TOEZICHT OP DETENTIE.
ACHTERGRONDEN EN EVOLUTIES IN BELGIË EN NEDERLAND

Thorbeckecolleges

Voordrachten gehouden in het kader van de uitwisseling tussen
de juridische faculteiten te Gent en te Leiden

Thorbeckecollege 41

Toezicht op detentie.
Achtergronden en evoluties in België en Nederland

Voordracht gehouden aan de Universiteit te Leiden
Faculteit Rechtsgeleerdheid
op 21 april 2017

door

Tom Vander Beken

Hoogleraar strafrecht en criminologie aan de Universiteit Gent

Inhoudstafel

1. Inleiding

2. De wortels van het toezicht

3. Kollegie van Regenten

4. De opkomst van de gevangenisdirecteurs

5. Positivisme in België en Nederland

6. Gedetineerdenrechten en klachtrecht

7. Van Algemeen Reglement tot Basiswet

8. Onafhankelijk toezicht is (niet) nodig

8.1. Van basiswet tot Potpourri IV in België
8.2. Klachtrecht en inspecties volstaan voor Nederland
8.3. De gevolgen van OPCAT

9. Toezicht en internationale samenwerking

10. Afsluitende bedenkingen

1. Inleiding

De impact van een vrijheidsberoving op een persoon kan nauwelijks worden onderschat. Tot op vandaag is vrijheidsberoving 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 rechtsstaat aan strikte voorwaarden wordt onderworpen die in de hoogste rechtsbronnen zitten verankerd.

Deze bijdrage richt zich niet op de voorwaarden die een detentie kunnen legitimeren, maar op de kwaliteit van de vrijheidsberoving zelf en de regels die daarvoor in het leven zijn geroepen. 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. Formeel terechte vrijheidsberovingen zijn dan ook niet noodzakelijk materieel goed uitgevoerde vrijheidsberovingen.[1]

Het is de bedoeling van deze bijdrage om nationale en internationale ontwikkelingen rond het bekijken, beoordelen en remediëren van de kwaliteit van detentie te analyseren. Daarbij komen 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) aan bod.

De focus ligt daarbij exclusief op de specifieke toezichts- en beklagmechanismen die voor detentie zijn ontwikkeld en dus niet, of slechts in ondergeschikte orde, 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. In deze bijdrage wordt primair aandacht besteed aan de organisatie van een onafhankelijk, van buiten de organisatie zelf komend (extern) toezicht en klachtrecht in een detentiecontext. Inspectie- en controlemogelijkheden van binnen de organisatie zelf (intern) komen slechts in tweede orde aan bod in discussies over het verschil tussen extern en intern.

[1] T. VANDER BEKEN, "Toezicht en beklag m.b.t. detentie" in T. DAEMS, T. VANDER BEKEN en G. VERMEULEN (eds.), *Toezicht op detentie. Tekst en context*, Antwerpen-Apeldoorn-Portland, Maklu, 2012, 79.

Hoewel de analyse in belangrijke mate door een Belg en vanuit een Belgische context is gemaakt, wordt ook gekeken naar ontwikkelingen en regels in Nederland. Dit is geen toeval. België en Nederland hebben in deze materie een gemeenschappelijke achtergrond en nog steeds erg veel gemeen. Bovendien wordt in discussies over toezicht op detentie in België slag om slinger naar het Nederlandse systeem verwezen als baken van kwaliteit waarnaar de Belgische besluitvormers zich richten. Voor toezicht op detentie blijkt Nederland vaak een gidsland voor België. Tot slot komen ook enkele ontwikkelingen op internationaal gebied en m.b.t. de internationale samenwerking in strafzaken aan bod.

2. De wortels van het toezicht

De geschiedenis van het toezicht op detentie en gevangenissen is nog niet geschreven. Af en toe wordt de Brit John HOWARD (1726-1790) naar voor geschoven als de eerste echte inspecteur en toezichthouder van een gevangenis.[2] John HOWARD, die vooral bekendheid geniet door zijn zeer talrijke bezoeken aan gevangenissen en andere plaatsen van detentie en zijn *State of the prisons*,[3] zou zijn fascinatie voor gevangenissen gekregen hebben toen hij in 1773 voor een jaar de taak van High Sheriff van Bedfordshire mocht waarnemen. Deze nagenoeg uitsluitend honoraire functie had te maken met de organisatie van de zogenaamde *assizes*. In het Engeland van die tijd, en nog een behoorlijke tijd daarna, werd het (straf)recht door rondreizende rechters gesproken die op gezette tijden de verschillende streken aandeden. De sheriff werd geacht over de veiligheid van die rechters te waken, de zitting van de rechtbank mee te organiseren, de gevangenis te inspecteren en ervoor te zorgen dat de terechtstellingen die de rechters hadden uitgesproken, konden worden uitgevoerd. Aangezien de bescherming van de rechters maar een formaliteit was – er was al 500 jaar geen rechter meer gegijzeld – en de onder-sheriff eigenlijk alle praktische zaken regelde, werd van een sheriff eigenlijk weinig meer verwacht dan het in mooi kostuum bijwonen van de *assizes* en de daarop volgende terechtstellingen. Niet zo bij John HOWARD. HOWARD voelde zich verplicht om zelf de gevangenis te bezoeken en zich van de toestand ter

[2] Voor een voorbeeld daarvan zie D. VAN ZYL SMIT, " Regulation of prison conditions", *Crime and Justice* 2010, afl. 39, 507.
[3] J. HOWARD, *The state of the prisons in England and Wales with preliminary observations, and an account of some foreign prisons*, Warrington, Willam Eyres, 1777.

plaatse te vergewissen. Wat hem daarbij vooral bleek op te vallen was de bijzondere rol die de gevangenisbewaarder (*gaoler* of *jailer*) bij de detentie speelde. Bij zijn eerste bezoek aan de gevangenis van Bedford had hij vastgesteld dat de gevangenisbewaarder geen salaris kreeg van een of andere overheid maar zijn inkomen moest vergaren op basis van wat hij kon krijgen van de personen die hij opsloot. Gevangenisbewaarders verkochten allerhande levensmiddelen, inclusief alcoholische dranken, en leverden bepaalde diensten tegen betaling. Eigenlijk diende nagenoeg alles betaald te worden in de gevangenis, zelfs het aanklinken van de voetboeien en het uiteindelijk weer losmaken ervan. Er was ook een praktijk gegroeid dat elke opgeslotene bij binnenkomst een bepaald bedrag *garnish* moest betalen, als bijdrage in de verblijfskosten. Kon hij dan niet, dan werd hem zo goed als alles ontnomen en moest hij trachten te overleven in de donkerste cellen met amper voorzieningen. Maar het betaalsysteem zorgde er ook voor dat meer vermogende gevangenen vaak in vrij comfortabele omstandigheden konden leven en veel faciliteiten genoten.[4] Na zijn bezoek aan de gevangenis van Bedford heeft HOWARD honderden, en vele daarvan meermaals, gevangenissen in heel Europa bezocht en beschreven. Het officiële verhaal van de reden daarachter is dat HOWARD niet kon begrijpen waarom gevangenisbewaarders geen toelage van een overheid konden krijgen voor het werk dat ze deden, zodat het teren op de gedetineerden niet langer mogelijk zou zijn. Tijdens zijn bezoek aan de gevangenis had hij de kwestie meteen met de bewaarder besproken. Toen die aangaf dat een dergelijke regeling nu eenmaal de gewoonte was en de basis van zijn inkomen, kaartte HOWARD zijn probleem bij een magistraat aan. Ook daar ving hij bot. Zoals het nu was, was het altijd geweest en zo zou het ook blijven. Tenzij natuurlijk ergens een precedent kon worden gevonden dat aantoonde dat plaatselijke autoriteiten soms wel een salaris aan gevangenisbewaarders betaalden. Dan kon de situatie misschien wel veranderen. En dat zou het begin geweest zijn van de missie van John HOWARD. Een blik op zijn *State of the Prisons* leert evenwel dat HOWARD vrij snel precedenten vond. Meer dan een melding maakt hij daarvan niet in zijn rapporten. Hij belette hem niet om de rest van zijn leven rusteloos gevangenissen te blijven bezoeken en alles wat hij daarin zag, hoorde of rook te noteren en te verzamelen.[5]

[4] T. VANDER BEKEN, *Howardreizen. De rol van de gevangenis in Europa*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2015, 9.
[5] *Ibid*., 14.

Het is evenwel duidelijk dat John HOWARD niet de eerste toezichthouder of inspecteur van een gevangenis was. STOCKDALE[6] duidt William HAY (1695–1755) als de eerste die gevangenisinspecties formeel op de agenda heeft gezet. In 1735-36 had hij immers een wetsvoorstel ingediend dat ertoe strekte commissarissen aan te stellen die de staat van de tuchthuizen moesten inspecteren en aanbevelingen te doen over eventuele verbeteringen die zij noodzakelijk achten. Het wetsvoorstel werd evenwel nooit wet.

Wellicht ligt de oorsprong van inspecties en toezicht op gevangenissen evenwel veel verder in de tijd. Een en ander hangt samen met de discussie over het ontstaan van de gevangenis. Hoewel mensen altijd al andere mensen hebben opgesloten, wordt de geboorte van de gevangenis als strafinstrument in een veel recenter verleden gelegd. De vrijheidsberoving als straf zou daarbij een product van het Verlichtingsdenken zijn dat vooral via de revoluties 18de eeuw echt ingang heeft gekregen. In die zin is het niet toevallig dat John HOWARD vaak wordt gezien als een bevoorrecht waarnemer van de geboorte van de moderne gevangenis.

Historisch onderzoek leert ons evenwel dat de traditionele chronologie van het ontstaan van de gevangenis, waarbij FOUCAULTS *Surveiller et punir*[7] een erg dominante rol heeft gespeeld, bijstelling behoeft. Ook in de instituties van voor die periode, zoals de tuchthuizen, werd al behoorlijk gestraft door vrijheidsberoving. En sommige Italiaanse steden hadden in de 13de en 14de eeuw al gevangenissen waarin gevangenisstraffen werden uitgevoerd. Met het institutionaliseren van gevangenissen ontstonden ook verschillende en soms vrij gesofisticeerde vormen van (extern) toezicht en inspectie waar functionarissen moesten toezien op de wijze waarop de straf werd uitgevoerd.[8]

De inhoudelijke focus van het toezicht is doorheen de tijden wel geëvolueerd. Een goede detentie betekende oorspronkelijk vooral dat er op een effectieve en efficiënte manier uitvoering werd gegeven aan een beslissing. Bedoeling was dat de financier van de gevangenis waar kreeg voor zijn geld. Met de opkomst en vastlegging van mensenrechtelijke waarborgen is daar geleidelijk

[6] E. STOCKDALE, "A short history of prison inspection in England", *The British Journal of Criminology* 1983, *afl. 3*, 209-228.
[7] M. FOUCAULT. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Parijs, Gallimard, 1975.
[8] G. GELTNER, *The medieval prison. A social history*, Princeton, Princeton University Press, 2008, 33-38.

een bijkomende dimensie aan toegevoegd. Een goede detentie is sindsdien ook, en misschien wel vooral, een vrijheidsberoving die conform mensenrechtelijk aanvaardbare standaarden wordt uitgevoerd.

3. Kollegie van Regenten

Toen België onder Frans bewind stond, werd een *conseil gratuit et charitable* belast met de dagelijkse inspectie van de gevangenis. Artikel 15 van het Ministerieel Besluit van 20 oktober 1810 bepaalde dat deze raad werd samengesteld uit vijf personen die door de minister van Binnenlandse Zaken waren benoemd en werd voorgezeten door de burgemeester. De *procureur impérial* was van rechtswege zetelend lid.[9]

Tijdens het Nederlandse bewind werd elke gevangenis bestuurd door een *commissie van administratie of* een *kollegie van Regenten* (artikel 59 Organiek Besluit 4 november 1821). Deze organen hadden een uitgebreide bevoegdheid op het vlak van controle, advies en besluitvorming in de gevangenis.[10]

Onder het Belgisch bestuur werd dit orgaan *administratieve commissie* genoemd (Koninklijk Besluit 22 juni 1837) en werd elke gevangenis onder het beheer van een dergelijke commissie gebracht. De commissie was op de secretaris na, samengesteld uit onbezoldigde vrijwilligers die benoemd waren door de minister van Justitie op voordracht van de provinciegouverneur. De gouverneur werd geacht de vergaderingen zo vaak mogelijk bij te wonen en voor te zitten. Later werden ook de procureur des konings (KB van 12 augustus 1842), de burgemeester (KB van 21 juni 1843) en de krijgsauditeur van rechtswege aan de commissie toegevoegd. De vergaderingen vonden plaats in een gevangenislokaal.[11] De commissies behielden de zeer uitgebreide

---

[9] P. DROSENS, *Archief van de buitendiensten van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen. Voorbereidend studiedossier van de archieflijst*, Archiefbeheersplannen en selectielijsten 32, Brussel, Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën, 2009, 43; E. MAES, *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 1069.

[10] H. FRANKE, *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland*, Utrecht, Het Spectrum, 1990, 70; E. MAES, *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 1071-1072.

[11] P. DROSENS, *Archief van de buitendiensten van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen. Voorbereidend studiedossier van de archieflijst*, Archiefbeheersplannen en selectielijsten 32, Brussel, Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën, 2009, 43.

bevoegdheden en hadden een takenpakket dat veel verder reikte dan toezicht en inspectie alleen. Het betrof zowat alle aspecten van het regime van gedetineerden,[12] beslissings- en adviesbevoegdheden m.b.t. de logistieke en financiële werking van de gevangenis en het maken van een verslag over de toestand van de gevangenis waarvoor zij bevoegd waren.[13]

4. De opkomst van de gevangenisdirecteurs

Vanaf het midden van de 19de eeuw namen de bevoegdheden van de Belgische administratieve commissies sterk af en evolueerde dit orgaan naar een soort van intermediaire instantie met vooral een toezichtfunctie.[14] Vanaf dan lag de bevoegdheid en verantwoordelijkheid m.b.t. de organisatie en werking van de gevangenis en detentieregimes nagenoeg volledig in handen van de gevangenisdirecteurs en centrale administraties. Het Algemeen Reglement van 30 september 1905 gaf aan de administratieve commissies enkel nog een aantal beperkte beslissings- en adviesbevoegdheden en een algemene toezichtstaak.

De administratieve commissie was nog bevoegd voor het verlenen van verlof aan personeelsleden (de directeur en de psychiaters uitgezonderd) en kon voorstellen doen tot beloning van of geldelijke steun aan personeelsleden voor buitengewone diensten en uitzonderlijke daden van toewijding. Zij had tevens een tuchtbevoegdheid t.a.v. personeel (de directeur uitgezonderd) en kon voorstellen formuleren tot het verlenen van genade en voorwaardelijke invrijheidstelling. In een aantal aangelegenheden waar zij niet zelf mocht beslissen (bv. bepaalde tuchtsancties), had de administratieve commissie een adviserende rol.

Het extern toezicht werd de belangrijkste bevoegdheid van de commissie en omvatte alle onderdelen van de gevangenis, met uitzondering van boekhoudkundige aspecten. Eén of meerdere commissieleden had gedurende een maand de taak om minstens wekelijks de inrichting te bezoeken (de zgn. maandcommissaris). De directeur moest de commissie dagelijks een verslag

---

[12] MAES geeft niet minder dan 25 verschillende bevoegdheden in dat verband (E. MAES, *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 1073-1075).

[13] P. DROSENS, *Archief van de buitendiensten van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen. Voorbereidend studiedossier van de archieflijst*, Archiefbeheersplannen en selectielijsten 32, Brussel, Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën, 2009, 43.

[14] J. DETIENNE, "Les commissions administratives des prisons belges", *Revue de Droit Pénal et de Criminologie* 1987, 32.

over de beweging van de gevangenisbevolking, over de voornaamste gebeurtenissen en alle andere nuttige inlichtingen bezorgen. Bovendien kon de commissie inzage krijgen in het dagboek van de directeur en het tuchtregister. Gedetineerden konden met de commissie of de maandcommissaris corresponderen onder gesloten omslag. Indien gewenst, konden de voorzitter en de maandcommissaris deelnemen aan de personeelsconferentie. Omzendbrieven en onderrichtingen werden eerst aan de commissie toegezonden, die ze verder aan de directeur doorspeelde of via de directeur aan de andere personeelsleden meedeelde. Jaarlijks rapporteerde de commissie aan de centrale administratie over de uitvoering van de wet inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling en elke drie jaar maakte ze een algemeen verslag op voor de minister van Justitie inzake de toestand van de gevangenis gedurende de voorbije drie jaar. Verder bezorgde de directeur jaarlijks een algemene staat van verbeterings- en herstellingswerken aan gebouwen en een staat betreffende de noodzakelijk geachte uitgaven voor de aankoop, hernieuwing en onderhoud van het meubilair aan de commissie, die dit met haar gemotiveerd advies aan de centrale administratie.[15]

In Nederland ondergingen de colleges van regenten een vergelijkbare evolutie. De idee dat gevangenissen in belangrijke mate van buiten uit moesten worden bestuurd en gecontroleerd, maakte ook daar plaats voor een model waarin de (lokale) penitentiaire administratie zelf veel meer bevoegdheden kreeg. Anders dan in België, werd een heel aantal aspecten van de strafuitvoering en het gevangeniswezen wettelijk verankerd. De eerste Beginselenwet op het gevangeniswezen van 1886 legde de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de gevangenissen bij de minister van Justitie.[16] Elke gevangenis bleef een college van regenten behouden met een aantal bevoegdheden op het vlak van personeelsbeleid, orde en tucht en toezicht op naleving van de gevangenisregels. In de praktijk trokken de gevangenisdirecteurs evenwel het gros van deze bevoegdheden naar zich toe zodat de colleges van regenten *de facto* enkel een algemene toezichtstaak behielden.[17]

---

[15] P. DROSENS, *Archief van de buitendiensten van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen. Voorbereidend studiedossier van de archieflijst*, Archiefbeheersplannen en selectielijsten 32, Brussel, Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën, 2009, 34-35; E. MAES, *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 1083-1087.

[16] M.F.M. DE GROOT, "Vrijheidsbeneming en wetgeving" in E.R. MULLER en P.C. VEGTER (eds.), *Detentie, gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2005, 116.

[17] J. SERRARENS, "Complaint procedures" in M. BOONE en M. MOERINGS (eds.), *Dutch prisons*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 210.

5. Positivisme in België en Nederland

Het Belgische en Nederlandse regelgevend kader voor strafuitvoering en gevangenissen van rond de eeuwwisseling was vooral vanuit een organisatorisch perspectief ontwikkeld. Het ging daarbij in eerste instantie over de wijze waarop de detentie vorm diende te worden gegeven en hoe de actoren in het gevangeniswezen daar moesten mee omgaan. Het besef was gegroeid dat detentie een complexe aangelegenheid was met potentieel verschillende trajecten voor elke gedetineerde. Het positivistisch gedachtegoed had het strafrecht en de strafuitvoering verwetenschappelijkt en tot het inzicht geleid dat wat mensen doen en kunnen afhankelijk is van wie ze zijn en wat ze hebben meegemaakt. Het was dan ook aangewezen om de justitiële interventie in het algemeen en de strafuitvoering in het bijzonder in functie van de persoonlijkheid en gevaarlijkheid van de gedetineerden te organiseren.

In zijn meest zuivere vorm leidt een dergelijk model tot systemen waarin zeer veel en uitgebreide bevoegdheden worden gegeven aan de uitvoerende macht. De inschatting van de opportuniteit en intensiteit van het arsenaal aan interventies wordt daarbij in handen gelegd van een minister of penitentiaire administratie die geacht worden in het kader van de bescherming van de maatschappij de juiste keuzes en afwegingen te maken. In een dergelijke paternalistische benadering is weinig plaats voor de idee dat de gedetineerde zelf enige vorm van inspraak of formele rechten krijgt. De veroordeelde is vooral het voorwerp van de strafuitvoering en wordt niet geacht om daarin op enige manier een formele rol te spelen, laat staan dat hem of haar de mogelijkheid of het recht zou worden verleend zich actief te verzetten tegen de intenties of interventies van de penitentiaire administratie.

Hoewel dit ideeëngoed zowel in België als in Nederland invloedrijk was – het was geen toeval dat twee van de drie oprichters van het *Internationales Kriminalistisches Verein* een Nederlander (Gérard van Hamel) en een Belg (Adolphe Prins) waren – was de impact ervan op het Belgische beleid en wetgeving wellicht groter dan in Nederland.[18]

[18] M.J. BORGERS, "Het wettelijk sanctiestelsel en de straftoemetingsvrijheid van de rechter", *Tijdschrift voor Strafrecht* 2005, 90.

Concreet zien we dat in eerste helft van de twintigste eeuw de strafuitvoering en de gevangenisregelgeving in België nagenoeg exclusief in handen blijft van de uitvoerende macht, met zeer uitgebreide discretionaire bevoegdheden voor de gevangenisadministratie. Als er al discussies zijn rond juridisering en eventuele rechten voor gedetineerden, hebben zij vooral betrekking op aspecten van de externe rechtspositie (bv. de voorwaardelijke invrijheidstelling) en zijn zij gericht op de vraag of de rechter niet sterker betrokken dient te worden bij de strafuitvoering.[19] Toen in 1965 een nieuw Algemeen Reglement werd afgekondigd, verschilde dit dan ook intrinsiek weinig van het vorige. De regeling had nog steeds geen wettelijke basis – het Reglement bleef een Koninklijk Besluit – en de penitentiaire administratie bleef daarin de centrale speler, zonder echte formele rechten voor de gedetineerden zelf.[20] Inhoudelijk was de regeling wel fors bijgespijkerd en werd de ambitie geuit om gedetineerden in de gevangenis niet vooral te neutraliseren maar ook klaar te maken voor een terugkeer naar de samenleving.

Voor de administratieve commissies, die vanaf dan bestuurscommissies zouden heten, betekende deze sterke rol van de penitentiaire administratie vooral een verdere afkalving van de eigen bevoegdheden en impact. Hoewel de afbouw van de bevoegdheden van de administratieve commissie zeker te maken had met een (verloren) machtsstrijd met de gevangenisdirecteurs, speelden ook andere ontwikkelingen ongetwijfeld ook een rol. In de eerste plaats was er de zwakke structuur van de commissies die een gedegen invulling van al die bevoegdheden onmogelijk maakte. De commissies bestonden uit onbezoldigde vrijwilligers die onvoldoende tijd, middelen, achtergrond en ambitie hadden om onafhankelijk van de lokale gevangenisdirecties op te treden.[21] Daarnaast waren de tijden ook veranderd en werden gevangenissen gerund in een meer lijngericht functioneel bestuur waarin een administratieve

[19] E. MAES, *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 1094 e.v..

[20] Hier en daar waren wel al pleidooien voor het invoeren van gedetineerdenrechten en zelfs door de directeur-generaal van het gevangeniswezen (J. DUPRÉEL., "Een nieuw begrip: de rechten der gevangenen", *Bulletin van het Bestuur der Strafinrichtingen*, XII, 1958, afl. 6, 363-380).

[21] J. DETIENNE, "Les commissions administratives des prisons belges", *Revue de Droit Pénal et de Criminologie* 1987, 39-40.

commissie eerder als een *Fremdkörper* werd gezien dan als een nuttige intermediair tussen het centrale en lokale niveau.[22]

Naast het algemene toezicht behielden de commissies in 1965 enkel nog een adviserende rol en initiatiefbevoegdheid in het kader van genade en voorwaardelijke invrijheidstelling en een adviesbevoegdheid m.b.t. penitentiaire beleidsvoering. In 1999 zouden de bestuurscommissie ook de adviesbevoegdheid in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling verliezen. Ook de toezichtsbevoegdheid zelf was op verschillende punten ingeperkt: een lichtere informatieplicht voor de directie, geen inzagerecht meer in het dagboek van de directeur, tuchtregister en dossier van de dienstorders.[23]

Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat de impact van de bestuurscommissies ook na 1965 zeer beperkt bleef. Dertig jaar later vatte de toenmalige Hoge Raad voor Penitentiair Beleid de situatie als volgt samen: "[…] *de vergrijzing van de voorzitters en leden; het al te lang aanblijven van sommige voorzitters; het maandelijks niet hernieuwen van de maandcommissarissen, waarvan sommigen de functie gedurende jaren uitoefenen; niet in het minst ook het ontbreken van een aanwezigheidspolitiek in de gevangenissen met als gevolg dat de Bestuurscommissies bij vele personeelsleden en bij de gedetineerden, niet of nauwelijks gekend zijn…*"[24]

6. Gedetineerdenrechten en klachtrecht

In Nederland evolueerde de situatie in die periode enigszins anders. Voor en tijdens het interbellum werd door juristen als POMPE gepleit voor formele rechten waarvan elke gedetineerde zou kunnen genieten met inbegrip van het recht van gedetineerden om tegen bepaalde beslissingen van de gevangenisadministratie in beroep te kunnen gaan.[25] De vaststelling dat internationale minimumregels aangaande de behandeling van gedetineerden zoals ontwikkeld door de Volkenbond (1934) voor en tijdens de tweede wereldoorlog fors met de voeten werden

[22] E. MAES, *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 1093.
[23] E. MAES, *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2009, 1090-1091.
[24] Geciteerd in L. DUPONT, (ed.). *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1998, 153.
[25] H. FRANKE, *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland,* Utrecht, Het Spectrum, 1990, 791.

getreden, zorgde dat de discussie over gedetineerdenrechten in de naoorlogse periode feller dan ooit op de Nederlandse agenda kwam. De nieuwe Beginselenwet gevangeniswezen van 1953 kende aanvankelijk aan gedetineerden relatief weinig gedetineerdenrechten toe, maar voorzag wel wat opening voor beklag en de mogelijkheid tot beroep tegen een plaatsing of een overplaatsing. In de gevangenissen werden de colleges van regenten vervangen door commissies van toezicht, die belast werden met een toezichtstaak en adviserende bevoegdheden hadden ten aanzien van de directie. De commissies van toezicht werden aangesteld door de minister van Justitie maar extern gerekruteerd. Het was immers de bedoeling dat hun samenstelling een afspiegeling van de buitenwereld zou zijn en onder haar leden allerhande profielen en beroepsgroepen zou tellen. De voorzitter diende bij voorkeur wel een magistraat te zijn. De wetgeving gaf de commissies het recht op toegang tot de verschillende plaatsen in de gevangenis en contact met gedetineerden. Het ook in België bestaande systeem van "maandcommissarissen" waarbij een of meerdere leden voor een bepaalde tijd (een maand) relatief frequent de gevangenis bezoeken om gedetineerden en personeel te horen over de werking van de gevangenis en de toepassing van de regels, stimuleerde een grotere betrokkenheid en vertegenwoordiging van de commissie in de dagelijkse werking van de gevangenis. Terwijl die grotere aanwezigheid ontegensprekelijk de commissies beter informeerde en een meerwaarde betekende voor hun toezichtstaak, was de rol en positie van de commissies voor de gedetineerden niet steeds even duidelijk. Gezien het gebrek aan slagkracht en beslissingsmacht van de commissies wisten gedetineerden niet wat ze precies van dergelijke commissies konden verwachten. Het was voor hen ook niet helder in welke mate de commissies echt onafhankelijk waren en te vertrouwen. De commissies van toezicht hadden immers niet alleen contact met gedetineerden maar bespraken ook allerhande aspecten met de directie van de gevangenis. Stond de commissie dan niet eerder aan de kant van de gevangenisdirectie?[26] Op centraal niveau werd een adviesraad in het leven geroepen die de minister diende te adviseren over gevangenisaangelegenheden: de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopatenzorg en de Reclassering, die later zou Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing genoemd zou worden en zou uitgroeien tot de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).[27]

---

[26] J. SERRARENS, "Complaint procedures" in M. BOONE en M. MOERINGS (eds.), *Dutch prisons*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 211.

[27] M.F.M. DE GROOT, "Vrijheidsbeneming en wetgeving" in : E.R. MULLER en P.C. VEGTER (eds.), *Detentie, gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2005, 120.

Vooral mede onder de invloed van de zogenaamde Utrechtse School bleef het pleidooi voor echte gedetineerdenrechten op de agenda en ontstond een beweging met actoren als de COORNHERT Liga en Bond van Wetsovertreders die ijverden voor de daadwerkelijke realisering ervan. Gevangenisopstanden in Groningen (1971 en 1974) brachten de kwestie uiteindelijk ook in het middelpunt van de politieke en publieke belangstelling.[28] Dit resulteerde in de Beginselenwet van 1976 waarin een voor de gedetineerde volwaardig klachtrecht werd ingeschreven voor beslissingen m.b.t. tucht, beperking van briefwisseling en andere beslissingen van de directie die de rechten van de gedetineerden beperkten. Deze derde categorie was zo breed dat in de praktijk klachten over elke beslissing van de directeur mogelijk waren (zodat uiteindelijk in de latere wetgeving enkel die ene brede bepaling werd behouden). Klachten werden behandeld door een klachtencommissie die in de schoot van elke commissie van toezicht werd opgericht. Gedetineerden en gevangenisdirecteurs konden beroep instellen tegen beslissingen van klachtencommissies bij de RSJ die in haar schoot verschillende thematische beroepsraden had opgericht.[29] Opgemerkt dient dat Nederland drie Beginselenwetten kent: Beginselenwet verpleging en ter beschikking gestelden (1997), Penitentiaire beginselenwet (1999) en Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (2001) met op het vlak van toezicht en beklag grotendeels gelijklopende regelingen.[30]

7. Van Algemeen Reglement tot Basiswet

In België bleef het de debat over gedetineerdenrechten, en zeker de concretisering ervan in de wet zelf, nog vele jaren onder de radar. Een uitzonderlijk initiatief in de jaren 1980 om in de schoot van de bestuurscommissies een penitentiair beklagrecht in te voeren, kreeg amper aandacht en stierf snel een stille dood.[31] Pas in de eerste helft van de jaren 1990 kwam de thematiek echt aan de oppervlakte. Het eerste bezoek aan België in november 1993 van het

[28] H. FRANKE, *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland*, Utrecht, Het Spectrum, 1990, 793.
[29] M.F.M. DE GROOT, "Vrijheidsbeneming en wetgeving" in : E.R. MULLER en P.C. VEGTER (eds.), *Detentie, gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2005, 123-124.
[30] M.F.M. DE GROOT, "Vrijheidsbeneming en wetgeving" in : E.R. MULLER en P.C. VEGTER (eds.), *Detentie, gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2005, 149.
[31] A. NEYS en T. PETERS, "De geschiedenis van het gevangeniswezen', in A. NEYS, T. PETERS, F. PIETERS en J. VANACKER (eds.), *Tralies in de weg. Het Belgische gevangeniswezen: historiek, balans en perspectieven*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1994, 36.

Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling (CPT) speelde daarin zeker een rol. In haar rapport wees het CPT België immers op het belang van doeltreffende klacht- en inspectieprocedures als fundamentele waarborg tegen een slechte behandeling in de gevangenis. België kreeg dan ook de aanbeveling onverwijld werk te maken van een doeltreffende klachtenprocedure voor gedetineerden.[32]

In 1995 gaf toenmalig minister van Justitie Stefaan DE CLERCK opdracht aan Leuvens hoogleraar Lieven DUPONT om een voorontwerp van "Beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties" uit te werken waarin ook het beklagrecht een plaats zou dienen te krijgen. In de tekst die hij aanleverde en uiteindelijk de basis was voor wat (veel) later de Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden van 12 januari 2005 (*BS* 1 februari 2005) zou worden, werd expliciet gekozen om het Nederlandse model van beklag over te nemen. Die keuze werd gemotiveerd op grond van de volgende overwegingen:[33]

1° Het Nederlands beklagrecht is ontworpen vanuit expliciete overwegingen over de noodzaak van rechtsbescherming van gedetineerden in rechtstatelijk perspectief, wat ook de grondslag is van het ontwerp van de Belgische beginselenwet;
2° Het Nederlandse systeem komt op de meest volledige manier tegemoet aan de voorwaarden voor een conflictbemiddelend en conflictafhandelend beklagrecht zoals laagdrempeligheid, vertrouwdheid met het penitentiaire milieu van het beklagorgaan; de mogelijkheid om gehoord te worden en het recht op bijstand; beslissingsbevoegdheid ten gronde met de mogelijkheid tot voorafgaande bemiddeling; georganiseerd beroep. Deze kwaliteiten van het Nederlandse stelsel zouden ook in rechtsvergelijkende onderzoeken hoog aangeschreven staan; en
3° Nederland en België hebben een gemeenschappelijke achtergrond m.b.t. de commissies van toezicht. De inbedding in bestaande organen wordt aldus mogelijk.

---

[32] CONSEIL DE L'EUROPE (1994), *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 14 au 23 novembre 1993*, Straatsburg/Brussel, 14 oktober 1994, 244-247; L. DUPONT, (ed.). *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1998, 150-151; T. VANDER BEKEN, "Beklagrecht en toezicht op gevangenissen in tijden van nood Zuerst kommt das Fressen und dann die Moral", *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2008, afl. 4, 1.
[33] L. DUPONT, (ed.). *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1998, 158-159. Zie daarover ook G. SMAERS, "De bestaande beklagmogelijkheden voor gedetineerden in België", in BELGISCHE VERENIGING VOOR CRIMINOLOGIE, (ed.*), Rechtspositie en beklagrecht van gedetineerde*n, Brugge, Die Keure, 1997, 85-103.

Op het vlak van het toezicht voorzagen het Leuvense voorstel en de uiteindelijke basiswet in essentie weinig nieuws. De bestuurscommissies in de gevangenis kregen, opnieuw naar Nederlands model, de naam commissies van toezicht en werden expliciet met een toezichtstaak belast. Op centraal niveau werd in de oprichting van een Centrale Toezichtsraad voorzien. De Centrale Toezichtsraad is in die voorstellen zowel de beroepsinstantie tegen beslissingen van de commissies van toezicht als centrale toezichthouder op de gevangenissen en op de bejegening van de veroordeelden in de gevangenissen en de op de naleving van de hen betreffende voorschriften.

Toen het CPT in 1997 opnieuw in België op bezoek kwam was evenwel nog niets van dat alles gerealiseerd en kon België enkel aangeven dat het de eerdere aanbevelingen nog niet had opgevolgd maar wel een commissie (Dupont) had gelast met de voorbereiding van een beginselenwet voor het gevangeniswezen waarin ook deze materie zou worden geregeld. Het CPT herhaalde dan maar haar aanbeveling dat zij wil dat België "*accorde une haute priorité à la mise en place d'une procédure de plainte efficace pour les détenus*"[34]. Bij het derde bezoek van het CPT in 2001 was er nog steeds niets concreet maar kondigde België aan dat de fundamentele wetswijzigingen in dat verband nu echt wel nakend waren. Het CPT drong nogmaals aan op een snelle concretisering: "*Le CPT recommande que les autorités belges prennent les mesures nécessaires afin de faire accélérer la procédure d'examen, d'adoption et d'entrée en vigueur de la loi en question*."[35]

8. Onafhankelijk toezicht is (niet) nodig

8.1. Van basiswet tot Potpourri IV in België

[34] CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 31 août 12 septembre 1997*, Straatsburg, 18 juni 1998, 205.

[35] CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 25 novembre au 7 décembre 2001*, Straatsburg, 17 oktober 2002, 96.

Toen in 2003 het einde van de legislatuur naderde en duidelijk werd dat er op korte termijn geen beginselenwet voor het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden zou komen, werd met "bijzondere hoogdringendheid" een koninklijk besluit afgekondigd waarbij een Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen en commissies van toezicht bij de gevangenissen in het leven werden geroepen (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 werden opgericht om de toenmalige Hoge Raad voor het Penitentiair Beleid en bestuurscommissies in de gevangenissen[36] te vervangen door "*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*".[37] Het luik van het beklagrecht werd evenwel niet bij koninklijk besluit geregeld omdat daarvoor een expliciete wettelijk basis (in de aangekondigde beginselenwet) noodzakelijk werd geacht.

Hoewel de Centrale Toezichtsraad en de commissies van toezicht naar voor werden geschoven als professionele en onafhankelijke adviesorganen om toezicht te houden op de bejegening van gedetineerden, bleek de realiteit heel wat genuanceerder. De taken van de Centrale Raad en commissies van toezicht waren, hoewel vooralsnog niet direct beslissend want het klachtrecht was nog niet ingevoerd, vrij uitgebreid[38] en gaan van het algemeen toezicht, adviesverlening en rapportage aan de minister en coördinatie en ondersteuning van de commissies in de gevangenissen (Centrale Toezichtsraad) tot het concrete toezicht, advies en rapportage m.b.t. de gevangenissen zelf (commissies van toezicht). Voor de invulling van deze taken werd enkel gewerkt met vrijwilligers die (nog) niet over eigen werkingsmiddelen beschikken. Opleidingen werden niet voorzien en zelfs terugbetaling van vervoerskosten was initieel nog taboe.[39] In dergelijke omstandigheden kon, het engagement en idealisme van vele leden van de Raad en commissies ten spijt, bezwaarlijk professioneel en met blijvende motivatie gewerkt worden. In de

[36] Voor de historiek daarvan zie J. DETIENNE, "Les commissions administratives des prisons belges", *Revue de Droit Pénal et de Criminologie* 1987, 21-52.
[37] M. VERWILGHEN, 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.
[38] Y. VAN DEN BERGE, *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, Gent, Larcier, 2006, 52-53.
[39] L. VAN LOOCK, "Het toezicht op de gevangenissen door de Commissies van Toezicht en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen", *Fatik. Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen* 2006, afl. 111, 9-14.

praktijk bleek het "zicht" van de commissies van toezicht, ondanks de bevoegdheden uit het KB, dan ook in de meeste gevallen heel beperkt en sterk afhankelijk van wat de directie van de gevangenis wil en kan aanleveren. Een commentaar van een voorzitter van een Vlaamse commissie van toezicht, opgetekend in het kader van onderzoek naar het toezicht op de gevangenissen in Vlaanderen, vatte de situatie als volgt samen:

"*Ik denk dat het probleem is dat de oprichting van die commissies gebeurd is onder een minister die op het einde liep en dat dit voor de nieuwe minister iets was dat geen prioriteit was. Het is iets dat nooit deftig onderbouwd is geweest. In het begin zijn er vergaderingen geweest met de Centrale Toezichtsraad, maar nadien praktisch niet meer. Er is nooit een ondersteuning vanuit Brussel gekomen. Ik heb de indruk dat het allemaal niet goed georganiseerd is. Je kan idealistisch zijn en belangeloos het een en ander willen doen, maar wat er verwacht wordt van de commissies van toezicht wordt op de duur zo omvangrijk en allemaal gratis en voor niets. Dat kan je niet meer vragen aan de mensen, je kan de mensen daar niet meer voor mobiliseren. En als je dan zelfs de werkingsmiddelen niet krijgt. Bij wijze van spreken zouden we ons eigen papier en onze eigen postzegels moeten gebruiken. […]. De bestuurscommissies in de tijd, dat was een beetje met dezelfde bedoeling opgericht en ze zijn een stille dood gestorven. Ik vrees dat de Commissies van Toezicht op de duur dezelfde weg zal opgaan, tenzij ze er nu iets aan veranderen.*"[40]

Ook op het vlak van onafhankelijkheid konden vragen gesteld worden bij de organisatie van het toezicht. Zowel de leden van de Centrale Toezichtsraad als de leden van de commissies van toezicht werden door de minister van Justitie benoemd. Het is ook de minister van Justitie die de organisatie en de werkingsmiddelen van de Raad en de commissies vastlegde en als geadresseerde van adviezen en rapporten fungeerde. De minister van Justitie bepaalde de organisatorische randvoorwaarden en dus ook de intensiteit van het hele gebeuren en organiseerde dus in wezen het toezicht op zichzelf.

[40] L. THYVAERT, *Extern toezicht op de gevangenissen*, niet-uitgegeven masterproef in de criminologische wetenschappen, Universiteit Gent, 2008, 62.

Met de regeling zoals ze in 2003 was uitgewerkt bleven de Centrale Toezichtsraad en de commissies van toezicht, zoals vroeger, uiteindelijk tandeloze tijgers. Los van de beperkte materiële omkadering, waarvoor de minister van Justitie weliswaar zich wel engageerde om dit te verbeteren, konden zij immers niet meer doen dan rapporteren over hetgeen zij in de gevangenissen kunnen zien en horen (zie b.v. de jaarverslagen van de Centrale Toezichtsraad 2006 en 2007) en, met wat goodwill van de gevangenisdirecties, trachten oplossingen voor bepaalde concrete problemen te vinden.[41] Echt recht doen aan (gerechtvaardigde) klachten van gedetineerden konden zij evenwel nog niet.

Dit klachtrecht werd nochtans ingeschreven in de Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden die op 12 januari 2005 werd gestemd. Deze wet bevat in titel VIII een specifieke regeling voor afhandeling van klachten en van bezwaar tegen plaatsing en overplaatsing (artikelen 147-166). De essentie van het systeem is, helemaal naar Nederlands model, 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 en 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 op bij de beroepscommissie van de Centrale Raad.

De regeling van het beklagrecht in de Basiswet bleef evenwel dode letter. De Koning bepaalt immers de datum waarop de wet, of afzonderlijke bepalingen ervan, in werking treden (art. 180). En dat gebeurde maar niet. De beleidsverklaring van toenmalige minister van Justitie Jo VANDEURZEN van 7 april 2008 legde ook uit waarom dit het geval was.[42] Volgens de minister

[41] K. BEYENS, et al., "Laat de Commissies van Toezicht hun werk doen", *De Standaard*, 20 januari 2007.
[42] J. VANDEURZEN, *Beleidsverklaring van de Minister van Justitie*, 2008. http://www.standaard.be/extra/pdf/beleidsverklaring.pdf

was de strafuitvoering de schakel van de strafrechtsbedeling waar het meest dringend acties moet worden ondernomen. Als reden voor deze beleidsprioriteit werd aangegeven dat de gevangenissen meer dan ooit overbevolkt waren en dat capaciteitsuitbreiding de enige prioriteit was. De verdere regeling en implementatie van de interne en externe rechtspositie waren onderschikt aan het vinden van een oplossing voor de overbevolking. Met andere woorden, zolang er via een expansionistisch beleid geen minimale randvoorwaarden voor rechtspositionele aspecten waren gecreëerd, kwam er geen (verdere) implementatie van de Basiswet. Voor het beklagrecht en een eventuele upgrade van de Centrale Toezichtsraad en de commissies van toezicht was de boodschap dat de situatie niet ten gronde wordt aangepakt zolang de overbevolkingsproblematiek op de agenda bleef.[43]

Op het terrein leidde dit tot verdere afkalving van het toezicht en viel de werking van de Centrale Toezichtsraad zelfs helemaal stil. Meer nog, in tijden waarin de strafuitvoering grondig werd hervormd, grote bouwplannen werden ontwikkeld, cellen in Nederland werden gehuurd en de sociale onrust bij het penitentiair personeel groeide, bleek niemand een verslag en de adviezen van de Centrale Toezichtsraad 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 Raad.[44]

Eind 2011 kwam er plots een nieuw "jaarverslag" dat de werkingsjaren 2008, 2009 en 2010 omvatte. Uit dat laatste verslag blijkt dat er bij de Centrale Toezichtsraad huizenhoge problemen waren m.b.t. de invulling van de werkingsvoorwaarden. Ook daar bleken problemen te zijn met benoemingen van leden en voorzitters. Dat duurde niet alleen soms lang (12 maanden voor de benoeming van de voorzitter) maar gebeurde soms ook onjuist (per MB i.p.v. per KB). In de inleiding van het laatste jaarverslag van de Raad nam oud-voorzitter LEJEUNE geen blad voor de mond en hekelde het gebrek aan wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid van de Raad en

[43] T. VANDER BEKEN, "Strafuitvoering in 2008: Kurieren am Symptom?", *Fatik. Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen* 2008, afl. 18, 19-22.
[44] T. DAEMS en T. VANDER BEKEN, "Alleen voor amateurs. Reflecties over en vanuit het extern toezicht op gevangenissen", *Orde van de dag* 2011, afl. 55, 73-78; T. DAEMS, "Ruis op de lijn. Het Belgisch antwoord op het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT)", *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk* 2011, 37-47.

refereerde daarbij o.m. aan "geheime en partijdige" benoemingsprocedures.[45] Discussies over het gebrek aan degelijke secretariële ondersteuning, 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 Centrale Toezichtsraad niet meer functioneerde. Een commissie van toezicht die een e-mailbericht stuurde aan het secretariaat van de Raad kreeg lange tijd het volgende automatisch antwoord: "*Wij hebben uw bericht in goede orde ontvangen. De Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen heeft echter unaniem beslist op 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*."

Tot 2016 veranderde die situatie amper. De Centrale Toezichtsraad werd terug geactiveerd maar slaagde er pas na vijf jaar opnieuw in een "jaarverslag" af te leveren. Opnieuw een verslag dat meerdere jaren overspande (2011, 2012, 2013 en 2014) en opnieuw een document dat meer over de organisatie van het toezicht leert dan over wat er daadwerkelijk in de gevangenissen gebeurt. Het verslag leert dat op 31 december 2014 dertig commissies van toezicht in vijfendertig gevangenissen bestonden waarvan er evenwel maar zeventien wettelijk waren samengesteld. In een gevangenis bestond de commissie zelfs slechts uit een lid. Verder wordt een probleem van continuïteit gemeld in de werking van de commissies van toezicht. Leden verdwijnen en geraken niet vervangen. De Centrale Toezichtsraad dringt er in haar verslag op aan om een billijke vrijwilligersvergoeding te voorzien en het vrijmaken van budget voor de organisatie van opleidingen. Verder geeft de Centrale Toezichtsraad een overzicht van de belangrijkste klachten die zij via de commissies van toezicht heeft doorgekregen en sluit af met een aantal aanbevelingen.[46]

---

[45] Zie daarover T. DAEMS, "De heropstanding van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen? Enkele kanttekeningen bij de publicatie van een markant jaarrapport", *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk* 2012, 140-148 en V. SCHEIRS, "Het Jaarverslag van de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen: hoe de context de inhoud kan bepalen", *Fatik. Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen* 2012, afl. 133, 3-4.

[46] C. VANQUEKELBERGHE, L. BREULS, I. CASIER, J. ROBBERECHTS, V. SCHEIRS en A.-S. VANHOUCKE, "Roepen met schorre stem? Enkele reflecties bij het jaarverslag van de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen (2011-2014)", *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk* 2017, 1-8.

Maar belangrijke veranderingen waren op til. In het regeerakkoord van 9 oktober 2016 was een grote hervorming van het toezicht en beklag op detentie aangekondigd: "*De Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen en de commissies van toezicht rapporteren voortaan aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers om een onafhankelijke controle te verzekeren op het gevangeniswezen. De regering zal streven naar een eenheid van toezicht en het rationaliseren van de verschillende rapporteringsverplichtingen in het gevangeniswezen*".[47] In het Justitieplan van de minister van Justitie Koen GEENS werd dit als volgt verder toegelicht: "*De artikelen 21 tot en met 31 van de Basiswet die het toezicht op de penitentiaire inrichtingen bepalen - met enerzijds de Centrale Toezichtsraad en anderzijds de commissies van toezicht – vergen een aanpassing alvorens in werking te kunnen treden. De Centrale Toezichtsraad heeft zelf enkele aanbevelingen gedaan over de werking, de samenstelling en het statuut van de leden. De huidige organisatie en werking zijn vandaag nog bepaald in het Koninklijk Besluit van 21 mei 1965 houdende Algemeen Reglement van toepassing op de Strafinrichtingen. De grootste uitdaging is om deze instellingen niet langer organiek onder te brengen bij de FOD Justitie die door hen eigenlijk wordt gecontroleerd. Er wordt voorgesteld om deze organen onder te brengen bij een onafhankelijke instelling verbonden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers waaraan ze in eerste instantie zouden moeten rapporteren*."[48]

En dat is ook wat werd gerealiseerd in de zogenaamde Potpourri IV-wet van 25 december 2016.[49] Deze wet, die evenwel op een niet bepaalde datum met een koninklijk besluit in werking dient gesteld, vervangt de bepalingen inzake toezicht en beklag uit de basiswet. De belangrijkste nieuwigheid is dat het toezicht weggehaald wordt bij justitie zelf door de Centrale Toezichtsraad bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers onder te brengen. Deze Raad krijgt daarbij een vierledige taak (art. 21):

1° een onafhankelijk toezicht te houden op de gevangenissen, op de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de hen betreffende voorschriften;

---

[47] FEDERALE REGERING, *Regeerakkoord*, 9 oktober 2014, 123. http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf

[48] K. GEENS, Het Justitieplan: een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid, FOD Justitie, 2015, 72.

[49] Wet van 25 december 2016 tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenissen en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *BS* 30 december 2016.

2° aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, aan de minister bevoegd voor Justitie en aan de minister bevoegd voor de penitentiaire gezondheidszorg, hetzij ambtshalve, hetzij op hun verzoek, advies te verlenen over het gevangeniswezen en de uitvoering van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen;
3° Commissies van toezicht op te richten en de werking ervan te ondersteunen, te coördineren en te controleren;
4° jaarlijks ten behoeve van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de minister bevoegd voor Justitie en de minister bevoegd voor de penitentiaire gezondheidszorg, een verslag op te stellen betreffende de gevangenissen, de bejegening van gedetineerden en de naleving van de hen betreffende voorschriften. Het verslag omvat onder meer alle adviezen die conform de bepaling onder 2° zijn uitgebracht, een beleidsplan en de jaarverslagen. Het verslag is publiek en het ontwerp ervan wordt voorafgaandelijk aan de bekendmaking bezorgd aan de minister bevoegd voor Justitie en aan de minister bevoegd voor de penitentiaire gezondheidszorg, die binnen een termijn van twee maanden vanaf datum van ontvangst hun gebeurlijke bemerkingen bezorgen.

De commissies van toezicht hebben ook vier taken (art. 26, §2):
1° een onafhankelijk toezicht te houden op de gevangenis waarvoor ze bevoegd is, op de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de hen betreffende voorschriften;
2° aan de Centrale Raad, 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;
3° te bemiddelen tussen de directeur en de gedetineerden omtrent problemen die ter kennis worden gebracht van de leden;
4° jaarlijks een verslag betreffende de gevangenis, de bejegening van gedetineerden en de naleving van de hen betreffende voorschriften op te stellen.

De wet regelt verder de samenstelling en de organisatie van zowel de Centrale Raad als de commissies van toezicht. Voor het beklag wordt bepaald dat elke commissie van toezicht uit haar leden een klachtencommissie samenstelt (art. 31). Die bestaat uit drie leden en wordt voorgezeten door een lid dat jurist is. De leden van de klachtencommissie zijn uitsluitend belast met de behandeling van klachten, zoals bepaald in de artikelen 147-158 Basiswet. De Centrale Raad stelt

uit zijn leden een Franstalige en Nederlandstalige beroepscommissie samen, elk bestaand uit drie leden en voorgezeten door een magistraat (art. 25/2). Deze beroepscommissie is belast met de behandeling van:

1° de beroepschriften ingediend tegen de uitspraken van de klachtencommissies;
2° de beroepschriften ingediend tegen de beslissingen tot plaatsen in een individueel bijzonder veiligheidsregime;
3° de beroepschriften ingediend tegen de beslissingen die genomen worden naar aanleiding van bezwaarschriften tegen een plaatsing of overplaatsing;

Hoewel deze nieuwe wet niet zonder kritiek is[50] en de inwerkingtreding ervan nog niet bepaald, heeft hij het potentieel de organisatie van het extern toezicht op de gevangenissen grondig te veranderen. De keuze om sterk in te zetten op onafhankelijkheid door de Centrale Raad onder te brengen bij het parlement en niet langer bij justitie zelf, is opmerkelijk en belangrijk.[51] Wat een

[50] Voor een aantal ervan zie T. DAEMS, "Rijp voor pubertijd. Potpourri IV en het onafhankelijk toezicht op de gevangenissen", *Fatik. Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen* 2017, afl. 153,13-19.

[51] Er dient evenwel opgemerkt dat naast de specifiek voor de gevangenissen opgerichte toezichtsorganen niet de enige zijn die over detentie kunnen rapporteren. De federale ombudsman kan dat ook en geeft in zijn jaarverslagen al enige tijd een overzicht van de klachten die hij i.v.m. penitentiaire instellingen ontvangt. Omdat het toezicht door de Centrale Toezichtsraad en de Commissies van Toezicht zo slecht liep/loopt, wilde de Federaal Ombudsman dit doubleren door zich nog specifieker te richten op de detentiecontext. Daarbij werd o.m. gedacht aan het inrichten van een spreekuur van de Ombudsman in elke gevangenis en een betere samenwerking met de Centrale Toezichtsraad (M. TASSIER en A. VAN DE WIEL, A. "Fatik sprak met de Federale Ombudsman", *Fatik. Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen* 2009, afl. 153, 46-48). Wat dat laatste betreft, bleek hoe dan ook nog veel werk aan de winkel aangezien de Centrale Raad bij een bezoek van de Ombudsman in 2010 nog niet echt op de hoogte bleek van de bevoegdheden en taken van de Ombudsman (CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN, *Jaarverslag*, Brussel, 69-70) . In de daarop volgende jaren leken beide organisaties wat naar elkaar toe te groeien. In het jaarverslag van 2016 maakt de ombudsman ruim plaats voor klachten m.b.t. detentie. Er zijn aanbevelingen m.b.t. de afwezigheid van een extern toezichtmechanisme voor de nieuwe Forensisch Psychiatrische Centra (FPC) en over de bewaarneming van voorwerpen van gedetineerden . Verder zijn er opvolgingen m.b.t. eerdere aanbevelingen m.b.t. toezicht in de gevangenissen, gedetineerdenrechten tijdens stakingen van het gevangenispersoneel, onthaal van kinderen die bij hun gedetineerde ouder verblijven, telefoontarieven in de gevangenis, opsluiting van geïnterneerden in gewone gevangeniskwartieren etc. (FEDERALE OMBUDSMAN, *Jaarverslag 2016 van de Federale Ombudsman*, Brussel, 54-65). Met de toenemende aanwezigheid van de Gemeenschappen in de gevangenis rees de vraag in welke mate de commissies van toezicht en Centrale Raad ook toezicht op de bejegening van "gedetineerden" konden houden indien het materies betrof die ondertussen regionaal waren geworden. Ook de verhouding van dit alles tot de gehele structuur van de Gemeenschappen en de wijze waarop daar intern en extern met klachten werd omgegaan diende uitgeklaard. Bij de Vlaamse Ombudsdienst zag men alvast gedetineerden in de gevangenis van in het begin als "externe klanten" van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (VWG). Klachten van gedetineerden in de gevangenissen over het 'faciliteren' van dienstverlening door de beleidsmedewerkers van het team Algemeen en Forensisch Welzijnswerk van de afdeling Welzijn en Samenleving van het Departement WVG, ressorteerden volgens de Vlaamse Ombudsdienst onder de eerste lijnklachtenbehandeling. In 2012 werd aangekondigd dat de werkwijze om klachten van gedetineerden op te nemen verder op punt zou worden gezet. Van bij het begin kreeg de Vlaamse Ombudsdienst ook klachten over de afwezigheid van hulpverlening vanwege het justitieel welzijnswerk van

en ander in de praktijk zal brengen valt nog af te wachten. Met de beslissing om het model van Nederland te kopiëren door klachtencommissies in de schoot van de commissies van toezicht te installeren lijkt gekozen voor de gemakkelijkste weg. De goede reputatie van het Nederlands systeem wordt tot tweemaal toe als (autoriteit)argument aangehaald. Volgens de minister van Justitie functioneert "*het Nederlandse beklagrecht [dat] al sinds 1977 tot ieders tevredenheid*" en is het "*beter de klachtenbehandeling in handen te geven van leden van de commissies van toezicht die daarvoor worden aangeduid; dat is trouwens ook in Nederland het geval*".[52] Bovendien bestaan de bouwstenen voor een dergelijk systeem al, zij het in het geval van het klachtrecht nog enkel op papier, en voegt de nieuwe wet daar behoudens enkele organisatorische randvoorwaarden in essentie weinig aan toe. Hoe dan ook blijft het toezicht in het nieuwe systeem nagenoeg volledig in handen van "amateurs" voor wie het toezicht niet hun professionele bezigheid is. Gegeven de huidige problemen met de samenstelling en functioneren van de commissies van toezicht, zal het niet eenvoudig zijn om voldoende (goede) toezichthouders te rekruteren. Het organiseren van onafhankelijke klachtencommissies binnen die commissies van toezicht zal wellicht nog het moeilijkst zijn, gegeven de bijzonder delicate juridische taak waarmee zij zijn belast.

8.2. Klachtrecht en inspecties volstaan voor Nederland

In Nederland is het de laatste decennia eerder stil gebleven op het vlak van toezicht en beklagrecht. Alles werkt blijkbaar tot ieders tevredenheid. Uit de weinige publicaties die er zijn, blijkt wel dat de commissies van toezicht ook in Nederland een bijzondere, en best wel kwetsbare positie bekleden: "*De CvT moet de luis in de pels zijn, maar kan zelf niet zoveel. Alleen via het*

Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) in de gevangenis en heeft die ook opgenomen. 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. Omgekeerd werd afgesproken om klachten die in gevangenissen door Commissies van Toezicht zijn ontvangen maar Vlaamse bevoegdheden betreffen doorgegeven kunnen worden de plaatselijke beleidsmedewerker van de Vlaamse Gemeenschap die de klacht dan gericht moet doorgeven: of aan een betrokken voorziening voor eerstelijnsbehandeling, of aan de klachtenbehandelaar van de afdeling Welzijn en samenleving voor interne tweedelijns-klachtenbehandeling (VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Klachtenboek 2012*). Voor de situatie en bevoegdheden met betrekking tot het extern toezicht op de nieuwe Forensisch Psychiatrische Centra zie F. VANDER LAENEN en N. PATERSON, "De eerste audit over de zorg in het FPC Gent: een gemengd positief rapport", *Fatik. Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen* 2016, afl. 150, 20.

[52] Wetsvoorstel betreffende de onafhankelijkheid en de werking van de organen van toezicht op het gevangeniswezen. Verslag van de eerste lezing namens de commissie voor de Justitie uitgebracht door Özlem ÖZEN en Carina VAN CAUTER, *Parl. St.* Kamer 2016-2017, nr. 1986/005, 27 en 38.

beklagrecht is het mogelijk beslissingen van de directeur te overrulen. Dat lukt beter bij een goede verstandhouding. Aan de andere kant is distantie nodig om de onafhankelijkheid te bewaren; een zekere evenwichtskunst is dus vereist."[53] Verder was er ook wel wat aandacht voor het belang van het vrijwaren de onafhankelijkheid van de commissies van toezicht.[54] Een evaluatie van het beklagrecht toonde dan weer aan dat vele, vooral buitenlandse gedetineerden de beklagprocedure niet bleken te kennen en dat de beklagcommissies in de ogen van de gedetineerden te weinig professionaliteit en onpartijdigheid uitstralen.[55]

Hoewel onpartijdigheid en onafhankelijkheid cruciaal worden geacht voor een goede uitoefening van het extern toezicht, lijkt het Nederlandse beleid deze waarborg minder genegen. Toen in 2002 de RSJ als centraal toezichtsorgaan werd opgericht ter opvolging en samenvoeging van andere organen (zie hoger), werd deze situatie als "tijdelijk" aangeduid. In navolging wat in andere departementen was gebeurd, dachten sommigen dat een externe toezichthouder misschien niet echt nodig was en vervangen kon worden door een eigen inspectiedienst.[56] En dat is wat gebeurde toen minister van Justitie DONNER op 15 juni 2005 een wetsvoorstel indiende bij de Tweede Kamer om de instelling van de RSJ van haar tijdelijk karakter te ontdoen en tegelijk van haar toezichtstaak te ontheffen. De Inspectie voor Sanctietoepassing, die later de IVenJ zou worden, werd met de toezichtstaak belast. Volgens sommigen, inclusief de RSJ, werd op die manier het onafhankelijk toezicht op de detentie, behoudens de commissies van toezicht in de gevangenissen, afgeschaft en vervangen door een door het departement zelf opgezet en georganiseerd orgaan. Ook zou voldaan zijn aan de onafhankelijkheidsvereisten voor "*independent monitoring*" gesteld door de European Prison Rules.[57]

Opmerkelijk is dat in die discussies over de invoering van een inspectiemodel verwezen werd naar de ontwikkelingen in België dat net bezig was om een toezicht naar (oud) Nederlands voorbeeld in te voeren. De vraag wat ze in België wel moesten denken van die Nederlandse bijsturing kreeg een laconiek antwoord: "*Het feit dat België het kennelijk verstandig heeft*

---

[53] S. WURZER, "De commissie van toezicht op micro- en macroniveau", *Proces* 2010, afl. 1, 30.
[54] *Ibidem*, 31 en 32.
[55] T. VAN ROOMEN, "Het beklagrecht van gedetineerden in de praktijk", *Proces* 2008, afl. 1, 9-17.
[56] A. VAN BOMMEL, "Gouvernementeel en onafhankelijk toezicht volgens de Europese Gevangenisregels. Parlementair debat in een gidsland", *Proces* 2006, afl. 6, 238.
[57] *Ibidem*, 239-240.

gevonden het toezicht in te richten naar huidig Nederlands model, betekent niet dat dit ook voor Nederland thans de beste keuze is. Zoals uit het voorgaande blijkt is er sprake van veranderd inzicht. Voorts kent het Belgische systeem geen Inspectie en is een vergelijking dus moeilijk te maken."[58]

Met deze ontwikkeling lijkt het onafhankelijk extern toezicht op detentie in Nederland wat op de achtergrond te zijn beland. Voor een controle op de kwaliteit van de detentie moeten de plaatselijke commissies van Toezicht en het klachtrecht dat de gedetineerde kan aanwenden volstaan. Een centraal toezichtsorgaan dat het overzicht kan behouden en tegelijk op een onafhankelijk manier kan wegen op het beleid wordt niet noodzakelijk geacht.

8.3. De gevolgen van OPCAT

De keuzes die België en Nederland op het vlak van de organisatie van het toezicht hebben gemaakt, hebben gevolgen voor de implementatie van de internationale verplichtingen uit het Facultatief Protocol (OPCAT) bij het VN-antifolterverdrag (UNCAT).[59] Dit Protocol is er gekomen omdat het centrale Committee against Torture (CAT) dat toeziet op de implementatie van het antifolterverdrag enkel vanop zeer grote afstand de zaken kon volgen. Lidstaten stuurden rapporten en het CAT onderzocht dit en formuleerde aanbevelingen. Geïnspireerd door de ervaringen van het Internationaal Comité van het Rode Kruis werd o.m. door de Zwitser Jean-Jacques GAUTIER gepleit voor de oprichting van een onafhankelijk internationaal orgaan dat onbeperkt en ongehinderd toegang zou krijgen tot detentieplaatsen om na te gaan of de detentie in overstemming is met internationale standaarden.[60] De totstandkoming van het OPCAT liep

[58] Wijziging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. Nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 161, nr. 7, 11.

[59] Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing van 10 december 1984, *BS* 28 oktober 1999; Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing van 18 december 2002, *Trb.* 2005, 243 en *Trb.* 2006, 64.

[60] T. DAEMS, "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 L. PAUWELS en G. VERMEULEN (eds.), *Update in de criminologie VI: actuele ontwikkelingen inzake EU-strafrecht, veiligheid & preventie, politie, strafprocedure, prostitutie en mensenhandel, drugsbeleid en penologie*, Antwerpen-Apeldoorn-Portland, Maklu, 2012, 300-315; T. DAEMS, "Toezicht op detentie in internationaal perspectief", in T. DAEMS, T. VANDER BEKEN en G. VERMEULEN (eds.), *Toezicht op detentie. Tekst en context*, Antwerpen-Apeldoorn-Portland, Maklu, 2012, 31-32.

evenwel niet over rozen.[61] Sommige staten liepen allerminst warm voor de oprichting van een onafhankelijk orgaan dat de mogelijkheid zou krijgen om hun gevangenissen te bezoeken en daarover te rapporteren. Anderen vonden het dan weer een doublure voor een reeds bestaand orgaan dat in de schoot van de Raad van Europa was ontwikkeld. In Europa bestaat immers de Europese antifolterconventie (ECPT)[62] die voorziet in een Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen (CPT) dat als opdracht heeft op periodieke of *ad hoc* basis plaatsen te bezoeken waar mensen van hun vrijheid worden beroofd en daarover rapporten te maken en aanbevelingen te doen.[63]

Het Subcomité voor de preventie van foltering (SPT) dat door het OPCAT is opgericht, lijkt inderdaad erg op wat het CPT in Europa is en doet: een expertenorgaan dat toegang heeft tot plaatsen van detentie en daarover rapporteert. Maar het OPCAT heeft ook een eigenschap die niet in de Europese CPT-structuur is terug te vinden. OPCAT schrijft immers ook voor dat de lidstaten zelf één of meerdere onafhankelijke preventiemechanismen (NPM) aanwijzen of oprichten die bezoeken kunnen brengen aan mensen in detentie en daarover rapporteren. Het SPT wordt geacht de lidstaten bij te staan bij de oprichting van de NPMs en deze te ondersteunen waar nodig. De lidstaten verbinden zich ertoe om binnen de termijn van één jaar na ratificatie van het OPCAT een NMP aan te wijzen of op te richten.

Zowel in België als in Nederland hebben die OPCAT-ontwikkelingen interessante gevolgen gehad voor de organisatie van het extern toezicht. In België zit de discussie over wat er nu precies met OPCAT moet gebeuren vooralsnog vast. België ondertekende het Protocol op 24 oktober 2005, maar heeft het tot dusver niet geratificeerd. Zolang niet duidelijk is hoe België een NPM zal samenstellen en wie of welke diensten daarvan deel zullen uitmaken, wordt de ratificatie voor zich uit geschoven. De complexe staatsstructuur en het bestaan van allerhande gespecialiseerde instellingen die de mensenrechten behartigen zou de oprichting van een Belgisch NPM danig compliceren. Ondertussen zijn allerhande pistes gelanceerd gaande van de

[61] Zie daarover bv. M. EVANS, M. en C. HAENNI-DALE, "Preventing torture? The development of the optional protocol to the Un convention against torture", *Human Rights Law Review* 2004, afl. 1, 19-55.
[62] Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, opgemaakt te Straatsburg op 26 november 1987, *BS* 29 januari 1992.
[63] T. DAEMS, "Toezicht op detentie in internationaal perspectief", in T. DAEMS, T. VANDER BEKEN en G. VERMEULEN (eds.), *Toezicht op detentie. Tekst en context*, Antwerpen-Apeldoorn-Portland, Maklu, 2012, 10-30.

heroriëntering van bestaande organisaties (zoals het vroegere Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, nu UNIA) tot het oprichten van een totaal nieuw orgaan zoals bv. een Belgische mensenrechtencommissie.[64] Bij de totstandkoming van de Potpourri IV-wetgeving en de oprichting van een nieuwe onafhankelijke Centrale Toezichtsraad was door de huidige Raad aangedrongen om het onafhankelijk toezicht via een aparte wet te regelen, en niet via een aanpassing van de Basiswet gevangeniswezen. Zo zou de onafhankelijkheid van het nieuwe worden benadrukt en de mogelijkheid open gelaten om via een bijkomende wetswijzigingen de Raad ook toezicht te laten houden op andere detentieplaatsen dan gevangenissen. Tegelijk zou op die manier op een implementatie van de OPCAT-verplichtingen geanticipeerd kunnen worden. De wetgever heeft die piste niet gevolgd en heeft de Centrale Raad in de gevangeniswetgeving ingebed. Wel zou de Raad, net zoals de commissies van toezicht, een van de organen in een mogelijk op te richten nationaal mensenrechtenmechanisme kunnen worden. Maar of, hoe en vooral wanneer dit allemaal zal gebeuren is vooralsnog koffiedik kijken. De ratificatie van OPCAT in België is duidelijk nog niet voor morgen.[65]

Nederland heeft het OPCAT niet alleen ondertekend, maar ook in november 2010 geratificeerd. In 2011 werd beslist om voor het NPM geen nieuw orgaan op te richten,[66] maar om de taken en bevoegdheden onder te brengen bij de RSJ, de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor Gezondheidszorg. De coördinatie werd in handen gelegd van de IVenJ. Daarnaast werd vier instanties aangeduid die als "toehoorders" aan het NPM-overleg konden deelnemen: De Klankbordgroep Commissies van Toezicht bij de justitiële inrichtingen, de Commissies van Toezicht Arrestantenzorg (CTAs), de Commissies van Toezicht Detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee en de Nationale Ombudsman.[67]

---

[64] T. DAEMS, "Toezicht op detentie in internationaal perspectief", in T. DAEMS, T. VANDER BEKEN en G. VERMEULEN (eds.), *Toezicht op detentie. Tekst en context*, Antwerpen-Apeldoorn-Portland, Maklu, 2012, 33-34.

[65] T. DAEMS, "Rijp voor pubertijd. Potpourri IV en het onafhankelijk toezicht op de gevangenissen*", Fatik. Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen* 2017, afl. 153, 15-16.

[66] De implementatie van het OPCAT door Nederland wordt als een voorbeeld van praktijken van minimalistische implementatie van internationale verdragsteksten aangeduid (J. KROMMENDIJK, "Between pretence and practice: the Dutch response to recommendations of international human rights bodies", *Netherlands Yearbook of International Law* 2015, 430-431).

[67] P. JACOBS en A. VAN KALMTHOUT, A. "Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland. CAT in de zak?!", *Nederlands Juristenblad* 2015, afl. 12, 754.

Deze constructie heeft flink wat kritiek gekregen. In 2014 heeft de Nationale Ombudsman zich als toehoorder teruggetrokken omdat de NPM niet werkt zoals het zou moeten. Verder drukte de Ombudsman ook zijn bezorgdheid uit over de onafhankelijkheid van de inspecties binnen het NPM-netwerk.[68] Ook andere Nederlandse organisaties leverden kritiek op de werkwijze, organisatie en gebrek aan visie van het NPM.[69] De RSJ gaf in 2014 aan bedenkingen te hebben bij de werking en de onafhankelijkheid van het NPM en te evalueren of hij nog verder aan het netwerk zou kunnen participeren.[70] Op 4 november 2016 was de maat vol en gaf de RSJ aan geen specifieke NPM-gerelateerde NPM-activiteiten meer in gang te zullen zetten of als NPM-organisatie verantwoording af te leggen.[71]

Directe aanleiding voor deze escalatie was het bezoek van het SPT aan Nederland in juli 2015 en het rapport dat in maart 2016 daarover werd uitgebracht.[72] Het SPT oordeelde dat het Nederlandse NPM niet goed en zonder wettelijke basis was opgericht, een geringe zichtbaarheid heeft, niet op alle gevangenissen toezicht houdt (bv. niet in de aan het buitenland verhuurde locaties en op de Caraïben), een onvoldoende eigen budget heeft en, vooral, soms een schijn van partijdigheid over zich draagt. Volgens het SPT was de onafhankelijkheid van de deelnemers van het NPM niet voldoende gewaarborgd omdat sommige in hetzelfde gebouw als de overheid (Veiligheid en Justitie) zitten, financieel afhankelijk zijn van de overheid en onder het toezicht ervan staan en intern controle van de stukken plaatsvindt (nr. 36 en 37). Toen de Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie mede namens zijn collega van Buitenlandse Zaken in een reactie het Nederlandse systeem eerder lauw op dit rapport reageerde,[73] stapte de RSJ op uit het NPM.

---

[68] Brief van 24 juli 2014 van de Nationale Ombudsman aan het Hoofd van IVenJ, https://www.nationaleombudsman.nl/system/files?file=bijlage/2014-07-24%20Inspectie%20Veiligheid%20en%20Justitie%20over%20NPM_0.pdf

[69] Voor een overzicht zie P. JACOBS en A. VAN KALMTHOUT, A. "Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland. CAT in de zak?!", *Nederlands Juristenblad* 2015, afl. 12, 756 en P. JACOBS, "Vreemde ogen dwingen? Internationaal toezicht op detentie", *Pastorale Verkenningen. Tijdschrift voor het justitiepastoraat* 2016, afl. 3, 28.

[70] Brief van 10 november 2014 van de RSJ aan de organisaties betrokken bij het NPM, https://www.rsj.nl/binaries/brief-aan-npm-november-2014_tcm26-26194.pdf

[71] Brief van 4 november 2016 van de RSJ aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, https://www.rsj.nl/binaries/BriefaanStasNPM41116%20(2)_tcm26-209411.pdf

[72] SUBCOMMITTEE ON PREVENTION OF TORTURE AND OTHER CRUEL, INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT, Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Kingdom of the Netherlands, file:///D:/tvdbeken/Downloads/Rapport%20SPT%20over%20Nederlandse%20NPM%20-%2016%20maart%202016.pdf

[73] Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, *Kamerstukken II* 2016-2017, 33 826, nr. 18.

In een rapport van het CPT dat Nederland in mei 2016 had bezocht, kreeg Nederland eveneens een veeg uit de pan voor de wijze waarop het NPM wordt georganiseerd. In een aanbeveling zet het de Nederlandse overheid aan "*to ensure independence and effective functioning of the NPM*".[74] In hetzelfde rapport evalueert het CPT ook de toepassing van het klachtrecht. Daarover is het oordeel zoals eerder positief: "*The positive situation in this area has remained unchanged since the 2011 visit. There are several avenues of complaint of prisoners and different specific monitoring bodies exist. In addition to the Complaint Committee for each prison and its Supervisory Committee at national level, detained persons can address complaints to the National Ombudsman and the RSJ.*"[75]

Deze evoluties en discussies tonen de spanningen rond het extern toezicht op gevangenissen in beide landen. De invulling daarvan oogt evenwel erg verschillend. In België wordt in de nieuwe regeling resoluut gekozen voor een toezichtmechanisme dat erg inzet op onafhankelijkheid. Hoewel de uitvoering ervan nog gebeuren, lijkt dit mogelijkheden te geven om een echt extern toezicht uit te werken. Het is tegelijk de bedoeling om in België ook eindelijk het klachtrecht naar Nederlands model te lanceren. Als ook dit lukt dan lijkt België voor beide aspecten klaar voor de toekomst. Nederland bewandelt een ander pad. Het onafhankelijk toezicht is daar ontegensprekelijk afgebouwd ten voordele van mechanismen met een meer intern organisatorische finaliteit. Ondanks stevige kritiek, zet Nederland dit beleid ondertussen al meer dan een decennium door. Het klachtrecht is in Nederland wel een blijver en lijkt dermate stevig te zijn uitgebouwd dat het door internationale waarnemers telkens opnieuw positief wordt geëvalueerd.

9. Extern toezicht en Europese samenwerking

Tot nog toe werd in deze bijdrage vooral stil gestaan bij de nationale organisatie van het extern toezicht alsook bij de internationale organen die daar een rol kunnen bij spelen. Het is evenwel

[74] COUNCIL OF EUROPE, *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 2 to 13 May 2016*, Straatsburg, 19 januari 2017, 11.
[75] *Ibidem*, 35.

aangewezen om ook kort stil te staan bij ontwikkelingen op het vlak van de Europese samenwerking. Wat zich daar afspeelt is immers ook zeer relevant voor het extern toezicht op de gevangenissen en wat met de rapportering daarover gebeurt.

Sinds 1999 wordt het beginsel van de wederzijdse erkenning als hoeksteen van de internationale samenwerking in strafzaken in de Europese Unie vooropgesteld. Dit houdt in dat, opdat Europese samenwerkingsinstrumenten in strafzaken werkzaam zouden zijn, er wederzijds vertrouwen moet bestaan tussen de EU-lidstaten en tussen de bevoegde autoriteiten van de verschillende lidstaten. Ze moeten zich er goed bij voelen om wederzijds te leunen op elkaars beslissingen in strafzaken en om ze uit te voeren zonder verdere eisen of aanpassingscontroles in het licht van de eigen materiële en procedurele strafrechtelijke standaarden.[76] Voor de samenwerking inzake de strafuitvoering of bij de overlevering van verdachten betekent deze wederzijdse erkenning dat er een vermoeden bestaat dat de strafuitvoering en detentiecondities in de lidstaat waarmee wordt samengewerkt voldoende kwaliteitsvol zijn zodat deze randvoorwaarden geen beletsel voor samenwerking vormen.

Het laatste decennium zijn evenwel argumenten aangebracht die dit vermoeden weerleggen. De realiteit is immers niet zo dat lidstaten van de EU er zomaar mogen vanuit gaan dat detentiecondities in alle lidstaten van de EU voldoen aan de geldende mensenrechtelijke standaarden. Rapporten van CPT en andere instanties en specifiek met dat oogpunt opgezette studies[77] reiken daarvoor duidelijke feitelijke elementen aan. De Europese Commissie heeft er dan ook voor gekozen om in te zetten op de kwaliteit van de leefomstandigheden in detentie.[78]

---

[76] G. VERMEULEN, "De mythe van wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning in de EU: Een schaduw op de legitimiteit van het strafrechtelijk beleid van de EU en de justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten?", in L. PAUWELS en G. VERMEULEN (eds.), (2014), *Update in de criminologie VII : actuele ontwikkelingen inzake EU-justitiebeleid, misdaad en straf, cannabisbeleid, jongeren en jeugdzorg, internationale vrede, veiligheid en gerechtigheid, gewelddadig extremisme & private veiligheid en zelfregulering*, Antwerpen-Apeldoorn-Portland, Maklu, 2014, 18.

[77] Zie o.m. VERMEULEN, G., VAN KALMTHOUT, A., PATERSON, N., KNAPEN, M., VERBEKE, P. en DE BONDT, W., *Material detention conditions, execution of custodial sentences and prisoner transfer in the EU Member States*, Antwerpen-Apeldoorn-Portland, Maklu, 2011 en VERMEULEN, G., VAN KALMTHOUT, A., PATERSON, N., KNAPEN, M., VERBEKE, P. en DE BONDT, W., *Cross-border execution of judgements involving deprivation of liberty in the EU Members*, Antwerpen-Apeldoorn-Portland, Maklu, 2011.

[78] DAEMS, T. "Wederzijds vertrouwen is geen blind vertrouwen.: het Europees aanhoudingsbevel en detentiecondities binnen de Europese Unie", *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk* 2016, 531-532.

Met de uitspraak in de zaken ARANYOSI en CĂLDĂRARU van 5 april 2016 heeft het Europese Hof van Justitie[79] een nieuwe steen in de kikkerpoel gegooid. Het Duitse Hanseatische Oberlandesgericht in Bremen aarzelde om Europese aanhoudingsbevelen uitgevaardigd door respectievelijk Hongarije en Roemenië uit te voeren omdat er sterke aanwijzingen (veroordelingen door het EHRM, CPT-rapporten) voorlagen dat de detentiecondities in beide landen ondermaats waren en mogelijk in strijd met artikel 3 van het EVRM dat bepaalt dat niemand mag onderworpen worden aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Gevraagd naar een prejudiciële beslissing daarover, besliste het Europees Hof van Justitie[80] dat de rechterlijke autoriteit van de uitvoerende lidstaat verplicht is om te beoordelen of er een reëel gevaar bestaat dat personen die in de uitvaardigende lidstaat zijn gedetineerd onmenselijk of vernederend worden behandeld (para 88). Met andere woorden, het vermoeden dat de detentiecondities in alle lidstaten voldoen aan de minimale mensenrechtelijke normen is niet onweerlegbaar maar kan getoetst worden door autoriteiten van een andere lidstaat.

De impact van deze beslissing op de organisatie en het belang van het extern toezicht op gevangenissen zou wel eens heel groot kunnen zijn. Het is immers duidelijk geworden dat de kwaliteit van detentieomstandigheden het voorwerp kan uitmaken van debatten over internationale samenwerking in strafzaken en dat gegevens en rapporten over die omstandigheden nu ook voor individuele zaken van belang kunnen zijn. Een gevolg daarvan is dat eigenlijk een nieuwe vorm van evaluatie van detentiecondities is ontstaan waarbij lidstaten elkaar, als in een soort *peer review*, beoordelen in het kader van verzoeken die zij onderling uitwisselen.[81] Verder zorgt de beslissing er voor dat rapportages van een CPT of een nationaal toezichtsorgaan nu niet alleen een (meer collectieve) beleidsfinaliteit hebben maar ook individuele (rechten van de verdediging) relevantie krijgen. Burgers hebben er belang bij om een zicht te krijgen op

[79] HvJ 5 april 2016, nr. C-404/15 en C-659/15, Aranyosi en Căldăraru, ECLI:EU:C:2016: 198.

[80] Voor een gedetailleerde beschrijving van de zaak en de verschillende standpunten zie o.m. M..I. Veldt-Foglia, "Wederzijds vertrouwen in EAB-zaken op de helling? Law in action vs. law in the books" *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 2016, afl. 8, 8259-266; DAEMS, T. "Wederzijds vertrouwen is geen blind vertrouwen.: het Europees aanhoudingsbevel en detentiecondities binnen de Europese Unie", *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk* 2016, 532-535; K. BOVEND'EERDT, "The joined cases Aranyosi and Căldăraru: a new limit to the mutual trust presumption in the Area of Freedom, Security and Justice?", *Utrecht Journal of International and European Law* 2016, afl. 32, 112-120.

[81] DAEMS, T. "Wederzijds vertrouwen is geen blind vertrouwen.: het Europees aanhoudingsbevel en detentiecondities binnen de Europese Unie", *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk* 2016, 537.

detentiecondities (in andere landen) omdat ze op die basis de rechtmatigheid van hun aanhouding (in een ander land) of overlevering kunnen betwisten.

Deze nieuwe finaliteit roept evenwel meteen nieuwe vragen op over de wijze waarop dit in de praktijk zal worden gebracht. Wellicht zullen de rapportages van toezichtsorganen, net als de rechtspraak van het EHRM in dat verband, meer aandacht krijgen en systematisch worden verzameld zodat snel zicht kan worden gekregen op de detentiesituatie in een bepaalde lidstaat. Dat roept meteen vragen op over de consulteerbaarheid en kwaliteit van die rapporten. In welke mate zullen (vooral) de nationale instanties hun bevindingen publiek maken en hoe betrouwbaar zullen deze analyses zijn? En vooral, in welke mate zullen deze bevindingen gegeneraliseerd kunnen worden zodat een algemeen oordeel mogelijk is over de detentiecondities in de lidstaat? Discussies over internationale samenwerking spelen zich af op het niveau van de lidstaten en zijn weinig gebaat met informatie over een specifieke gevangenis of situatie. Tenslotte roept dit nieuwe gebruik van informatie over detentiecondities vragen op over de monitoring ervan nadat een beslissing is genomen tot overdracht van gedetineerde. Hoe zal men kunnen weten dat de detentiecondities ook dan nog aan de standaarden voldoen? Of zal ook hier een nieuwe rol ontstaan voor de nationale toezichtautoriteiten?

10. Afsluitende bedenkingen

In deze bijdrage werd het extern toezicht op detentie en, in mindere mate, het klachtrecht van gedetineerden tegen het licht gehouden. Daarbij is gekeken naar de evolutie van de regelingen en discussies in België en Nederland.

De gemeenschappelijke historische wortels van het toezichtsysteem geven een belangrijke verklaring voor de zeer soms gelijkaardige regelingen die in beide landen zijn uitgewerkt. Er zijn evenwel ook opmerkelijke verschillen te noteren.

In de eerste plaats dient aangestipt dat België in vele gevallen pas (veel) later dan Nederland bepaalde stappen heeft genomen. In tegenstelling tot Nederland, heeft België zeer lang gewacht om de regeling van het toezicht en het klachtrecht in de wet in te schrijven. Pas sinds 2016 is dit

volledig wettelijk kader, dat vooralsnog zelfs niet in uitvoering is gesteld, voorhanden. Nederland is dan ook voor België in deze aangelegenheden steeds een gidsland gebleven. Regels uit Nederland werden vaak bijna letterlijk gekopieerd met het argument dat zij daar reeds hun deugdelijkheid hadden bewezen.

Een wat diepere analyse van de Nederlandse situatie en ontwikkeling liet evenwel toe een en ander wat te nuanceren. Op het vlak van de organisatie van een onafhankelijk toezicht op detentie lijkt dit land geen voorbeeld meer te zijn gezien de stevige kritiek die het krijgt op de afbouw van het onafhankelijk toezicht ten voordele van een meer intern gerichte inspectie. Op dat vlak lijkt België het beter te doen nu de nieuwe wetgeving een beter uitgerust en bij het parlement ondergebracht extern toezichtmechanisme heeft ontwikkeld.

In Nederland lijkt het klachtrecht wat als communicerend vat voor het extern toezicht te functioneren. Een goed georganiseerd klachtrecht, en dat is er in Nederland, wordt blijkbaar belangrijker geacht dan een goed functionerend en onafhankelijk extern toezichtmechanisme. Individuele remediëring gaat zo oven een meer collectieve preventie. Hoewel zeker iets te zeggen valt voor het belang van het klachtrecht, houdt een dergelijke keuze voor het individuele initiatief zeker ook gevaren in. We weten immers dat niet elke gedetineerde even sterk, even ingelicht of even taalvaardig (in het Nederlands) is om voor de eigen rechten op te komen. Bovendien worden structurele problemen zelden via een *bottom-up* initiatief van individuen gedetecteerd, laat staan dat ze op die manier goed beleidsmatig op de agenda kunnen worden gezet.

De ontwikkeling van individualisering van discussies rond detentiecondities zien we ook in discussies rond de internationale samenwerking van strafzaken. Omdat zij de verdediging argumenten kunnen geven om de overlevering of overbrenging naar een land met slechte detentiecondities tegen te houden, krijgen rapportages van externe toezichtsorganen nu ook relevantie voor individuele zaken. Dit roept dan weer nieuwe vragen op over de functie, kwaliteit en dekkingsgraad van die rapporten.