

Eindelijk een onafhankelijk en effectief toezicht op de Belgische gevangenen?

Een overzicht van de recente wetswijzigingen en discussies over het toezicht op de Belgische gevangenen

An-Sofie Vanhouche¹ & Olivia Nederlandt²

Op 24 april 2019 kreeg de nieuwe Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTRG) vorm. Ten vroegste in september zullen ook de Commissies van Toezicht (CvT) een hervorming ondergaan en vanaf 2020 starten de nieuwe klachtencommissies. Deze langverwachte ontwikkelingen beogen het toezicht op detentie te versterken en het klachtrecht voor gedetineerden eindelijk in te voeren. Deze aanpassingen vormen een fundamentele bouwsteen om de rechtspositie van gedetineerden te waarborgen. Dit artikel bespreekt deze nieuwe ontwikkelingen en plaatst ze in een historische en internationale context. We behandelen bovendien de voornaamste discussies over de sterktes van het nieuwe systeem en de gemiste kansen. Naast deze vernieuwingen, verdienen enkele thema's die een invloed kunnen hebben op het toezicht op detentie onze aandacht: de oprichting van de penitentiaire beleidsraad (verder de Raad) en de ratificatie van het facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing van de Verenigde Naties (OPCAT). Uiteindelijk bespreken we tevens hoe een intern inspectiemechanisme in de toekomst vorm krijgt en de manier waarop dit kan interageren met het extern toezicht.

Het belang van toezicht op detentie en een formeel klachtrecht

Gedetineerden leven afgeschermd van de buitenwereld. Wanneer het leven letterlijk plaatsvindt achter hoge muren, is toezicht op de organisatie en de praktijken die zich daar afspelen cruciaal. In 2016

publiceerde de *Association for the Prevention of Torture* een rapport over acties ter preventie van foltering. Uit dit rapport blijkt dat toezichtsmechanismen een preventief effect hebben op foltering.³ Het belang van dergelijke mechanismen mag daarom niet onderschat worden. De toezichtsorganen proberen bovendien de rechten van gedetineerden te vrijwaren. Dit is geen evidentie in een context die individuele rechten van gedetineerden vaak ondergeschikt maakt aan de belangen van de inrichting zoals de veiligheid en orde. De rust en veiligheid worden regelmatig (en niet altijd terecht) ingeroepen als rechtvaardigingsgronden om individuele rechten van gedetineerden te beperken. De invoering van een klachtrecht is onmisbaar om deze rechten in een detentiecontext alsnog te waarborgen.⁴

Historisch overzicht

Ondanks de belangrijke rol van de hierboven vernoemde instanties binnen een detentiecontext, wachten we in België reeds lange tijd op de fundamentele veranderingen die momenteel worden doorgevoerd. Dit betekent echter niet dat we voordien geen preventiemechanismen kenden. Integendeel, de huidige aanpassingen zijn het resultaat van een langdurig proces.

Voor de invoering van de CvT's in 2003, voerden de bestuurscommissies het toezicht uit op de Belgische gevangenen. Deze bestuurscommissies bestonden uit 'notabelen' die uiteenlopende taken opnamen zoals inspectie, toezicht, adviesverlening en besluitvormingen over het gevangenisregime.⁵ Hun werkzaamheden concentreerden zich voornamelijk rond de adviesbevoegdheid waardoor hun toezichtsfunctie naar de achtergrond verdween. Bovendien resulteerden de uiteenlopende rollen van

¹ Gastprofessor en onderzoekskoördinator Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel.

² Onderzoeker FRS-FNRS, Université Saint-Louis Bruxelles. Beide auteurs waren lid van de commissie van toezicht van de gevangenis van Sint-Gillis.

³ R. CARVER en L. HANDLEY, *Does Torture Prevention Work?*, Liverpool, Liverpool University Press, 2016, p. 320; ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, "Yes, Torture Prevention Works". *Insights from a global study on 30 years of torture prevention*, Genève, APT, 2016, https://www.apr.ch/content/files_res/apr-briefing-paper_yes-torture-prevention-works.pdf.

⁴ Eindverslag van de commissie "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden", Parl. St. Kamer 2000-2001, nr. 50-1076/001.

⁵ E. MAES, *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf: 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen, Maklu, 2009, 1230 p.

deze commissie in wantrouwen van gedetineerden.⁶

Het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) benadrukte in zijn rapporten meermaals het gebrek aan onafhankelijk toezicht en controle in België. Reeds in 1993 stelde het CPT dat de bestuurscommissies niet de rol opnamen van een onafhankelijk toezichtsorgaan. Bovendien merkte het CPT op dat er geen formele klachtenprocedure bestond voor gedetineerden en adviseerde het de Belgische overheid al in 1993 om een effectief klachtrecht voor gedetineerden te ontwikkelen.⁷ In 1997 herhaalde het CPT de noodzaak om een klachtenprocedure in te voeren.⁸

Bestaande vormen van toezicht en beklag konden de interne rechtspositie van gedetineerden niet vrijwaren. Er was vooral nood aan een laagdrempelige en kosteloze klachtenprocedure waarbij rekening werd gehouden met de eigenheid van de gevangenis. Om aan deze noodzaak tegemoet te komen, stelde de commissie Dupont voor om de CTRG op federaal niveau op te richten. In elke gevangenis diende bovendien een CvT te werken waarbinnen een klachtencommissie zou bestaan.⁹ De inspiratie voor de oprichting van een dergelijk systeem haalde de commissie Dupont uit Nederland. Het Nederlandse systeem, en dan voornamelijk de procedure voor het klachtrecht, genoot de voorkeur om verschillende redenen: het kwam tegemoet aan voorwaarden zoals laagdrempeligheid, vertrouwdsheid met het penitentiair milieu, beslissingsbevoegdheid ten gronde, de mogelijkheid om de klager mondeling te horen en de mogelijkheid om een informele afhandeling (bemiddeling) aan het beklag vooraf te laten gaan. Deze visie kreeg vorm binnen de Wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (hierna de Basiswet).¹⁰

Nog voor de Basiswet in 2005 gestemd werd, schafte de toenmalige minister van Justitie Verwilghen de bestuurscommissies in 2003 af. Bij koninklijk besluit

van 4 april 2003 richtte hij de CTRG en CvT's op.¹¹ Deze organen werden niet opgericht zoals voorgesteld door de commissie Dupont. Zo was er onder andere geen klachtencommissie aanwezig. Op 29 september 2005 werd onder de toenmalige minister van Justitie Onkelinx een nieuw koninklijk besluit uitgevaardigd dat weinig aan de praktijken van de CvT en CTRG veranderde.¹² Dit was een gemist kans want de CTRG en CvT's vielen daardoor nog steeds onder de bevoegdheid van de minister van Justitie waardoor zij niet onafhankelijk functioneerden.

Bij haar aantreden in 2014 beloofde de federale regering om werk te maken van de invoering van de Basiswet. In het regeerakkoord van 9 oktober 2014 stond vooropgesteld dat alle artikelen van de Basiswet in werking zouden treden (na het doorvoeren van enkele aanpassingen). Minister van Justitie Koen Geens concretiseerde dit verder in zijn Justitieplan door een onafhankelijk toezicht op gevangenen te garanderen.¹³ Dit zou hij verwezenlijken door de CTRG en CvT's niet meer onder te brengen bij de FOD Justitie maar bij de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het regeerakkoord vermeldde bovendien dat er werd overwogen om het formeel klachtrecht voor gedetineerden in te voeren. Het Justitieplan stelde daarom voor om in de schoot van de CTRG en CvT's een beroepscommissie en klachtencommissie op te richten: *"Na grondige studie en advies van de Centrale Raad en de commissies kan worden overwogen om het klachtrecht in te voeren. Er dienen dan binnen deze organen respectievelijk een beroepscommissie en een klachtencommissie te worden opgericht, voorgezeten door een rechter. Dit vergt een bijkomende organisatie met kosten en personeel. Indien de Centrale Raad en de commissies overgaan naar de Kamer van volksvertegenwoordigers, is het niet meer de taak van het departement van Justitie om daarin tussen te komen."*¹⁴

Om deze plannen in de praktijk te brengen, stelde de minister op 15 juli 2016 het wetsontwerp tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie¹⁵ voor (ook wel pot pourri

6 S. SNACKEN en P. KENNES. "De interne rechtspositie van gedetineerden" in K. Beyens en S. Snacken (eds.), *Straffen. Een penologisch perspectief*, Antwerpen, Maklu, 2017, 425-474.

7 Raad van Europa, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 14 au 23 novembre 1993*, Straatsburg, 14 oktober 1994, CPT/Inf (94) 15.

8 Raad van Europa, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997*, Straatsburg, 18 juni 1998, CPT/Inf (98) 11.

9 Eindverslag van de commissie "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden", Parl. St. Kamer 2000-2001, nr. 50-1076/001, p. 92.

10 Wet 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, BS 1 februari 2005 (hierna Basiswet).

11 KB 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, BS 16 mei 2003.

12 KB 29 september 2005 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, BS 27 oktober 2005.

13 K. GEENS, "Het Justitieplan. Een efficiëntere justitie voor meer rechts aardigheid", Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2015, https://cdn.nimbu.io/s/1jn2gqe/assets/Plan_justitie_18maart_NL.pdf.

14 Ibid.

15 Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (2016). Wetsontwerp wetsontwerp tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie. DOC 54 1986/001.

IV genaamd). Dit ontwerp beoogde de overdracht van de toezichtsorganen naar het parlement om zo de onafhankelijkheid te verzekeren en middelen te voorzien zodat de CTRG en CvT's hun missies effectief kunnen volbrengen. In dit voorstel kreeg de CTRG een bureau, samengesteld uit vier permanente leden die er voltijds werken. De CvT's kregen extra ondersteuning dankzij de invoering van een vrijwilligersvergoeding en enkele betaalde werkrachten binnen de CTRG. Het was (en is) echter nog niet duidelijk voor welke concrete prestaties de leden van de CvT's een vergoeding krijgen. Bovendien beoogde het wetsontwerp de invoering van het klachtrecht voor gedetineerden.

Op 4 oktober 2016 werden verschillende NGO's, academici, en leden van de CTRG en CvT's gehoord in de commissie Justitie van de Kamer over de voorgestelde aanpassingen. 24 van de 31 CvT's hebben op dat moment een eensgezinde visie voorgesteld met aanbevelingen om de voorstellen uit pot pourri IV te verbeteren. Met deze aanbevelingen werd echter geen rekening gehouden (zie verder). De wet van 25 december 2016 tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie werd goedgekeurd en gepubliceerd.¹⁶ Uiteindelijk werden via de wet van 11 juli 2018¹⁷ nog aanpassingen doorgevoerd.¹⁸ We bespreken deze aanpassingen verder in het artikel.

Toezietsorganen in de Belgische gevangenen

In dit onderdeel bespreken we de doorgevoerde aanpassingen: vanaf januari (maar in de praktijk eind april) 2019 (CTRG), september 2019 (CvT) en april 2020 (klachtencommissies). We maken hierbij een vergelijking tussen het oude systeem zoals opgericht door het Algemeen Reglement van 1965¹⁹ (hierna Algemeen Reglement) en het nieuwe systeem zoals

opgericht door de Basiswet, aangepast door de wetten van 25 december 2016²⁰ en van 11 juli 2018.²¹

De CTRG en de CvT's zijn belast met het toezicht op de gevangenen.²² Dit toezicht bestaat naast andere door de wet bepaalde opdrachten of machtigingen tot inspectie.²³

De Centrale Toezietsraad

Zoals eerder aangegeven is een van de belangrijkste aanpassingen de oprichting van de CTRG bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.²⁴ Daardoor valt de CTRG niet meer onder de FOD Justitie. Verschillende internationale instanties benadrukken dat deze onafhankelijkheid van cruciaal belang is om een adequaat toezicht te voorzien. Volgens de nieuwe wet houdt de CTRG een onafhankelijk toezicht op de gevangenen, op de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de hen betreffende voorschriften. Bovendien verleent de CTRG advies aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, de minister van Justitie en de minister bevoegd voor de penitentiaire gezondheidszorg. De CTRG publiceert een jaarverslag over de gevangenen en de bejegening van gedetineerden. Uiteindelijk krijgt de CTRG ook de taak om de CvT's op te richten, te ondersteunen en te controleren en coördineren.²⁵

Vanaf nu benoemt de Kamer van volksvertegenwoordigers, en niet meer de minister van Justitie, de twaalf leden van de CTRG evenals de twaalf plaatsvervangers. De CTRG telt (onder haar effectieve en plaatsvervangende leden) vier leden met een diploma master in de rechtswetenschappen (twee Nederlandstaligen en twee Franstaligen) en twee artsen (één Nederlandstalige en één Franstalige). De Kamer van volksvertegenwoordigers richt tevens een bureau op dat bestaat uit twee Nederlandstalige en twee Franstalige leden. Minstens één lid per taalrol heeft een diploma master in de rechtswetenschappen. Het bureau heeft een voorzitter en ondervoorzitter van

16 Wet 25 december 2016 tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie, BS 30 december 2016. Zie daarover: T. DAEMS, "Rijp voor puberteit: Potpourri IV en het onafhankelijk toezicht op de gevangenen", *Fatik* 2017, afl. 153, 13-19; O. NEDERLANDT, "La surveillance des prisons et le droit de plainte des détenus : jusqu'où ira le bénévolat ?", *J.T.* 2017, 541-554.

17 Wet 11 juli 2018 houdende diverse bepalingen in strafzaken, BS 18 juli 2018.

18 T. DAEMS en E. GOOSSENS, "De interne en externe rechtspositieregeling van gedetineerden. Een beknopt overzicht van enkele recente ontwikkelingen", *Fatik* 2018, afl. 159, 31-34.

19 KB 21 mei 1965 betreffende het algemeen reglement van de strafinrichtingen, BS 25 mei 1965.

20 Wet 25 december 2016 tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende divers bepalingen inzake justitie, BS 30 december 2016.

21 Wet 11 juli 2018 houdende diverse bepalingen in strafzaken, BS 18 juli 2018.

22 Art. 22 Basiswet (voor CTRG) en art. 26 Basiswet (voor CvT).

23 Art. 20 Basiswet. Een niet limitatieve lijst met voorbeelden van andere vormen van inspectie zijn: de parlementairen (art. 33 Basiswet (nog niet in werking) en art. 7 Algemeen Reglement 1965), de onderzoeksrechter (art. 611 Wetboek van Strafvordering en art. 7 en 128 Algemeen Reglement 1965), de burgemeester (art. 612 en 613 Wetboek van Strafvordering en art. 128 Algemeen Reglement 1965), de federale Ombudsman (Wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale Ombudsmannen, BS 7 april 1995, aangepast door de wet van 11 februari 2004, BS 29 maart 2004, en door de wet van 23 mei 2007, BS 20 juni 2007).

24 Art. 21 Basiswet.

25 Art. 22 Basiswet.

een verschillende taalrol.²⁶ De leden van het bureau voeren hun ambt voltijds uit. Deze aanpassing vormt een belangrijke vooruitgang ten opzichte van het vorige systeem waarbij de CTRG enkel bestond uit vrijwilligers.

De leden van de CTRG voeren hun mandaat uit voor een periode van vijf jaar. Het mandaat kan tweemaal vernieuwd worden (vijftien jaar in totaal).²⁷ Deze duur ligt beduidend hoger dan in het vorige systeem waar men maximaal tien jaar lid kon zijn. De CTRG krijgt ondersteuning van een secretariaat.²⁸

In januari 2019 zou de nieuwe CTRG worden opgericht. Dit proces liep echter vertraging op. Pas op 24 april 2019 legden de nieuwe leden hun eed af in de Kamer. De voorzitter is Marc Nève, advocaat in strafrecht en strafuitvoeringsrecht. De vice-voorzitter is Valérie Arickx komende uit de penitentiaire administratie. De twee andere leden van het bureau zijn Sarah Grandfils, die werkte bij Défense des Enfants – International (DEI) en Ralf Bas, pedagogisch directeur van de Gemeenschapsinstelling “De Grubbe” te Everberg. De CTRG bezit nog 8 andere niet voltijds aangestelde leden.²⁹ De huidige CTRG bestaat nu onder andere uit acht juristen waarvan vier magistraten en twee artsen. Daarnaast zijn er twaalf plaatsvervangers.³⁰

De Commissies van Toezicht

Zoals hierboven aangegeven richt de CTRG bij elke gevangenis een CvT op. In tegenstelling tot het vorige systeem is het dus niet meer de minister van Justitie die deze taak opneemt. De taken van de CvT bestaan uit het houden van een onafhankelijk toezicht op de gevangenis waarvoor zij bevoegd is, op de bejegening van de gedetineerden en op het naleven van de voorschriften. Hierover publiceren de CvT's een jaarlijks verslag en geven zij advies aan de CTRG. De CvT's bemiddelen tussen de directeur en de gedetineerden over problemen die ter kennis worden gebracht aan de CvT. Om haar taak uit te oefenen, nemen één of meerdere leden van de CvT maandelijks de rol van maandcommissaris op. Dit wordt georganiseerd volgens een beurtrol. De maandcommissaris bezoekt de gevangenis minstens één keer per week. Bovendien houdt de CvT een wekelijks spreekuur.³¹ Op verzoek

van de CvT brengt de directeur verslag uit aan de CvT en beantwoordt hij haar vragen binnen de maand.³² In het vorige systeem hielden de voorzitter van de CvT en de directeur een maandelijks vergadering. Dit overleg wordt niet meer voorzien in het nieuwe systeem.

Elke CvT bestaat uit minstens zes leden en maximum achttien leden. Dit aantal ligt hoger dan in het vorige systeem waarbij het maximum aantal leden werd vastgelegd op twaalf. Binnen de CvT wordt echter ook een klachtencommissie van drie leden opgericht. Deze commissie buigt zich enkel over de formele klachten (zie verder). Elke CvT heeft bovendien één voorzitter en één ondervoorzitter en telt minstens twee leden met een diploma master in de rechtswetenschappen en één arts. In het vorige systeem moesten minstens één magistraat en één advocaat aanwezig zijn. Hoewel het nieuwe systeem dit niet meer voorziet, vormde de kennis van deze leden een absolute meerwaarde. Dit kan een achteruitgang betekenen ten opzichte van het vorige systeem.

In het vorige systeem werkten de CvT's volledig op vrijwillige basis zonder financiële vergoeding. De nieuwe wet voorziet dat de leden recht hebben op presentiegeld.³³ Een secretariaat zal de verschillende CvT's bovendien ondersteunen bij de uitoefening van hun taken. Hoewel we afwachten of deze ondersteuning voldoende is, kunnen we alvast stellen dat er op dit vlak vooruitgang werd geboekt.

De leden van de CvT worden benoemd voor een periode van vijf jaar die tweemaal hernieuwd kan worden.³⁴ Opnieuw ligt dit ruimschoots hoger dan de totale termijn van acht jaar in het vorige systeem.

Enkele bedenkingen

De nieuwe aanpassingen zorgen voor enkele noodzakelijke positieve verbeteringen. De onafhankelijkheid van de CTRG en de CvT's krijgt eindelijk vorm dankzij de overheveling naar de Kamer van volksvertegenwoordigers. Bovendien bieden de financiële middelen – die toelaten enkele voltijds werkende leden aan te stellen binnen de CTRG en een secretariaat op te richten – mogelijkheden om de situatie te verbeteren.

²⁶ Art. 24 Basiswet.

²⁷ Art. 24 Basiswet.

²⁸ Art. 25 Basiswet.

²⁹ Naast het bureau zetelen acht effectieve leden in de CTRG: 4 Nederlandstalige leden (David Baele, Walter Thiery, Tony Van Parys en Tony Vermeulen) en 4 Franstalige leden (Jean-Louis Evrard, Ludvine Kerzmann, Martine Michel en Mark Vanderveken).

³⁰ De plaatsvervangers van de nieuwe CTRG zijn 5 Nederlandstalige leden (één lid nog moet gekozen worden) (Raf Gerits, Pieter Houbey, Henri Debucquoy, Marc Allegaert en Norbert Verleyen) en 6 Franstalige leden (Michel Gustot, Vinciane Saliez, Arlette Donnay, Béatrice Chapaux, Patrick Charlier en Yves de Locht).

³¹ Art. 30 Basiswet.

³² Art. 27 Basiswet.

³³ Art. 31/1 Basiswet.

³⁴ Art. 28 Basiswet.

Daarnaast zijn er evoluties die vragen en discussie oproepen.

De leden van de CTRG en de CvT's krijgen vrije toegang tot alle plaatsen van de gevangenis en met toestemming van de gedetineerde tot zijn/haar verblijfsruimte.³⁵ Aan dit artikel werd toegevoegd "zij zijn ertoe gehouden de geldende veiligheidsregels na te leven". De CTRG stelde tijdens de parlementaire debatten de vraag om dit onderdeel te preciseren: *"Om te voorkomen dat de directies op dit vlak over een bevoegdheid beschikken die elk toezicht onmogelijk maakt, ware het raadzaam deze regel uit te klaren en te preciseren."*³⁶ Deze terechte bezorgdheid heeft onder andere betrekking op de mogelijkheden die de maandcommissaris krijgt om gedetineerden te spreken. In de praktijk valt op hoe dergelijke veiligheidsvoorschriften danig verschillen tussen inrichtingen en veranderen naargelang de visie van de directie of het personeel.³⁷ In sommige gevangenissen zoals de gevangenissen van Iltre, Hasselt, Oudenaarde of Merksplas kan een maandcommissaris bijvoorbeeld te allen tijde (ook tijdens de etensbedeling of bewegingen) in de verblijfsruimte van de gedetineerden (stakingen en de DeRadexafdeling vormen hierop soms een uitzondering), in andere gevangenissen mag dit op bepaalde tijdstippen. Zo mag de maandcommissaris in de gevangenis van Lantin, Vorst-Berkendael of Jamioulx niet alleen bij een gedetineerde op cel tijdens een beweging of staking. Dit kan dan enkel mits aanwezigheid van een penitentiair personeelslid. In de gevangenis van Sint-Gillis en Bergen hangt dit dan weer af van het personeel dat die dag op de vleugel staat. In sommige gevangenissen mag de maandcommissaris tijdens een beweging op de cel van een gedetineerde gedurende de hele beweging. In dat geval is het niet mogelijk om tijdens de beweging de cel te verlaten.

In de gevangenis van Aarlen en Sint-Gillis kan de maandcommissaris tijdens stakingen de gedetineerden spreken via het luikje in de celdeur. In de gevangenis van Antwerpen kan de maandcommissaris de gedetineerden niet spreken op cel tijdens bewegingen of de telling en in principe ook niet tijdens de etensbedeling. De CvT van Brugge-Ruiselede spreekt gedetineerden meestal in een lokaal waardoor zij tijdens de etensbedeling, bewegingen en zelfs tijdens stakingen gedetineerden kunnen spreken. De CvT van Turnhout houdt rekening met deze bewegingen en bezoekt de gevangenis daarom voornamelijk in

de namiddag zodat zij de gedetineerden meestal in een spreekkamer ontmoeten. Ook de leden van de CvT van Mechelen geven soms de voorkeur om gedetineerden niet te spreken in hun verblijfsruimte. Dergelijke verschillen doen de vrees ontstaan dat deze veiligheidsregels het werk van de CvT kunnen belemmeren. Het valt daarom te betreuren dat er geen verduidelijking werd gegeven.

De nieuwe wet spreekt zich niet uit over de concrete uitoefening van het toezicht. De CTRG en de CvT's zullen deze in de toekomst dus verder moeten ontwikkelen op basis van de huidige expertise en praktijken. Momenteel vullen de meeste CvT's hun takenpakket als volgt in: de maandcommissaris bezoekt wekelijks de gevangenis en spreekt de gedetineerden die een rapportbriefje deponeerden in de brievenbus van de CvT. In principe hangt er op elke vleugel in de gevangenis een brievenbus waarin de gedetineerde een rapportbriefje met zijn naam en celnummer kan deponeren. Andere informatie zoals een omschrijving van het probleem of de melding, stamnummer en datum kunnen ook toegevoegd worden maar zijn niet noodzakelijk. De maandcommissaris bezoekt de gedetineerde op cel of in een lokaal. Hierbij zorgt de maandcommissaris voor een vertrouwelijk gesprek. Dit systeem is echter niet optimaal. Zo hebben niet alle gedetineerden toegang tot een brievenbus (bijvoorbeeld door hun verblijf in de strafcel) en wordt de vertrouwelijkheid niet altijd gegarandeerd. In de grote meerderheid van de gevangenissen (de 18 CvT's die de vragen van de auteurs beantwoorden) hangen de meeste brievenbussen in het zicht van het personeel, dit is mede een gevolg van het panopticon-model. Maar ook in de nieuwe gevangenissen zoals Marche-en-Famenne hangen de brievenbussen bij het bureau van het penitentiair personeel. In de gevangenis van Leuze-en-Hainaut is deze vertrouwelijkheid er wel omdat gedetineerden de CvT contacteren via PrisonCloud.

In sommige gevallen kan de CvT de gedetineerde niet vertrouwelijk spreken bijvoorbeeld omwille van de aanwezigheid van andere gedetineerden in de cel, of de aanwezigheid van penitentiair personeel wanneer de gedetineerde in de strafcel verblijft. In de gevangenis van Bergen en Merksplas kan de maandcommissaris de gedetineerden spreken in de strafcel zonder de aanwezigheid van het penitentiair personeel. In Hasselt en Mechelen kan dit ook afhankelijk van de situatie. In de meeste gevangenissen

35 Art. 23 Basiswet voor de CTRG en art. 27 Basiswet voor de CvT.

36 Wetsontwerp tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenissen en houdende diverse bepalingen inzake justitie, Verslag van de eerste lezing, Parl. St. Kamer 2016-2017, nr. 54-1986/005, p. 107.

37 Om deze informatie te verkrijgen contacteerden de auteurs in mei 2019 de Belgische CvT's. 18 CvT's beantwoorden de vragen. De auteurs bedanken de CvT's van Merksplas, Hasselt, Mechelen, Antwerpen, Brugge-Ruiselede, Gent, Sint-Gillis, Vorst-Berkendael, Lantin, Bergen, Doornik, Aarlen, Marche-en-Famenne, Iltre, Jamioulx, Leuze-en-Hainaut, Oudenaarde en Turnhout.

is een personeelslid aanwezig.³⁸ Er kan gevraagd worden aan het penitentiair personeel om zich buiten gehoorafstand te plaatsen, maar dit is niet mogelijk in alle gevangenissen (bv. niet in Sint-Gillis). Dit gebeurt meestal om de veiligheid van de maandcommissaris te waarborgen. De maandcommissaris probeert de vragen of problemen van de gedetineerde op te lossen en maakt maandelijks een verslag op basis van de gesprekken met gedetineerden of andere informatie die hij/zij ontvangt tijdens de bezoeken aan de gevangenis. Op de maandelijks directievergadering bekijken het lid (of de leden) van de CvT en de directie hoe ze de onopgeloste problemen kunnen aanpakken. Elke CvT moet jaarlijks een verslag schrijven. Aangezien de CTRG het jarenlang naliel om jaarverslagen te publiceren, maakten verschillende CvT's hun jaarverslagen publiek kenbaar.³⁹ In de nieuwe wet staat niet gepreciseerd aan wie de CvT het jaarverslag moet richten waardoor zij het rapport kan delen met instanties die zij belangrijk acht (zoals de burgemeester, de federale ombudsman, de parlementsleden, het brede publiek...).

Een derde vraag die zich stelt, is of de aanpassingen tegemoet komen aan de moeilijkheden waarmee de CTRG en de CvT's momenteel worstelen. Het toezicht op de Belgische gevangenissen werd dikwijls omschreven als ineffectief door een gebrek aan materiële middelen en personeel.⁴⁰ Niet alle huidige CvT's tellen bijvoorbeeld twaalf leden (op 31 december 2018 telden zes van de 31 CvT's minder dan het minimum van zes leden). Er zijn bovendien nog steeds gevangenissen zonder CvT (zoals de gevangenis van Namen). Het feit dat vrijwilligers, zonder specifieke opleiding, deze werkzaamheden uitvoeren, bemoeilijkt de uitrol van een effectief toezicht op detentie. Wat de taken van de CTRG betrof, stellen we vast dat deze er niet in slaagde om de jaarlijkse jaarverslagen te

publiceren of om de CvT's voldoende te ondersteunen. Bovendien nam de CTRG belangrijke beslissingen met vertraging (zoals de aanstelling van nieuwe leden binnen de CvT's) wegens onvoldoende aanwezigheden tijdens de vergaderingen van de CTRG. De gebrekkige werking van de CTRG zorgde ervoor dat CvT's onvoldoende omkadering en ondersteuning kregen. Dit alles resulteerde in een gebrek aan professionalisering. Dergelijke problemen werden gehekel vanuit verschillende hoeken: de CTRG⁴¹, de federale Ombudsman⁴², het CPT⁴³, parlementairen⁴⁴ en NGO's⁴⁵. De overheid zal vanaf nu meer middelen investeren in de toezichtsorganen, maar twijfel bestaat of de toegekende middelen zullen volstaan om de uitdagingen aan te pakken. Hoewel wij geloven dat het huidige systeem kan functioneren mits voldoende ondersteuning van de CTRG bij de uitvoering van de taken, zal vooral de bijkomende invoering van de klachtencommissie het functioneren van de CvT's verder onder druk zetten (zie verder).

Een vierde, niet te onderschatten aanpassing betreft de verschillen in termijn voor de uitoefening van de functies binnen de CTRG en de CvT. Zoals eerder aangegeven, kunnen deze termijnen tot vijftien jaar verlengd worden. De kortere termijnen in het vorige systeem brachten een rotatie en een zekere dynamiek binnen de CvT's tot stand. Dit kan nu verloren gaan. Hoewel de langere termijnen kunnen samenhangen met de introductie van een langetermijnvisie, leert een intern document van de huidige CTRG ons dat op 31 december 2018 slechts 61 van de 258 leden een tweede mandaat uitoefenden. In de praktijk lijken de meeste leden van de CvT's dus te kiezen voor één mandaat van vier jaar.

Een laatste punt betreft de afwezigheid van drie elementen in de nieuwe wet. De maandelijks

38 Dit is onder andere het geval in de gevangenissen van Sint-Gillis, Vorst-Berkendael, Lantin, Bergen, Doornik, Jamioulx, Leuze-en-Hainaut Marche-en-Famenne, Iltre, Brugge-Ruiselede, Gent, Turnhout en Antwerpen.

39 Deze jaarverslagen zijn te vinden op de website van de CTRG: <https://www.ctrg-ccsp.be/fr/commissions>.

40 Het meest recente overzicht van het aantal leden dateert van 31 december 2018. Dit werd opgesteld door de CTRG en toont aan dat de CvT's op die datum in totaal 258 leden telden. Zes van de 31 CvT's telden op dat moment minder dan het minimum aantal leden, drie CvT's hadden geen advocaat, vier CvT's hadden geen magistraat en tien CvT's hadden geen geneesheer. Aantal leden per CvT: 3 voor CvT Andenne, 9 voor CvT Antwerpen, 8 voor CvT Aarlen, 9 voor CvT Beveren, 12 voor CvT Brugge-Ruiselede, 12 voor CvT Dendermonde, 6 voor CvT Dinant, 11 voor CvT Vorst-Berkendael, 8 voor CvT Gent, 9 voor CvT Hasselt, 5 voor CvT Huy-Marneffe, 3 voor CvT Ieper, 11 voor CvT Iltre, 6 voor CvT Jamioulx, 10 voor CvT Lantin, 11 voor CvT Leuven-Centraal en Hulp, 12 voor CvT Leuze-en-Hainaut, 7 voor CvT Marche-en-Famenne, 11 voor CvT Mechelen, 11 voor CvT Merksplas, 11 voor CvT Bergen, 2 voor CvT Namen (deze CvT telt intussen geen leden meer), 7 voor CvT Nijvel, 9 voor CvT Oudenaarde, 8 voor CvT Paifve, 9 voor CvT Saint-Hubert, 12 voor CvT Sint-Gillis, 4 voor CvT Tongeren, 12 voor CvT Tournai, 9 voor CvT Turnhout, 1 voor CvT Wortel-Hoogstraten.

41 CTRG, Jaarverslag 2005; CTRG Jaarverslag 2006; CTRG Jaarverslag 2007; CTRG Jaarverslag 2008-2010. Online raadpleegbaar: <https://www.ctrg-ccsp.be/nl/ccsp-ctrg/46>.

42 C. DE BRUECKER en G. SCHUERMANS, "De Federale Ombudsman. Een brug tussen burger en overheid. Jaarverslag 2010", Brussel, 2011, <http://www.federaalombudsman.be/sites/1070.b.fedimbo.belgium.be/files/jv2010-nl.pdf>

43 Raad van Europa, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 28 septembre au 7 octobre 2009, Straatsburg, 23 juli 2010, CPT/Inf (2010) 24; Raad van Europa, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 23 au 27 avril 2012, Straatsburg, 13 december 2012, CPT/Inf (2012) 36; Raad van Europa, Rapport au Gouvernement de la Belgique sur la visite du CPT en Belgique du 14 au 23 novembre 1993, Straatsburg, 14 oktober 1994, CPT/Inf (94) 15.

44 Voorstel van resolutie om een Comité D op te richten dat toezicht houdt op de verschillende plaatsen in België waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd, Parl. St. Kamer 2014-2015, nr.54-0450/001.

45 OBSERVATOIRE INTERNATIONALE DES PRISONS section belge, "Notice 2016. Pour le droit à la dignité des personnes détenues", Brussel, p. 59-60, online raadpleegbaar op <http://oipbelgique.be/fr/wp-content/uploads/2017/01/Notice-2016.pdf>.

vergadering met de gevangenisdirectie staat niet meer vermeld in de nieuwe wetsartikelen. De CvT en de directie konden tijdens deze bijeenkomst nuttige informatie uitwisselen. Het is daarom een praktijk die hopelijk blijft bestaan. Bovendien had een wettelijke verankering van de automatische toegang tot informatie omtrent nieuwe circulaire, collectieve brieven, interne nota's, ... het vergaren van informatie voor de CvT's kunnen faciliteren. Uiteindelijk laat de wet na om van de bevoegde autoriteiten een reactie op het jaarverslag te vragen. Hierdoor laat men de kans liggen om een permanent dialoog te creëren tussen de minister en de toezichtsorganen.

Het klachtrecht

In 1993 stelde het CPT na een bezoek aan België dat *"doeltreffende klacht- en inspectieprocedures een fundamentele waarborg vormen tegen slechte behandeling in de gevangenis"*.⁴⁶ Het formuleerde de aanbeveling om 'onverwijd te voorzien in een klachtenprocedure'. In 1997 uitte het CPT opnieuw zijn bezorgdheid over het uitblijven van een klachtenprocedure voor gedetineerden. De commissie Dupont volgde deze uitgesproken visie van het CPT en benadrukte dat dit klachtrecht absoluut noodzakelijk is om de individuele rechten van de gedetineerde te vrijwaren.⁴⁷ Zoals eerder aangegeven beschouwde de commissie Dupont het Nederlandse model als een veruiterlijking van deze visie en diende het als voorbeeld voor het Belgische toezicht en klachtrecht.

Het koninklijk besluit van 19 juli 2018⁴⁸ regelt dat de klachtencommissie op 1 april 2020 haar werkzaamheden start. Maar ook deze datum kan uitgesteld worden. De CvT stelt uit haar leden een klachtencommissie van drie leden samen die wordt voorgezeten door een persoon met een diploma master in de rechtswetenschappen. De leden van deze klachtencommissie kunnen vervangen worden wanneer zij verhinderd zijn of wanneer de onafhankelijkheid betwist wordt. Het takenpakket van

de klachtencommissie beperkt zich uitdrukkelijk tot het behandelen van de klachten.⁴⁹ Een gedetineerde kan bij de klachtencommissie beklag doen over elke beslissing die door of namens de directeur ten aanzien van hem genomen werd. Dit betreft ook situaties waarin de directie geen beslissing nam (binnen een redelijke termijn).⁵⁰ Meestal behandelt de volledige klachtencommissie de klacht.⁵¹ Na ontvangst van de klacht kan de klachtencommissie beslissen om de klacht door te sturen naar de maandcommissaris voor bemiddeling. Het klachtrecht dient immers als ultimatum remedium. Na deze bemiddeling kan een gedetineerde eventueel klachtafstand doen waardoor de beklagprocedure eindigt.⁵²

De klachtencommissie kan in afwachting van een uitspraak de beslissing van de directie geheel of gedeeltelijk schorsen.⁵³ Binnen de veertien dagen doet de klachtencommissie een uitspraak.⁵⁴ Een klacht is gegrond wanneer de beslissing van de directeur in strijd is met geldende wettelijke voorschriften in de gevangenis of algemene bindende bepalingen of wanneer de beslissing onredelijk of onbillijk is.⁵⁵ Wanneer de klacht gegrond is, kan de klachtencommissie de beslissing van de directie vernietigen en de directie vragen een nieuwe beslissing te nemen. Ze kan ook zelf een nieuwe beslissing nemen of zich beperken tot een gehele of gedeeltelijke vernietiging van de beslissing. In de mate van het mogelijke worden de gevolgen van de vernietigde beslissing ongedaan gemaakt of wordt er een tegemoetkoming toegekend. Deze tegemoetkoming kan geen financiële vergoeding bevatten.⁵⁶

De klager en/of het inrichtingshoofd kunnen hoger beroep aantekenen tegen een beslissing van de klachtencommissie bij de beroepscommissie van de CTRG.⁵⁷ In afwachting van een uitspraak kan de beroepscommissie de beslissing van de klachtencommissie geheel of gedeeltelijk schorsen.⁵⁸ De beroepscommissie doet een uitspraak binnen de veertien dagen.⁵⁹

46 Raad van Europa, Rapport au Gouvernement de la Belgique sur la visite du CPT en Belgique du 14 au 23 novembre 1993, Straatsburg, 14 oktober 1994, CPT/Inf (94) 15.

47 Eindverslag van de commissie "basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden", Parl. St. Kamer 2000-2001, nr. 50-1076/001, p. 90.

48 KB 19 juli 2018 betreffende de bepaling van de datum van inwerkingtreding van inwerkingtreding van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, met betrekking tot het toezicht en de afhandeling van klachten en bezwaar, en tot wijziging van de koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, BS 24 juli 2019.

49 Art. 31 Basiswet.

50 Art. 148 Basiswet.

51 Art. 151 Basiswet.

52 Art. 153 Basiswet.

53 Art. 156 Basiswet.

54 Art. 157 Basiswet.

55 Art. 158 Basiswet.

56 Art. 158 Basiswet.

57 Art. 159 Basiswet.

58 Art. 160 Basiswet.

59 Art. 162 Basiswet.

Enkele bedenkingen

De invoering van een klachtrecht werd binnen de CvT's warm onthaald. De manier waarop het klachtrecht vorm krijgt, blijft echter onderworpen aan hevige discussies. We maken hier op basis van de standpunten van de CvT's en (inter)nationale literatuur een overzicht van standpunten en argumentaties voor of tegen de vormgeving van de nieuwe klachtencommissie.

Verschillende CvT's (24 van de 31) uitten hun bezorgdheid over deze nieuwe wetgeving. Vooreerst zijn er CvT's die nu reeds geen of onvoldoende leden hebben. Verschillende CvT's zijn niet voltallig. Ook deze CvT's zullen een klachtencommissie van drie leden moeten vormen waardoor wij vermoeden dat er in de realiteit moeilijk in alle gevangenissen een klachtencommissie kan ingevoerd worden. Bovendien brengt de invoering van de klachtencommissie een grote werklast met zich mee die gedragen wordt door vrijwilligers. Binnen het huidige systeem hebben sommige CvT's reeds moeilijkheden om alle taken te volbrengen, dat veruiterlijkt zich bijvoorbeeld in de afwezigheid van jaarverslagen.⁶⁰ Aangezien de meeste vrijwilligers deze taken opnemen in hun vrije tijd kunnen er tevens praktische problemen ontstaan: zal de gevangenisdirectie aanvaarden dat vrijwilligers zittingen houden 's avonds na hun werk of in het weekend? Daarbovenop komt in dit nieuwe systeem een klachtrecht waarbij de klachtencommissie binnen de veertien dagen een uitspraak moet doen. Verschillende CvT's trokken aan de alarmbel en benadrukten dat de huidige werklast reeds enorme druk legt op sommige CvT's, laat staan dat de nieuwe taken kunnen opgenomen worden. Ook het CPT erkent deze problematiek en riep op om voldoende middelen te voorzien zodat de CvT's deze taak succesvol kunnen opnemen:

*"Il est essentiel que ces organes puissent disposer de l'ensemble des moyens humains et budgétaires leur permettant de s'organiser de manière efficace et de remplir chaque mission de manière appropriée. Dans le cas contraire, la nécessaire confiance dans l'effectivité de ces mécanismes risque d'être rompue. Or, les informations recueillies au cours de la visite de 2017 n'invitent pas à l'optimisme en la matière. Le CPT recommande aux autorités belges de faire en sorte que les fonctions de surveillance, de médiation, de plainte et d'appel puissent être exercées de manière effective."*⁶¹

Ondanks de beperkte middelen die werden

vrijgemaakt zal het geen evidentie zijn voor de vrijwilligers om bovenop de huidige taken het klachtrecht uit te werken. In het Nederlandse systeem bijvoorbeeld, waar de termijn voor het afhandelen van een klacht op vier weken ligt (het dubbele van de Belgische termijn!) overschrijdt de doorlooptijd deze termijn. Het Justitieel Complex Zaandam rapporteert bijvoorbeeld voor de eerste helft van 2017 (toen er een kleine 500 gedetineerden verbleven) 793 binnengekomen klachten, waarvan er 518 (65%) werden afgehandeld met een overschrijding van de vierwekentermijn.⁶² Dit is vermoedelijk te wijten aan het gebruik van het beklagrecht voor zaken waarvoor het eigenlijk niet bedoeld is.⁶³ Dit probleem sleept al lange tijd aan. Zo stelde de Nederlandse Inspectie voor Sanctietoepassing reeds in 2009 dat de termijn voor de doorlooptijd van de afhandeling van klachten mogelijk niet realistisch is.⁶⁴ De vraag rijst daardoor of de Belgische CvT's de afhandeling van klachten kunnen garanderen in een nog kortere termijn.

Een tweede bezorgdheid betreft de organisatie van de klachtencommissie binnen de CvT's. Daardoor krijgt de CvT naast een bemiddelings- en toezichtsfunctie nu ook de opdracht om recht te spreken. Deze functies zijn volgens verschillende CvT's (24 van de 31) onverzoenbaar. Hoewel de wet stelt dat de vaste leden van de klachtencommissie geen toezichtsfunctie uitoefenen, is dit wel het geval wanneer leden van de klachtencommissie worden vervangen. Bovendien zullen de leden van de klachtencommissies in de realiteit de gedetineerden al kennen uit eerdere dossiers toen zij zelf nog als maandcommissaris werkten of doordat dossiers werden besproken tijdens de maandelijkse vergadering van de CvT. Het kan voor de plaatsvervangende leden moeilijk zijn om na een uitspraak in de klachtencommissie opnieuw te bemiddelen tussen de directie en een klager. De CvT's formuleerden enkele alternatieve opties, maar deze bleven zonder gevolg. Ook de Franstalige Ligue des Droits Humains was deze mening toegedaan en diende een verzoekschrift in bij het Grondwettelijk Hof. Daarin gaf de Liga aan zich zorgen te maken over de onpartijdigheid van de klachtencommissie en beroepscommissie:

"De verzoekende partij is dus van mening dat de in het middel bestreden bepalingen zijn geschonden in zoverre de leden van de twee beroepscommissies en van de klachtencommissies terzelfdertijd lid zijn van respectievelijk de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen of de Commissies van toezicht;

60 Meer informatie over de jaarverslagen is te vinden op de website van de CTRG: <https://www.ctrg-ccsp.be/fr/commissions>.

61 Raad van Europa, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 27 mars au 6 avril 2017, Straatsburg, 8 maart 2018, CPT/Inf (2018) 8.

62 M. VAN DE SCHEPOP, "Observaties vanuit de praktijk van het beklagrecht", Sancties 2017, afl. 47, 341-346.

63 P.M. SCHUYT, "Veertig jaar beklagrecht: een moderne gids, klaar voor de toekomst?", Sancties 2017, afl. 47, 335-340.

64 INSPECTIE VOOR SANCTIETOEPASSING, "Inspectierapport: Werkwijze commissies van toezicht", Ministerie van justitie, 2009.

ertoe worden gebracht samen te werken met de gevangenisdirecties; ertoe worden gebracht contacten te hebben met de gedetineerden en de penitentiair beampten; in de zaken zouden kunnen tussenkomen in een andere hoedanigheid, waarbij aldus een raadgevende en een jurisdictionele functie worden gecumuleerd.”⁶⁵

Het Grondwettelijk Hof oordeelde echter dat een instantie met een adviserende en rechtsprekende functie geen schending inhoudt van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Bovendien zijn de leden van de klachtencommissie en beroepscommissie enkel belast met de afhandeling van de klachten. Daarnaast kan de klachtencommissie of een van de partijen een lid van de klachtencommissie wraken indien er vragen ontstaan over de onafhankelijkheid van een van de leden. Uiteindelijk stelt het Grondwettelijk Hof dat de leden van de CvT die de leden van de klachtencommissie moeten vervangen dit slechts ‘uitzonderlijk’ zullen doen. Waarop het Grondwettelijk Hof zich baseert om – tegen het advies van de CvT’s – te stellen dat deze situatie zich uitzonderlijk zal voordoen, is onduidelijk.⁶⁶ Meermaals werd er naar Nederland verwezen om aan te tonen dat het toezicht en klachtrecht daar op voorbeeldige wijze wordt georganiseerd en deze taken daar ook worden opgenomen door één CvT. Ondanks de verwijzingen naar Nederland als gidsland op dit vlak mogen we niet blind zijn voor de kritiek die ook daar werd geuit op het systeem. Het Subcomité ter voorkoming van foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (SPT) opgericht door OPCAT⁶⁷ uitte kritiek op het Nederlandse systeem en maakte zich zorgen over het autonoom functioneren van de verschillende nationale controlemechanismen.⁶⁸ Bovendien stelt het CPT in zijn aanbevelingen omtrent klachtenprocedures voor gedetineerden:

“In the CPT’s experience, it is inadvisable for national preventive mechanisms or other similar monitoring bodies also to deal directly with formal complaints. Where the same institution is designated to handle complaints and to monitor places of deprivation of liberty, both functions should preferably be kept separate and performed by clearly distinct entities, each with its own staff.”⁶⁹

Ten derde is het jammer dat er bij de uitwerking van de klachtencommissie telkens verwezen werd naar de visie van de commissie Dupont⁷⁰ – die dient gekaderd te worden binnen het toenmalige tijdsbestek en de visie dat de Basiswet zou ingevoerd worden als samenhangend geheel – zonder de huidige situatie en recente ontwikkelingen en aanbevelingen mee in overweging te nemen. Zo was het idee bijvoorbeeld dat de functie van de penitentiaire bewakingsassistenten anders zou ingevuld worden. De bejegenende stijl zou centraler staan binnen het idee van dynamische veiligheid. Als we bekijken hoe dit in Nederland vorm krijgt zien we bijvoorbeeld dat elke gedetineerde een mentor heeft bij wie hij/zij terecht kan met problemen en vragen. Uit een onderzoek in de penitentiaire inrichting van Tilburg blijkt dat deze contacten en de praatcultuur veel problemen op informele wijze oplost.⁷¹ Deze ‘buffer’ is in België overwegend afwezig waardoor klachten die nu terecht komen bij de CvT’s, een grote procedurele werklast kunnen meebrengen wanneer de klachtencommissie start. Omwille van deze bredere verschillen geloven we bovendien dat we het Belgische klachtrecht niet zomaar kunnen gelijkstellen aan dat in Nederland. De nieuwe wet betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel⁷² beoogt in lijn met het Nederlandse systeem wel te differentiëren tussen functies van bewaking en controle enerzijds en begeleiding anderzijds.⁷³ De uitwerking van deze visie kan in de toekomst wel deels tegemoet komen aan deze bezorgdheid.

De penitentiaire beleidsraad

Naast de bovenstaande aanpassingen zien we tevens nieuwe discussies ontstaan rond andere vernieuwingen: de oprichting van de penitentiaire beleidsraad (verder de Raad), de interne inspectie en de ratificatie van het facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing van de Verenigde Naties (OPCAT).

De wet van 23 maart 2019, die nog niet volledig

⁶⁵ Grondwettelijk Hof, 8 november 2018, nr. 150/2018.

⁶⁶ Grondwettelijk Hof, 8 november 2018, nr. 150/2018.

⁶⁷ Optioneel Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing van 18 december 2002 van de Verenigde Naties, fifty seventh session of the General Assembly of the United Nations by resolution A/RES/57/1999 (hierna OPCAT).

⁶⁸ Voor SPT: Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Visite aux Pays-Bas – assistance et conseils au mécanisme national de prévention : recommandations et observations adressées à l’État partie, Genève, 3 november 2016, CAT/OP/NLD/1, p. 8.

⁶⁹ Raad van Europa, “Complaints mechanisms”, CPT/INF(2018)4-part, p. 2, <https://rm.coe.int/16807bc668>.

⁷⁰ Eindverslag van de commissie “Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden”, Parl. St. Kamer 2000-2001, nr. 50-1076/001.

⁷¹ K. BEYENS en M. BOONE m.m.v. T. LIEFAARD, M. KOX, A.-S. VANHOUCHE en S. VAN DER POEL, “Zeg maar Henk tegen de chef”: Ervaringen met het Belgische detentieregime in de PITilburg, Den Haag, Boom Lemma uitgevers, 2013, p. 217.

⁷² Wet 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van penitentiair personeel, BS 11 april 2019.

⁷³ Wetsontwerp betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, Parl. St. Kamer 2018-2019, nr. 54-3351/001.

in uitvoering is, voorziet in de oprichting van een penitentiaire beleidsraad.⁷⁴ Deze beleidsraad formuleert advies over het penitentiair beleid aan de minister van Justitie en de minister van Volksgezondheid. Deze Raad is echter geen nieuw gegeven maar kent een lange geschiedenis die nauw relateert aan de taken van de CTRG. Daarom bespreken we deze Raad kort in het kader van de recente ontwikkelingen.

In 2003 werd de CTRG opgericht. In het verslag aan de Koning verduidelijkte toenmalig minister van Justitie Verwilghen dat de CTRG de Hoge Raad voor het Penitentiaire Beleid zou vervangen en dat de CvT's de Bestuurscommissies zouden vervangen:

*"Het koninklijk besluit dat ik U ter ondertekening voorleg, beoogt de oprichting van een Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen enerzijds, en de oprichting van een Commissie van Toezicht bij iedere gevangenis anderzijds. Deze nieuwe organen zullen de huidige Hoge Raad voor het Penitentiair Beleid en de huidige Bestuurscommissies vervangen."*⁷⁵

Deze Raad, die onder de naam Hoge Raad der Gevangeniswezen reeds voor WOII actief betrokken was bij de uitwerking van het penitentiair beleid, kent een lange geschiedenis. Zo werkte de Raad mee aan de totstandkoming van de nieuwe penitentiaire regelgeving die resulteerde in het Algemeen Reglement der Strafinrichtingen in 1965.⁷⁶ Na deze werkzaamheden hield de Raad op te bestaan en werd hij pas in 1978 opnieuw opgericht onder de naam Hoge Raad voor Penitentiair Beleid. Naar aanleiding van de onrust in de centrale gevangenis van Leuven in 1976 diende de Raad advies uit te brengen over de rechtspositie van gedetineerden.⁷⁷ Hij adviseerde geen strakke codificatie van de materiële rechten van gedetineerden. Hoewel de concrete invloed van deze Raad moeilijk te achterhalen valt, lijkt het erop dat hij een belangrijke adviesverlenende taak opnam.⁷⁸

Hoewel de CTRG nog steeds bestaat, voorziet de wet van 23 maart 2019 opnieuw in de oprichting van een penitentiaire beleidsraad met een adviesverlenende taak⁷⁹, terwijl de CTRG voornamelijk een

toezichtsfunctie uitoefent. Op deze manier beoogt de wetgever het maatschappelijk draagvlak voor het penitentiaire beleid te bevorderen. De Raad formuleert, net als in het verleden, aanbevelingen die nuttig zijn voor bestaande of toekomstige wetgevingen.⁸⁰ Op vraag van de Raad van State werd het verschil tussen het takenpakket van de CTRG en de nieuwe penitentiaire beleidsraad toegelicht door de minister van Justitie; hun taken lijken immers bij elkaar aan te sluiten. De Raad zorgt voor een geïntegreerde aanpak waarbij de rechterlijke en academische wereld samen met de politieke en administratieve overheden advies verlenen. De Raad zal op deze wijze actief deelnemen aan het totstandkomingsproces en de evaluatie van het penitentiaire beleid. Dit *"verduidelijkt het onderscheid tussen de opdrachten van de penitentiaire beleidsraad en de Centrale toezichtsraad. Het handelen van deze laatste vertrekt in hoofdzaak vanuit haar toezichtsfunctie en is dus reactief. Zij heeft weliswaar ook enigszins een proactieve taak doordat zij ook geacht wordt "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" (artikel 22, 2° van de Basiswet) maar dit advies kan moeilijk gelijkgesteld worden met het beleidsvoorbereidend werk dat van de penitentiaire beleidsraad mag verwacht worden, gelet haar samenstelling. Ook de dialectiek die in de schoot van de penitentiaire beleidsraad zal ontstaan tussen de partners van de strafrechtstaken en de academische wereld is geen opdracht die aan de centrale toezichtraad is toebedeeld."*⁸¹

Hoewel de taken van het CTRG dus op sommige punten aanleunen bij de die van de Raad, is de insteek van de CTRG eerder reactief. Het lijkt bovendien inderdaad onrealistisch om van de CTRG te verwachten dat zij tevens beleidsvoorbereidende werkzaamheden opneemt. Bovendien zetelt er tevens een beroepscommissie binnen de CTRG waardoor een scheiding van functies – zoals deze toebedeeld aan de Raad – aangewezen is.

74 Wet 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van penitentiair personeel, BS 11 april 2019, artikels 5 tot 8. De datum van inwerkingtreding van deze artikels hangt af van een koninklijk besluit. Deze artikels waren op het moment dat dit artikel werd geschreven nog niet in werking.

75 Verslag aan de Koning bij het KB van tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, BS 16 mei 2003.

76 KB 21 mei 1965 betreffende het algemeen reglement van de strafinrichtingen, BS 25 mei 1965.

77 E. MAES, "Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf: 200 jaar Belgisch gevangeniswezen," Antwerpen, Maklu, 2009, 87-80 en 732-733.

78 Zie ook: J. DETIENNE, G. HOUCHON en T. PETERS, "Conseil supérieur de la politique pénitentiaire. Rapport sur les travaux, avis et grandes options de politique pénitentiaire: 1978-1982", Rev. dr. pén. crim. 1986, 639-699; J. DETIENNE, "Conseil supérieur de la politique pénitentiaire. Rapport sur les travaux, avis et grandes options de la politique pénitentiaire 1988-1991", Rev. dr. pén. crim. 1993, 50-58.

79 Wet 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van penitentiair personeel, BS 11 april 2019.

80 Wetsontwerp betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, Parl. St. Kamer 2018-2019, nr. 54-3351/001.

81 Wetsontwerp betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, Parl. St. Kamer 2018-2019, nr. 54-3351/001, p.23.

Interne inspectie

Naast de oprichting van de penitentiaire beleidsraad, voorziet de wet van 23 maart 2019 tevens in een mechanisme van interne inspectie (deze wetsartikelen zijn nog niet in werking getreden).⁸² In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt verduidelijkt dat een van de kernprincipes van deze nieuwe wet een cultuur van verantwoording betreft.⁸³ Om deze verantwoording te introduceren stelt de wet een versterking van de interne inspectie voorop. Deze inspectie richt zich op de penitentiaire inrichtingen en haar medewerkers. Concreet heeft de interne inspectie betrekking op het toezicht en het beheer van klachten die gericht zijn aan de penitentiaire administratie, de controle en implementatie van rechtspositionele regelingen voor de gedetineerden en het personeel, de indicatoren betreffende de effectiviteit van de rechten van de gedetineerden, de naleving van deontologische bepalingen en de opvolging van het tuchtbeleid. Binnen de penitentiaire administratie worden twee personeelsleden belast met de inspectie, één personeelslid van de Nederlandse taalrol. Deze personen krijgen toegang tot de gevangenen, elk document over de penitentiaire administratie, de beelden van de bestaande camera's, gedetineerden, personeelsleden en derden. Deze personeelsleden kunnen binnen de twee weken klachten over het klachtenbeheer⁸⁴ doorsturen naar de voorzitter van het Directiecomité. Deze voorzitter moet binnen de maand gevolg geven aan de klacht. Tevens kunnen de personeelsleden belast met de interne inspectie contact opnemen met de bevoegde organen om problemen op te lossen. Uiteindelijk rapporteert de interne inspectie jaarlijks aan de minister en de voorzitter van het directiecomité. Ook de penitentiaire beleidsraad ontvangt het jaarverslag.⁸⁵

Deze interne inspectie wordt onder andere opgericht vanuit het idee dat de penitentiaire administratie momenteel te veel functioneert vanuit een *"reactieve en defensieve invalshoek ten aanzien van*

opmerkingen en kritieken geformuleerd door de externe toezichtsorganen".⁸⁶ Desondanks verwees de Raad van State naar overlappende opdrachten tussen de CvT's en de interne inspectie. Als reactie op de vraag van de Raad van State wordt er terecht gewezen op het feit dat de CvT's zich voornamelijk richten op casuïstieke klachten. De interne inspectie zal zich eerder richten op structurele problemen (die weliswaar aan de basis kunnen liggen van individuele klachten). Er wordt bovendien gesteld dat een klachtenmanagementmechanisme noodzakelijk is zodat men niet hoofdzakelijk moet afhangen van externe toezichtsorganen. Doordat de penitentiaire administratie dwingend gevolg moet geven aan interventies van de interne inspectie, kan deze bovendien efficiënt en snel tewerk gaan.

De interne inspectie en de externe toezichtsorganen kunnen elkaar op verschillende vlakken aanvullen. Zo vermoeden wij, vanuit onze praktijkervaring, dat dit mechanisme een impact kan hebben op de klachten die terecht komen bij de CvT's. In het wetsontwerp komt tevens naar voor dat de rapporten van externe toezichtsorganen belangrijke informatie bevatten voor de interne inspectie wat betreft het klachtenmanagement. Een constructieve uitwisseling van dergelijke informatie kan de werking van CvT's zeker ten goed komen. Bovendien brengt België de gevangenispraktijken daardoor steeds meer in lijn met de Europese gevangenisregels die een extern toezicht en een interne inspectie voorschrijven die complementair functioneren.⁸⁷

OPCAT

Het Optioneel Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing van de Verenigde Naties (OPCAT)⁸⁸ voorziet in een bescherming tegen foltering en andere onmenselijke behandelingen. Om dit te verwezenlijken beoogt OPCAT detentieplaatsen zo transparant mogelijk te maken door de oprichting van een internationaal toezichtsorgaan van de Verenigde

82 Wet 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van penitentiair personeel, BS 11 april 2019, artikelen 9 en 10. De datum van inwerkingtreding hangt af van een koninklijk besluit. Op het moment dat dit artikel werd geschreven, was er nog geen KB die de deze artikelen in werking deed treden.

83 Wetsontwerp betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, Parl. St. Kamer 2018-2019, nr. 54-3351/001.

84 Hoewel vooreerst werd gemeld dat klachten niet worden behandeld, nuanceert de memorie van toelichting dit idee: "het is uiteraard niet te vermijden dat zij klachten ontvangt over de wijze waarop met de afhandeling van klachten wordt omgegaan. Zij heeft dus wel een marginale bevoegdheid inzake dit type klachten die zij ontvangt en waarvan zij meent dat een verder gevolg niet kan wachten tot de rapportagemomenten die zij zullen ontwikkelen." Wetsontwerp betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, Parl. St. Kamer 2018-2019, nr. 54-3351/001, p. 30.

85 Art. 9 van de wet 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van penitentiair personeel, BS 11 april 2019.

86 Wetsontwerp betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, Parl. St. Kamer 2018-2019, nr. 54-3351/001, p. 11.

87 Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 95 2nd meeting of the Ministers' Deputies, regels 9 en 92.

88 Optioneel Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing van 18 december 2002 van de Verenigde Naties, fifty seventh session of the General Assembly of the United Nations by resolution A/RES/57/1999.

Naties (Subcomité ter preventie van foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (SPT)) en op nationaal niveau visitatieorganen ten behoeve van de voorkoming van foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (hierna nationale preventiemechanismen). Deze nationale preventiemechanismen moeten aan bepaalde standaarden voldoen en hebben een proactieve werking die gestoeld is op samenwerking met nationale overheden.

België ondertekende het protocol op 24 oktober 2005⁸⁹, maar heeft het tot op heden niet geratificeerd. Op verschillende tijdstippen engageerde België zich om dit nationaal instituut op te richten dat controle uitoefent op het respect voor mensenrechten en dit voor het volledige grondgebied (en dus ook de plaatsen van vrijheidsberoving).⁹⁰ Op 19 juli 2018 werd de tekst over het wetsontwerp houdende instemming met het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen Foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, aangenomen. Tot op de dag van vandaag werd deze niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad⁹¹ en heeft België het protocol dus nog niet geratificeerd. De regering wil eerst bekijken welke vorm de nationale preventiemechanismen in België best aannemen. Deze vormgeving moet aansluiten bij de specifieke Belgische context.

Daarnaast wordt België ook aangemoedigd om een instituut voor de bescherming van de rechten van de mens op te richten (volgens de principes van Parijs van de Verenigde Naties⁹²). Een van de taken van dit instituut zou het toezicht op alle plaatsen van vrijheidsberoving zijn. Deze werkzaamheden moeten dus ook gecoördineerd worden met het werk van de CTRG. Op 18 april 2019 kwam er het wetsvoorstel tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens.⁹³ Tot op de dag van vandaag bestaat dit orgaan niet.⁹⁴

Zoals hoger aangegeven dienen de nationale

preventiemechanismen aan bepaalde voorwaarden te voldoen. Deze mechanismen dienen alle plaatsen te bezoeken waar personen gedetineerd worden of kunnen worden en is daarom bredere dan het toezicht op detentie. De oprichting van een CTRG en CvT die aan deze standaarden voldoen had de implementatie van de nationale controlemechanismen – specifiek voor de gevangenen – deels kunnen faciliteren, maar de hervormingen van de CTRG en CvT's liet de kans schieten om verschillende richtlijnen van het OPCAT te verwerken binnen de huidige wetgeving.

In zijn rapport van 2012 deed het CPT de aanbeveling om OPCAT te ratificeren. Het antwoord van de Belgische overheid luidde als volgt:

*“Sa ratification entraîne, cependant, d'énormes complexités, vu que les entités fédérales et fédérées sont concernées et doivent chacune créer un mécanisme de supervision indépendant, dans le domaine de leurs compétences. Il faut aussi tenir compte des structures existantes – comme le Centre pour l'égalité des chances, le Comité P, le Conseil central de surveillance pénitentiaire ou encore par exemple, le Médiateur fédéral et les médiateurs des entités fédérées – et leurs différents mandats, structures et niveaux d'indépendance. A ce jour, celles-ci ne couvrent pas la totalité des compétences prévues par l'OPCAT.”*⁹⁵

Hoewel de Belgische overheid aangeeft dat bepaalde nationale mechanismen nu al preventieve taken opnemen, geeft de overheid toe dat deze versnipperde constructie niet tegemoet komt aan de standaarden zoals vastgelegd door het OPCAT. Bovendien is het aan te raden deze versnippering tegen te gaan, zo stelde de overheid (zoals eerder aangegeven) voor een structuur te ontwikkelen waarbij deze preventiemechanismen vallen onder een nationale commissie voor mensenrechten.⁹⁶

Een probleem betreft de samenstelling van het nationale preventiemechanisme. Deze moeten bestaan uit onafhankelijk personeel en moet een evenwichtige verdeling tussen de seksen voorzien

89 Informatie over de landen die OPCAT ondertekenden en ratificeerden is online raadpleegbaar op: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/StatRatOPCAT.pdf>.

90 Het Federale Regeerakkoord van 9 oktober 2014, online raadpleegbaar op https://premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf; Algemene Beleidsnota Gelijke Kansen, Parl. St. Kamer, 2012-2013, nr. 53-2586/013, p. 32; Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Belgium, 11 April 2016, A/HRC/32/8, pt. 138-21 – 138-52.

91 Wetsontwerp houdende instemming met het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing aangenomen te New York op 18 december 2002, Parl. St. Kamer 2017-2018, nr. 54-3192/004.

92 General Assembly, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 20 December 1993, A/RES/48/134.

93 Wetsvoorstel tot oprichting van een federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, Parl. St. Kamer, 2018-2019, nr. 54-3670/010.

94 Zie onder andere CRPD/C/BEL/CO/1, para. 49; CERD/C/BEL/CO/16-19, para. 7; CAT/C/BEL/CO/3, para. 9.

95 Réponse du Gouvernement de la Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite effectuée en Belgique du 23 au 27 avril 2012, Straatsburg, 13 décembre 2012, CPT/Inf (2012) 37.

96 Raad van Europa, Réponse du Gouvernement de la Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite effectuée en Belgique du 23 au 27 avril 2012, Straatsburg, 13 décembre 2012, CPT/Inf (2012) 37.

evenals een adequate vertegenwoordiging van etnische en minderheidsgroepen.⁹⁷ Daarnaast moet de overheid voldoende middelen voorzien opdat de preventiemechanismen hun taken naar behoren kunnen uitvoeren.⁹⁸ Zowel wat betreft de samenstelling van de mechanismen als de beschikbare middelen rijst de vraag of de nieuwe wetgeving over de CvT's voldoende tegemoet komt aan deze eisen. Gestoeld op het Nederlandse systeem, koos België ervoor om een lekenparticipatie binnen de CvT's op te zetten zodat de buitenwereld een inkijk krijgt in de gevangeniswereld en een zekere common sense binnenbrengt binnen de werking.⁹⁹ Een dergelijk systeem voldoet echter niet aan de voorwaarden die OPCAT oplegt aan een nationaal preventiemechanisme:

*"Étant donné que les citoyens sont généralement chargés de visiter un lieu de détention spécifique, ils peuvent manquer d'objectivité et de distance professionnelle nécessaires pour engager un dialogue constructif portant sur la mise en œuvre de recommandations à l'échelle du système."*¹⁰⁰

Een ander aspect betreft de noodzaak om een dialoog te creëren tussen de preventiemechanismen en de bevoegde autoriteiten¹⁰¹ zodat jaarverslagen en andere aanbevelingen geen dode letter blijven. Zoals eerder aangegeven voorziet de wet een dergelijk dialoog niet voor de CvT's. Gezien de huidige situatie waarin een debat naar aanleiding van jaarverslagen grotendeels afwezig blijft, rijst de vraag of dit in de toekomst op vrijwillige basis zal tot stand komen. We kunnen daardoor concluderen dat de nieuwe CvT's en CTRG voor gevangenen onvoldoende kwaliteitsgaranties bieden zoals opgelegd door OPCAT.

Conclusie

Binnen deze evolutie onderscheiden we enkele positieve en absoluut noodzakelijke vernieuwingen. De onafhankelijkheid van de CvT's en de CTRG vormen een cruciale stap voorwaarts om de effectiviteit van het toezicht te verhogen. Het systeem waarbij een minister van Justitie in het eigen toezicht voorziet,

is verleden tijd. Vanaf nu neemt de Kamer van volksvertegenwoordigers deze taak op. Daarnaast krijgen de CTRG en CvT's beperkte middelen om binnen de CTRG vier voltijdse leden aan te stellen en een secretariaat op te richten. De CvT's krijgen presentiegelden. Hoewel deze investeringen een belangrijke vooruitgang betekenen, wachten we af of ze voldoende tegemoet komen aan de (nieuwe) uitdagingen. Een derde verbetering betreft de invoering van het beklagrecht voor gedetineerden. De invoering van het klachtrecht vormt een belangrijke component in de ontwikkeling van een adequate bescherming van de rechten van gedetineerden.

De vormgeving van deze klachtencommissie (en beroepscommissie) stuitte echter ook op kritiek. Het idee om binnen de CvT's een klachtencommissie op te richten, werd door de meeste CvT's niet enthousiast onthaald. Ze menen dat de onafhankelijkheid van de klachtencommissie – in de schoot van een orgaan dat tevens toezicht houdt en bemiddelt – onvoldoende gegarandeerd wordt. Bovendien komt het klachtrecht in handen van vrijwilligers zonder adequate opleiding. Zij moeten zich in hun vrije tijd voldoende professionaliseren. Aangezien de CvT's nu reeds onvoldoende leden hebben om de taken uit te voeren, rijst de vraag wie deze extra taken zal opnemen.

Bovendien laat deze hervorming de kans schieten om de verschillende richtlijnen van het OPCAT te verwerken binnen de huidige wetgeving.

Uiteindelijk geloven we dat de nieuwe wet van 23 maart 2019¹⁰² de werkzaamheden van de CTRG en de CvT's ten goede kan komen. De interne inspectie en penitentiaire beleidsraad vormen een betekenisvolle aanvulling op het werk van de externe toezichtsorganen.

Kortom, de recente ontwikkelingen betekenen een belangrijke stap voorwaarts. Desondanks valt het te betreuren dat enkele mooie kansen onbenut bleven om het toezicht op detentie en het klachtrecht te versterken.

⁹⁷ Art. 18 OPCAT.

⁹⁸ Art. 18 OPCAT.

⁹⁹ P.M. SCHUYT, "Veertig jaar beklagrecht: een moderne gids, klaar voor de toekomst?", *Sancties* 2017, afl. 47, 335-340.

¹⁰⁰ L'ASSOCIATION POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE ET L'INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, "Manuel de mise en œuvre de l'OPCAT", Zwitserland en Costa Rica, 2010, p. 238 -239, http://www.apt.ch/content/files_res/opcat-manual-french-revised-2010.pdf.

¹⁰¹ Art. 22 OPCAT.

¹⁰² Wet 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van penitentiair personeel, BS 11 april 2019.