewezen kan worden geacht dat de klager daadwerkelijk kennis heeft van de feiten of van de beslissing*”.

5 Besluit

Het overzicht van de wijze waarop extern toezicht en klachtrecht m.b.t. detentie in politiecellen, gevangenen en gesloten asielcentra wordt georganiseerd in België laat toe een aantal vaststellingen en conclusies te maken.

In eerste instantie dient vastgesteld dat de situatie inzake toezicht en detentie in geen enkel van de drie gevallen conceptueel gelijkaardig is uitgebouwd. Voor de detentie in politiecellen is primair een toezichtsmechanisme uitgewerkt dat onder het federaal parlement ressorteert. De klachtenafhandeling is over diverse organen verspreid. Een specifieke externe klachtencommissie, waar burgers de handhaving van bepaalde regels kunnen afdwingen, ontbreekt. Voor detentie in gevangeniscontext werd een extern toezichtsmechanisme en een klachtrecht uitgewerkt. De toezichtsorganen werden evenwel dermate sterk afhankelijk gemaakt van de minister van Justitie, dat getwijfeld kan worden aan het onafhankelijk en extern karakter van dit toezicht. De regeling inzake het klachtrecht en de klachtencommissies blijft bij gebrek aan politieke wil om de wetgeving uit te voeren, dode letter. De detentie in een gesloten centrum of INAD-centrum in het kader van het vreemdelingenrecht is aan geen specifiek toezichtsmechanisme onderworpen, maar kent dan wel een klachtrecht voor bewoners van deze centra.

Op het vlak van het extern toezicht, dient vooral vastgesteld dat verschillende organen daarin taken kunnen vervullen. In de situatie van het toezicht op de politiedetentie heeft het Comité P een expliciete controle- en toezichtstaak, maar zien we dat ook andere organen (zoals bv. de AIG) expliciete bevoegdheden krijgen en opnemen en dat ook de federale Ombudsman mee het toezicht verzorgt. De situatie m.b.t. de detentie in gesloten asielcentra toont aan dat het ontbreken van een specifiek extern toezichtsorgaan niet noodzakelijk het tot stand komen van onafhankelijke rapportages over deze detentiesituatie verhindert. Ook NGO's en de federale Ombudsman leveren externe evaluatierapporten af die de beleidsverantwoordelijken (en zelfs rechtstreeks het parlement) informeren. De situatie m.b.t. detentie in gevangenen toont aan dat het bestaan van specifieke toezichtsorganen op zich geen waarborg is voor een effectief toezicht of het maken of aanleveren van toezichtsrapportages. De beperkte opvolging van de toezichtsrapporten van het Comité P leert dan weer dat het maken en aanleveren van rapportages niet betekent dat ze ook door het beleid daadwerkelijk zullen worden bekeken, laat staan opgevolgd. Dat laatste probleem kennen de algemene toezichtsorganen zoals de federale Ombudsman trouwens ook (Janssens & Vander Beken, 2012). Tenslotte moet vastgesteld dat het onderscheid tussen specifieke en algemene toezichtsorganen in de praktijk niet steeds even groot is. Hierdoor zou de disfunctie van het ene systeem (bv. toezicht in de gevangenis) in grote mate door een ander (bv. Ombudsman) kunnen worden opgevangen. Op basis van de situatieschets van de drie detentiesituaties lijkt de absolute meerwaarde (en noodzaak) van een specifiek toezichtsorgaan dan ook niet aantoonbaar.

Voor het klachtrecht is de evaluatie anders. Tegen problemen m.b.t. detentie in politiecellen en in gevangenissen hebben individuen geen klachtrecht bij een onafhankelijke klachtencommissie. Zij kunnen wel bij heel wat andere interne (bv. minister, burgemeester, intern toezicht) en externe organen (Comité P, Ombudsman) klacht neerleggen, zonder dat die de expliciete bevoegdheid hebben om genomen beslissingen terug te draaien of te veranderen. De verscheidenheid aan organen waar klacht kan worden ingediend bemoeilijkt bovendien de coördinatie en het overzicht van de afhandeling ervan. Hoewel voor detenties in gesloten asielcentra wel een klachtencommissie actief is, blijkt die zo opgezet dat heel wat kritiek op de werking en effectiviteit ervan kan worden geleverd.

Algemeen moet dan ook geconcludeerd worden dat er weinig lijn zit in de specifieke regelingen en implementatie rond het toezicht en klachtrecht in detentiesituaties in België. Hoewel de kwaliteitsnormen op zich niet verschillend zijn, wordt het toezicht, de controle en het klachtrecht in dat verband op een erg verscheiden manier ingevuld. Bovendien blijkt de aanwezigheid van specifieke organen en procedures op zich niet te volstaan voor een daadwerkelijk of goed georganiseerd toezicht. Een verdere proliferatie van organen en procedures lijkt dan ook niet de aangewezen weg om de uitdagingen van de toekomst i.v.m. kwaliteitscontroles op detentie het hoofd te bieden.

6 Referenties

- Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie. (2011). Jaarverslag. <http://www.aigpol.be/nl/pdf/AIG2010Nlweb.pdf>
- Becq, S. (2011). Controle op politie en justitie. Op het goede spoor maar nog een lange weg te gaan. *Orde van de Dag*(55), 59-66.
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. (1988). Onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en terrorisme georganiseerd wordt. 59/8-1988.
- Bourdoux, G. (2006). Doorgangscellen en bewaarkamers bij de politie. *Cahiers Vast Comité P*. Brussel: Politeia.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. (2008). De klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van klachten van de gedetineerden in de gesloten centra (2004-2007). Analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel.
- Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen. (2011). Jaarverslag. http://justitie.belgium.be/nl/binaries/centrale_toezichtsraad_rapport_2008-2010_tcm265-156810.pdf
- Coolman, M. (2011). Plaats en meerwaarde van de Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie (AIG) in het controle-universum op de politie. *Orde van de Dag*(55), 25-31.

- Cuvelier, C., & Bourdoux, G. (2005). Incidenten met personen onder politie-toezicht. Onder controle? Leren uit een problematische politiewerking. *Cahiers Vast Comité P*. Brussel: Politeia.
- Daems, T. (2010). Mooi, het leven is mooi. Over het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT). *Panopticon*, 31(6), 1-16.
- Daems, T. (2011). Ruis op de lijn. Het Belgisch antwoord op het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT). *Panopticon*, 32(3), 37-47.
- Daems, T. (2012). De heropstanding van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen? Enkele kanttekeningen bij de publicatie van een markant jaarrapport. *Panopticon*, 33(2), 140-148.
- Daems, T., & Robert, L. (2009). Europees toezicht op vrijheidsberoving in België, *Fatik*(123), 19-24.
- Daems, T., & Vander Beken, T. (2011). Alleen voor amateurs. Reflecties over en vanuit het extern toezicht op gevangenen. *Orde van de dag*(55), 73-78.
- Daems, T., Vander Beken, T., & Vermeulen G. (2012, 25 april). Gevangenen (z)onder toezicht? *De Juristenkrant*, p. 11.
- De Decker, S. (2009). De bewakers bewaakt: de rol van de commissies van toezicht en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen. *Fatik*(123), 13-17.
- Detienne, J. (1987). Les Commissions administratives des prisons belges. *Revue de Droit Pénal*, 21-52.
- Federale Ombudsman. (2009). Onderzoek naar de werking van de gesloten centra beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken. Brussel.
- Federale Ombudsman. (2010). AA 10/02 - Een onafhankelijk en doeltreffend toezicht op de gevangenen en de andere federale plaatsen van vrijheidsberoving waarborgen.
<http://www.federaalombudsman.be/nl/bibliotheek/aanbevelingen/algemeen-aanbevelingen/2010/aa-1002>
- Janssens, J., & Vander Beken, T. (2012) Ombudsman. National Integrity System Assessment Belgium, Brussel: Transparency International Belgium.
- Maes, E. (2009). *Van gevangenisstraf naar vrijheidstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*. Antwerpen: Maklu.
- Mayer, N., Perrouty, P.A., Renders, C., Vallet, C., Van Hoorick, L., & Vercaigne, C. (2006). De situatie in de gesloten centra voor vreemdelingen.
- Ponsaers, P., Verhage, A., & Beyens, K. (2011). Controle op politie en justitie: een lappendeken met weinig samenhang. *Orde van de Dag*(55), 7-16.
- Scheirs, V. (2012). Het Jaarverslag van de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen: hoe de context de inhoud kan bepalen. *Fatik*(133), 3-4.
- Tassier, M., & van de Wiel, A. (2009a). Fatik sprak met Chantal Burin, aandacht-sambtenaar van de gouverneur. *Fatik*(123), 38-40.

- Tassier, M., & van de Wiel, A. (2009b). Fatik sprak met de Federale Ombudsman. *Fatik*(123), 46-48.
- Vallet, C., Stockmans, P., Duysens, S., & Renders, C. (2008). Recht op recht in de gesloten centra. De toegang tot de juridische bijstand in de gesloten centra voor vreemdelingen in België.
- Van den Berge, Y. (2006). Uitvoering van vrijheidstraffen en rechtspositie van gedetineerden. Gent: Larcier.
- Vandenhove, L. (2011). Verkozenen moeten het laatste woord hebben. *Orde van de Dag*(55), 17-23.
- Vander Beken, T. (2008). Beklagrecht en toezicht op gevangenen in tijden van nood. Zuerst kommt das Fressen und dann die Moral. *Panopticon*, 29(4), 1-6.
- Van de Wiel, A. (2009). Fatik sprak met Daniël Termont, burgemeester van Gent. *Fatik*(123), 41-42.
- Vanheule, D. (2010). Het regime van de gesloten centra voor de vrijheidsberoving van vreemdelingen. *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*(3), 227-241.
- Van Loock, L. (2006). Het toezicht op de gevangenen door de Commissies van Toezicht en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen. *Fatik*(111), 9-14.
- Vast comité van toezicht op de Politiediensten. (2011). Jaarverslag 2010. <http://www.comitep.be/2010/Nl/rapport/2010NL.pdf>
- Verhage, A., & Ponsaers, P. (2011). Controle-instrumenten voor politieoptreden. Zien we door de bomen het bos nog? *Orde van de Dag*(55), 33-40.
- Verhage, A. (2012). Toezicht en controle op politie. In Pauwels, L., & Vermeulen, G. (Eds.). *Update in de Criminologie VI. Actuele ontwikkelingen inzake Europees strafrecht, veiligheid & preventie, politie, strafprocedure, prostitutie en mensenhandel, drugsbeleid en penologie* (pp. 130-142). Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Verwilghen, M. (2003). Verslag aan de Koning. Koninklijk besluit van 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, BS 16 mei 2003.
- Vlaamse Ombudsdienst. (2012). Rapporten Eerstelijnsklachtenbehandeling 2011. http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/klachtenboek_2011.pdf

Published in the IRCP research series

1. **Trafficking in migrants through Poland**
N. Siron, P. Van Baeveghem, B. De Ruyver, T. Vander Beken,
G. Vermeulen
ISBN 978-90-6215-655-9 | 1999 | 326 p.
2. **Een geïntegreerd anti-corruptiebeleid voor België**
T. Vander Beken, T. Carion, B. De Ruyver
ISBN 978-90-6215-657-3 | 1999 | 144 p.
3. **Anti-corruptiestrategieën**
B. De Ruyver, F. Bullens, T. Vander Beken, N. Siron
ISBN 978-90-6215-712-9 | 1999 | 315 p.
4. **Vermiste en seksueel uitgebuite minderjarigen**
B. De Ruyver, P. Zanders, G. Vermeulen, G. Derre
ISBN 978-90-6215-717-4 | 2000 | 300 p.
5. **Measuring organised crime in Belgium. A risk-based methodology**
C. Black, T. Vander Beken, B. De Ruyver
ISBN 978-90-6215-749-5 | 2000 | 91 p.
6. **Bescherming van en samenwerking met getuigen**
N. Siron, G. Vermeulen, B. De Ruyver, Ph. Traest, A. Van Cauwenberge
ISBN 978-90-6215-753-2 | 2000 | 198 p.
7. **The organisation of the fight against corruption in the member states and candidate countries of the EU**
T. Vander Beken, B. De Ruyver, N. Siron
ISBN 978-90-6215-772-3 | 2001 | 410 p.
8. **Reporting on organised crime**
C. Black, T. Vander Beken, B. Frans, M. Paternotte
ISBN 978-90-6215-775-4 | 2001 | 125 p.
9. **European data collection on sexual offences against minors**
G. Vermeulen, F. Dhont, A. Dormaels
ISBN 978-90-6215-786-0 | 2001 | 210 p.
10. **Een nieuwe Belgische wetgeving inzake internationale rechtshulp in strafzaken**
G. Vermeulen, T. Vander Beken, E. De Busser, C. Van den Wyngaert,
G. Stessens, A. Masset, C. Meunier
ISBN 978-90-6215-798-3 | 2002 | 421 p.
11. **Strategies of the EU and the US in combating transnational organised crime**
B. De Ruyver, G. Vermeulen, T. Vander Beken (eds.)
ISBN 978-90-6215-819-5 | 2002 | 466 p.

12. **Finding the best place for prosecution**
T. Vander Beken, G. Vermeulen, S. Steverlynck, S. Thomaes
ISBN 978-90-6215-841-6 | 2002 | 91 p.
13. **Blueprint for an EU criminal records database**
G. Vermeulen, T. Vander Beken, E. De Busser, A. Dormaels
ISBN 978-90-6215-842-3 | 2002 | 91 p.
14. **Multidisciplinary Drug Policies and the UN Drug Treaties**
B. De Ruyver, G. Vermeulen, T. Vander Beken, F. Vander Laenen,
K. Geenens
ISBN 978-90-6215-769-3 | 2002 | 156 p.
15. **BUFALAW-2001. The illegal use of growth promoters in Europe**
J. Sabbe, T. Vander Beken (eds.)
ISBN 978-90-6215-803-4 | 2002 | 232 p.
16. **Gewapend bestuursrecht gescreend**
K. Van Heddeghem, T. Vander Beken, G. Vermeulen, B. De Ruyver
ISBN 978-90-6215-822-5 | 2002 | 216 p.
17. **Une nouvelle législation belge d'entraide judiciaire internationale en matière pénale**
G. Vermeulen, T. Vander Beken, E. De Busser, C. Van den Wyngaert,
G. Stessens, A. Masset, C. Meunier
ISBN 978-90-6215-859-5 | 2003 | 376 p.
18. **Politiecapaciteit in de gerechtelijke zuil. Een methodologische studie**
T. Vander Beken, P. Ponsaers, C. Defever, L. Pauwels
ISBN 978-90-6215-876-8 | 2003 | 110 p.
19. **Criminaliteit in de Frans-Belgische grensregio**
G. Vermeulen, E. De Busser, W. Cruysberghs
ISBN 978-90-6215-878-2 | 2003 | 255 p.
20. **Criminalité dans la région frontalière franco-belge**
G. Vermeulen, E. De Busser, W. Cruysberghs
ISBN 987-90-6215-879-2 | 2003 | 251 p.
21. **Internationaal huispersoneel in België – Le personnel domestique international en Belgique**
G. Vermeulen, A. Bucquoye, W. Cruysberghs
ISBN 978-90-6215-885-0 | 2003 | 172 p.
22. **Measuring organised crime in Europe**
T. Vander Beken, E. Savona, L. Korsell, M. Defruytier, A. Di Nicola,
A. Heber, A. Bucquoye, A. Dormaels, F. Curtol, S. Fumarulo, S. Gibson, P.
Zoffi
ISBN 978-90-6215-939-0 | 2004 (second edition 2006) | 273 p.

23. **Organised crime and vulnerability of economic sectors. The European transport and music sector**
T. Vander Beken (ed.)
ISBN 978-90-6215-820-1 | 2005 | 322 p.
24. **Availability of law enforcement information in the EU. Between mutual recognition and equivalent right of access**
G. Vermeulen, T. Vander Beken, L. Van Puyenbroeck, S. Van Malderen
ISBN 978-90-466-0005-4 | 2005 | 110 p.
25. **EU standards in witness protection and collaboration with justice**
G. Vermeulen (ed.)
ISBN 978-90-466-0006-1 | 2005 | 280 p.
26. **European organised crime scenarios for 2015**
T. Vander Beken (ed.)
ISBN 978-90-466-0027-6 | 2006 | 283 p.
27. **(Strafbare) overlast door jongerengroepen in het kader van openbaar vervoer**
E. De Wree, G. Vermeulen, J. Christiaens
ISBN 978-90-466-0041-2 | 2006 | 348 p.
28. **The SIAMSECT files. Standardised templates and blueprint for EU-wide collection of statistical information and analysis on missing and sexually exploited children and trafficking in human beings**
G. Vermeulen, A. Balcaen, A. Di Nicola, A. Cauduro
ISBN 978-90-466-0072-6 | 2006 | 185 p.
29. **The European waste industry and crime vulnerabilities**
T. Vander Beken (ed.)
ISBN 978-90-466-0105-1 | 2007 | 190 p.
30. **The European pharmaceutical sector and crime vulnerabilities**
T. Vander Beken (ed.)
ISBN 978-90-466-0106-8 | 2007 | 218 p.
31. **Recreatie en (strafbare) overlast**
S. Van Malderen, G. Vermeulen
ISBN 978-90-466-0122-8 | 2007 | 521 p.
32. **Mensenhandel in beeld. Eerste kwantitatieve en kwalitatieve analyse van Belgische slachtofferdata**
G. Vermeulen, E. Van den Herrewegen, L. Van Puyenbroeck
ISBN 978-90-466-0115-0 | 2007 | 487 p.
33. **EU quality standards in support of the fight against trafficking in human beings and sexual exploitation of children**
G. Vermeulen (ed.)
ISBN 978-90-466-0116-7 | 2007 | 444 p.

34. **Developing an EU level offence classification system. EU study to implement the Action Plan to measure crime and criminal justice**
A. Mennens, W. De Wever, A. Dalamanga, A. Kalamara,
G. Kazlauskaitė, G. Vermeulen, W. De Bondt
ISBN 978-90-466-0265-2 | 2009 | 114 p.
35. **EULOCS. The EU level offence classification system: A bench-mark for enhanced internal coherence of the EU's criminal policy**
G. Vermeulen, W. De Bondt
ISBN 978-90-466-0264-5 | 2009 | 112 p.
36. **The MONTRASEC demo. A bench-mark for member state and EU automated data collection and reporting on trafficking in human beings and sexual exploitation of children**
G. Vermeulen, N. Paterson
ISBN 978-90-466-0326-0 | 2010 | 156 p.
37. **EU cross-border gathering and use of evidence in criminal matters. Towards mutual recognition of investigative measures and free movement of evidence?**
G. Vermeulen, W. De Bondt and Y. Van Damme
ISBN 978-90-466-0327-0 | 2010 | 254 p.
38. **Organised crime involvement in trafficking in persons and smuggling of migrants**
G. Vermeulen, Y. Van Damme and W. De Bondt
ISBN 978-90-466-0344-4 | 2010 | 112 p.
39. **Nederlandse afhandeling van Belgische rechtshulpverzoeken**
G. Vermeulen and Y. Van Damme
ISBN 978-90-466-0400-7 | 2010 | 192 p.
40. **Cross-border execution of judgements involving deprivation of liberty in the EU. Overcoming legal and practical problems through flanking measures**
G. Vermeulen, A. van Kalmthout, N. Paterson, M. Knapen, P. Verbeke, and W. De Bondt
ISBN 978-90-466-0455-7 | 2011 | 310 p.
41. **Material detention conditions, execution of custodial sentences and prisoner transfer in the EU Member states**
G. Vermeulen, A. van Kalmthout, N. Paterson, M. Knapen, P. Verbeke and W. De Bondt
ISBN 978-90-466-0456-4 | 2011 | 1006 p.
42. **Rethinking international cooperation in criminal matters in the EU. Moving beyond actors, bringing logic back, footed in reality**
G. Vermeulen, W. De Bondt and C. Ryckman (eds.)
ISBN 978-90-466-0487-8 | 2012 | 720 p.

43. **Extending offender mobility: Investigating mobile offenders through the case study of 'itinerant crime groups'**
S. Van Daele
ISBN 978-90-466-0514-4 | 2012 | 170 p.
44. **Liability of legal persons for offences in the EU**
G. Vermeulen, W. De Bondt and C. Ryckman
ISBN 978-90-466-0520-2 | 2012 | 201 p.
45. **The disqualification triad. Approximating legislation. Executing requests. Ensuring equivalence**
G. Vermeulen, W. De Bondt, C. Ryckman and N. Peršak
ISBN 978-90-466-0521-9 | 2012 | 331 p.
46. **Toezicht op detentie: tekst en context**
T. Daems, T. Vander Beken and G. Vermeulen (eds.)
ISBN 978-90-466-0531-8 | 2012 | 103 p.