



**FATIK**  
Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen  
Verschijnt vier keer per jaar  
34ste jaargang  
januari-februari-maart 2017, nr. 153

ISSN 0772-5167

#### Redactie

*Hoofredactie:* Luc Robert  
*Eindredactie:* Pascale Van den Heede  
*Redactie:* Veerle Scheirs, Chris Hermans, Jürgen Millen, Neil Paterson, Tom Daems, Freya Vander Laenen

Abonnement op FATIK?  
Surf naar [fatik.mensenrechten.be](http://fatik.mensenrechten.be)  
Of bel 09/223.07.38

#### Redactiesecretariaat

Liga voor Mensenrechten vzw.  
Gebroeders De Smetstraat 75, 9000 Gent  
tel: 09/223.07.38 – fax: 09/223.08.48  
e-mail: [info@mensenrechten.be](mailto:info@mensenrechten.be)  
website: [www.mensenrechten.be](http://www.mensenrechten.be)

#### Redactionele samenwerking en disclaimer

*FATIK, Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen* strekt tot een zo volledig mogelijke berichtgeving over de evoluties op het vlak van strafrecht en gevangeniswezen.

Voor publicatie aangeboden teksten mogen rechtstreeks naar het redactiesecretariaat worden gestuurd. De redactie behoudt zich alle rechten voor de publicatie van ingezonden teksten, artikels, werken, advertenties ed. te weigeren.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden de redactie en de uitgever geen verantwoordelijkheid. Elke auteur is verantwoordelijk voor zijn/haar eigen redactionele bijdragen.

#### Lidmaatschap Liga voor Mensenrechten en jaarabonnementen

Lid + abonnement op Tijdschrift voor Mensenrechten: 35 €  
Lid + abonnement op Fatik, tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen: 40 €  
Lid + abonnement op beide tijdschriften: 70 €  
Steunend lid + abonnement op beide tijdschriften: 96 €  
Lid zonder abonnement: 5 € per jaar

rek.nr. BE34 0011 2701 3290

Het is ook mogelijk om, losgekoppeld van het lidmaatschap, een abonnement op de tijdschriften te bekomen.  
Meer informatie bij Liga voor Mensenrechten.

#### FATIK online

Je kan FATIK online raadplegen. De laatste vier nummers zijn enkel beschikbaar voor abonnees. Vraag een login via [fatik@mensenrechten.be](mailto:fatik@mensenrechten.be). Surf naar [fatik.mensenrechten.be](http://fatik.mensenrechten.be).

© Niets uit deze publicatie mag worden veeleenvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronische gegevensdragers of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande, uitdrukkelijke en schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uit respect voor mens en milieu wordt FATIK gedrukt op kringlooppapier en zonder vluchtige organische stoffen door Druk in de Weer, Gent

#### Editoriaal

3

#### Besparen heeft ook een kost

*Neil Paterson*

#### Artikel

5

#### Patiëntenrechten in de gevangenis: we zijn er nog niet

*Vincent Eechaudt, Freya Vander Laenen & Tom Vander Beken*

#### Rijp voor puberteit

#### Potpourri IV en het onafhankelijk toezicht op de gevangenis

*Tom Daems*

#### Detentiehuizen - Op maat van mens en strafdoel

*Hans Claus & Marjan Gryson*

#### Misdaad en More: vijf lessen voor vandaag

*Geertjan Zuidwegt*

#### Hoe wettelijk is de wettelijke herhaling?

*Jürgen Millen & Veerle Scheirs*

## Besparen heeft ook een kost

Sedert 1980 is de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden een bevoegdheid van de Vlaamse Overheid. Sindsdien is een breed scala aan individuele en groepsactiviteiten in de gevangenis van Vlaanderen en Brussel ontwikkeld. Dit aanbod omvat:

- sociaal werk interventies, financieel advies en begeleiding
- onderwijs
- geestelijke gezondheidszorg
- sociale, culturele en sportieve voorzieningen
- arbeidsbegeleiding

Deze interventies hebben als doel de negatieve gevolgen van de gevangenisstraf te verzachten, contact met de families van gedetineerden en de buitenwereld te bevorderen en gedetineerden voor te bereiden op een succesvolle re-integratie in de samenleving. Het recht van gedetineerden op deze hulp- en dienstverlening is ook wettelijk verankerd, zowel op federaal als op Vlaams niveau<sup>1</sup>.

De totstandkoming van dit aanbod is nooit gemakkelijk geweest. Partners van verschillende werelden moesten elkaar leren kennen, er kwamen steeds meer organisaties hun diensten aanbieden binnen de muren en soms werd het aanbod stopgezet als gevolg van syndicale acties die helemaal niets met de hulp- en dienstverlening te maken hadden. Toch kunnen we vaststellen dat, door de jaren heen, de samenwerking tussen Justitie en de Vlaamse Gemeenschap op een positieve manier evolueerde en dat de hulp- en dienstverlening een legitieme plaats heeft gekregen in het penitentiaire landschap.

#### Anders werken

Door recente evenementen lijkt dit goed werk echter op de helling te komen staan. De hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in Vlaanderen en Brussel komt steeds meer onder druk. Deze situatie is vooral een gevolg van besparingen op het federale overheidsbudget voor de penitentiaire sector en de daarmee gepaard gaande rationalisering geïntroduceerd door DG EPI. Concreet besliste de federale overheid om in de periode tussen 2015 en 2019 10% te besparen op personeelsmiddelen. Om dit te realiseren in de gevangenis werd het rationaliseringsproject 'Anders werken' in 2015 opgestart. Kort samengevat beoogde dit project een verschuiving van de opdrachten van de vroege en late shiften in de gevangenis om die meer te concentreren op de dagshift. Aan deze oefening werden een aantal randvoorwaarden gekoppeld. Het regime voor gedetineerden moest maximaal worden behouden, de veiligheid moest niet in het gedrang komen en de werklust van het personeel kon niet worden verhoogd. Om het veranderingsproces te faciliteren werden flexipremies voor het bewakingspersoneel voorzien. De rationalisering ging gepaard met een besluit om de werving van nieuw personeel tijdelijk te stoppen. Dit leidde tot een tekort aan personeel vooral in gevangenis waar er sprake was van hoog ziekteverzuim. Deze wervingsstop werd opgeheven in het voorjaar van 2016. Een eerste aanwervingsronde voor nieuwe beambten leverde echter weinig nieuwe personeelsleden op<sup>2</sup>. Tot slot was de rationalisering aanleiding voor uitgebreide syndicale acties. De meest langdurige was de staking in mei en juni 2016 van het bewakingspersoneel in de gevangenis van Wallonië en Brussel. Maar ook in een aantal Vlaamse gevangenis werden de afgelopen maanden gekenmerkt door een reeks stakingen, stakingsdreigingen en andere syndicale acties. Hierdoor wordt het hulp- en dienstverleningsaanbod meestal geschorst en dit vaak zonder verwittiging. Meermaals verschenen personeelsleden van de Vlaamse Gemeenschap aan de gevangenispoort waar hen dan toegang tot de instelling werd geweigerd als gevolg van een syndicale actie.

#### Impact op de hulp- en dienstverlening

Op basis van de ervaringen van hulpverleners op het terrein geven we hieronder voorbeelden van de genomen rationaliseringsmaatregelen. Het zal snel duidelijk zijn dat – in tegenstelling tot de vooropgestelde randvoorwaarden – de impact op het regime voor de gedetineerden wel aanzienlijk is. Ook is het belangrijk te beseffen dat deze voorbeelden louter indicatief zijn. De rationaliseringsoefening is nog niet in alle gevangenis afgerond. Pas wanneer dit proces voltooid is, zullen we de impact van de besparingen en de aangepaste werkwijzen volledig kunnen inschatten.

De rationalisering heeft tot nu toe geleid tot wijzigingen van het gevangenisregime in alle instellingen waarin zij is uitgevoerd. Een van de gevolgen is dat de uren waarop gedetineerden kunnen deelnemen aan groepsactiviteiten zijn veranderd. Hoe deze aanpassing zich in de praktijk vertaalt is anders in elke gevangenis. In veel instellingen zijn echter de

<sup>1</sup> Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, Decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, Samenwerkingsakkoord van 8 juli 2014 tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

<sup>2</sup> In februari 2017 lanceerde DG EPI een tweede aanwervingsronde.

beschikbare uren voor activiteiten effectief ingeperkt.

Zo moeten de werkplaatsen in sommige gevangenissen nu een half uur vroeger sluiten dan voorheen. Eén instelling organiseert nu alle groepsactiviteiten op hetzelfde moment en ze duren allemaal even lang (3 uur). Het aantal bewegingen van gedetineerden wordt dus beperkt. Een tijdsduur van drie uur is werkbaar voor praktische activiteiten maar is bijvoorbeeld volstrekt ongeschikt voor een therapie sessie. In een aantal gevangenissen is het volledige programma van avondactiviteiten afgeschaft. Theoretisch kunnen deze avondactiviteiten toch doorgaan tijdens de dag maar dit betekent dat gedetineerden moeten kiezen tussen verschillende activiteiten die nu op hetzelfde moment zijn georganiseerd.

Als gevolg van aanpassingen aan het tijdstip van de wandeling in sommige instellingen is het individuele hulp- en dienstverleningsaanbod minder toegankelijk. Hulpverleners in deze instellingen schatten dat zij ongeveer 40 procent minder interventies kunnen aanbieden dan vroeger omdat gedetineerden niet meer rechtstreeks gebracht kunnen worden van de wandeling naar een bureauafpraak met een hulpverlener.

Als gevolg van een personeelstekort is er soms onvoldoende bewakingspersoneel dat kan zorgen voor de beweging van gedetineerden binnen de instelling. In die omstandigheden worden hulp- en dienstverleningsactiviteiten vaak afgeschaft, zonder de betrokkenen (gedetineerden noch hulpverleners) te verwittigen. Personeelstekorten hebben ook geleid tot beslissingen om de dienstverlening te beperken op een meer permanente basis. In één gevangenis is zo het beroepsopleidingsaanbod verminderd met 50 procent. Bovendien kunnen gedetineerden in deze instelling slechts één keer in de twee weken, in plaats van wekelijks, gebruik maken van de bibliotheek.

## De situatie in Brussel en Brugge

In juni 2015 werden alle groepsactiviteiten in de Brusselse gevangenissen opgeschort omdat het penitentiaire bewakingspersoneel niet bereid was deze te faciliteren. Dit kwam als gevolg van een vermindering van het aantal penitentiaire beambten in Sint-Gillis. Recent zijn sommige activiteiten heropgestart maar de situatie is, na bijna 22 maanden, ver van opgelost. Het is ook belangrijk te benadrukken dat de huidige gebeurtenissen in Brussel alleen de meest recente manifestatie zijn van problemen die zich al lang stellen. In de afgelopen jaren zijn er immers veelvuldig stakingen en andere vormen van syndicale acties geweest in de Brusselse gevangenissen en deze resulteerden altijd in een stopzetting van het hulpaanbod aan gedetineerden<sup>3</sup>.

De organisatie van groepsactiviteiten in de gevangenis van Brugge werd ook bijna volledig stopgezet in de zomer van 2016. In de meeste afdelingen zijn geen activiteiten meer toegelaten. Waar dit toch mogelijk blijft (in de afdeling voor geïnterneerden en de eenheid voor moeders en baby's), kunnen de activiteiten alleen doorgaan als er adequaat toezicht door penitentiaire beambten is. Omdat dit niet altijd kan worden gegarandeerd, wordt het aanbod in deze secties vaak ook geannuleerd. Bovendien zijn alle activiteiten in het educatief centrum opgeschort en zullen deze ten vroegste in de zomer van 2017 kunnen worden heropgestart. Ook hier heeft het personeelstekort aanzienlijk bijgedragen tot deze situatie.

Er zijn ook de facto beperkingen op het individuele aanbod voor gedetineerden in de gevangenis van Brugge. Theoretisch blijft dit aanbod beschikbaar zoals voorheen mits de aanwezigheid van voldoende bewakingsassistenten op de secties. In de praktijk is echter de aard en omvang van de individuele hulpverlening ook verminderd. Verzoeken door sociale werkers om gedetineerden op te roepen voor een gesprek worden vaak geweigerd. Bijgevolg moeten gevoelige en complexe problemen besproken worden via het in-cel telefoonsysteem. Dit betekent dat andere gedetineerden deze gesprekken kunnen afluisteren. In die omstandigheden is het geen verrassing dat gedetineerden steeds minder bereid zijn om gebruik te maken van dit aanbod.

## Slot

We kunnen de negatieve effecten van de rationaliseringssoefening en syndicale acties niet sterk genoeg benadrukken. De hulp- en dienstverlening aan gedetineerden komt steeds meer onder druk te staan. Het aanbod wordt afgeslankt en er is minder flexibiliteit om interventies te organiseren op basis van de behoeften van de gedetineerden. De gebeurtenissen in de gevangenissen van Brussel en Brugge zijn hierbij de meest extreme voorbeelden, maar ook in andere instellingen is de invloed voelbaar. Gedetineerden zijn niet alleen beroofd van hun vrijheid, hun recht op bijstand wordt ook niet nageleefd. Dit zal ongetwijfeld een negatief effect hebben op de sfeer in onze penitentiaire instellingen en bemoeilijkt de kans op een succesvolle re-integratie.

Neil Paterson\*

<sup>3</sup> L. Naessens, *We zitten vast - welzijnswerk in Brusselse gevangenissen wordt onmogelijk*, Sociaal.Net, 30 mei 2016.

\* Neil Paterson is stafmedewerker bij het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk en redactielid van FATIK.

## Patiëntenrechten in de gevangenis: we zijn er nog niet

Vincent Eechaudt, Freya Vander Laenen & Tom Vander Beken<sup>1</sup>

**In 2015 bestelde het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE) een studie naar de organisatie van de gezondheidszorg in de Belgische gevangenissen. Het project had onder meer tot doel na te gaan in welke mate de huidige penitentiaire wetgeving de toepassing van de Wet Patiëntenrechten in de weg staat. Onderstaand artikel vat de belangrijkste punten van deze juridische analyse samen. De Basiswet Gevangeniswezen betekent een grote vooruitgang voor de rechtspositie van gedetineerden en garandeert hen, in theorie, in grote mate een gezondheidszorg conform de Wet Patiëntenrechten. Dit veronderstelt evenwel de inwerkingtreding van de relevante artikelen uit de Basiswet en een aanpassing van een aantal ondertussen gedateerde bepalingen ervan..**

## Context

Uit recent onderzoek van Vyncke et al. blijkt nogmaals dat het met de fysieke en mentale gezondheid van gedetineerden een stuk slechter gesteld is dan in de vrije samenleving het geval is<sup>2</sup>. Het is dan ook belangrijk dat gedetineerden kunnen genieten van een kwaliteitsvolle gezondheidszorg. Het garanderen van een kwaliteitsvolle gezondheidszorg wordt echter bemoeilijkt door de specificiteit van de gevangenisomgeving. In de gevangenissen is immers onder meer sprake is van overbevolking, beperkte medische voorzieningen en een kwetsbare gevangenisbevolking. Ethische principes rond de vertrouwensrelatie tussen arts en patiënt, dwangbehandelingen en de dubbele loyaliteit van medisch personeel t.a.v. patiënten

en de gevangenisautoriteiten kunnen in een gevangenisomgeving bovendien snel onder druk komen te staan<sup>3</sup>.

Op wetgevend vlak bepaalt de Wet Patiëntenrechten dat iedere patiënt, zonder enig onderscheid, recht heeft op een kwaliteitsvolle gezondheidszorg<sup>4</sup>. Ook gedetineerden zien hun rechten als patiënt dus in principe gevrijwaard. In de realiteit blijkt niettemin dat er problemen opduiken bij de organisatie van zowel de geestelijke als fysieke gezondheidszorg in de gevangenissen<sup>5</sup>. Bovendien is de juridische situatie relatief complex gezien enerzijds de Wet Patiëntenrechten verschillende uitzonderingen kent en omdat anderzijds het merendeel van de wettelijke bepalingen rond de gezondheidszorg uit de Basiswet Gevangeniswezen nog niet in werking traden. Onderstaand artikel bespreekt elk patiëntenrecht en contrasteert deze met de Belgische penitentiaire wetgeving en de organisatie van de gezondheidszorg in de Belgische gevangenissen.

## Juridische normen

De organisatie van de gezondheidszorg, gezondheidsbescherming en medische en medico-psychosociale expertise wordt beschreven in art. 87-101 van de Basiswet Gevangeniswezen<sup>6</sup>. Gezien een Koninklijk Besluit echter ontbreekt om uitvoering te geven aan desbetreffende wetsbepalingen, dient op heden teruggegrepen te worden naar art. 96-104 van het Algemeen Reglement van de Strafinrichtingen<sup>7</sup>. De gezondheidszorg in gevangenissen dient bovendien afgestemd te worden op de Wet Patiëntenrechten<sup>8</sup>. Gezien gedetineerden niet buiten het toepassingsgebied vallen, dienen ook zij te genieten van de rechten uit deze wet zolang er geen

<sup>1</sup> De auteurs zijn post-doctoraal onderzoeker, respectievelijk hoofddocent en hoogleraar aan het Institute for International Research on Criminal Policy (Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht, Universiteit Gent). Correspondentie betreffende dit artikel mag gericht worden aan Vincent.Eechaudt@UGent.be. Dit artikel is gebaseerd op een rapport dat de auteurs schreven voor de KCE studie 2015-50 (HSR) 'The organization of health care in Belgian prisons', dat zal verschijnen in 2017.

<sup>2</sup> V. VYNCKE, L. HANSENS, E. STEENBERGHS en S. WILLEMS, *Onderzoeksrapport 'Gezondheidsprofiel Gedetineerden'*, Universiteit Gent, 2015.

<sup>3</sup> J. PONT, H. STÖVER en H. WOLFF, 'Dual Loyalty in Prison Health Care', *American Journal of Public Health* 2012, afl. 3, (475) 475-480.

<sup>4</sup> Art. 5 Wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, BS 26 september 2002.

<sup>5</sup> REFLECTIEGROEP 'ZORG EN DETENTIE', *Naar een volwaardige gezondheidszorg voor gedetineerden en geïnterneerden in België. Memorandum, 25 juli 2014. Voor voorbeelden in de rechtspraak, zie o.m. EHRM 22 oktober 2012, 22831/08, L.B. t. België; EHRM 10 januari 2013, 43418/09, Claes t. België; EHRM 9 januari 2014, 22283/10, Lankester t. België; EHRM 17 november 2015, 47687/13, Bamouhammad t. België; EHRM 6 september 2016, 73548/13, W.D. t. België.*

<sup>6</sup> Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, BS 1 februari 2005.

<sup>7</sup> Koninklijk Besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, BS 25 mei 1965.

<sup>8</sup> Wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, BS 26 september 2002.

specifieke wetgeving voor gedetineerden van kracht is (lex specialis). De hiërarchie der rechtsnormen leert ons bovendien dat indien het Algemeen Reglement van de Strafinrichtingen strijdig is met de bepalingen uit de Wet Patiëntenrechten, deze laatste primeert. Het Algemeen Reglement neemt namelijk de vorm aan van een Koninklijk Besluit en niet van een parlementair goedgekeurde wet. Indien de Basiswet alsnog van kracht wordt, gelden de uitzonderingen op de Wet Patiëntenrechten die hierin voorzien zijn uiteraard wel<sup>9</sup>.

Op internationaal vlak geeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens mee richting aan de minimale gezondheidszorg waarop gedetineerden recht hebben. Een gedetineerde moet onder meer toegang hebben tot een kwalitatieve gezondheidszorg wanneer zijn toestand dit vereist (ook zonder dat de gedetineerde expliciet om zorg vraagt en, indien nodig, ook buiten de gevangensmuren). Het Hof tilt bijzonder zwaar aan het feit dat een gedetineerde een medische behandeling wordt ontzegd hoewel de noodzaak hiertoe door een arts wordt bevestigd. Wanneer een lidstaat nalaat de gepaste zorg te voorzien riskeert het een veroordeling op basis van art. 2 EVRM (recht op leven) of art. 3 EVRM (verbod op onmenselijke behandeling). Naast het al dan niet voorzien van medische zorg, houdt het Hof eveneens toezicht op de manier waarop de zorg wordt verstrekt. Zo werden veroordelingen uitgesproken voor het niet naleven van het medisch beroepsgeheim en het boeien van zieke gedetineerden tijdens de behandeling hoewel dit niet nodig was voor het verzekeren van de veiligheid<sup>10</sup>. Specifiek voor België valt op dat het Hof ons land verschillende malen veroordeelde omwille van het uitblijven van een adequate medische behandeling voor geïnterneerden die verblijven in een psychiatrische annex van een gevangenis<sup>11</sup>. Los van het EHRM, vaardigden verschillende organisaties, waaronder de Raad van Europa en het Europees Comité voor de Preventie van Foltering (CPT), specifieke richtlijnen uit rond de organisatie van de gezondheidszorg in gevangensissen<sup>12</sup>. Zo wordt aanbevolen een brochure te verstrekken aan binnenkomende gedetineerden waarin beschreven staat hoe gedetineerden beroep kunnen doen op de medische zorg, moeten nieuwe gedetineerden gescreend worden, etc.

## Het recht op kwaliteitsvolle medische dienstverlening

Elke patiënt, inclusief gedetineerden, heeft recht op een kwaliteitsvolle gezondheidszorg<sup>13</sup>. Deze zorg slaat niet enkel op de behandeling van een aandoening, maar omvat tevens de preventie, de evaluatie en de pijnverlichting. Discriminatie is uit den boze: de gezondheidszorg dient verstrekt te worden 'zonder enig onderscheid op welke grond ook'. Drie aspecten van een kwaliteitsvolle gezondheidszorg zijn in de gevangenis in het bijzonder relevant: het gelijkwaardigheidsbeginsel, de continuïteit van de zorg en de professionele onafhankelijkheid van het medisch personeel.

### Het gelijkwaardigheidsbeginsel

Het gelijkwaardigheidsbeginsel houdt in dat elke gedetineerde recht heeft op eenzelfde beschikbaarheid, toegang en kwaliteit van gezondheidszorg als de zorg die voorhanden is in de vrije samenleving. De detentie op zich rechtvaardigt geen minderwaardige zorg. De prevalentie van fysieke en mentale problemen binnen de gevangenis ligt bovendien hoger dan bij de algemene bevolking. Dit impliceert dat de gevangenisautoriteiten op organisatorisch en budgettair vlak moeten voorzien dat gedetineerden zich intensiever beroepen op de gezondheidszorgvoorzieningen. Het CPT wijst er dan ook op dat in een gevangenis voldoende medisch gekwalificeerd personeel voorhanden moet zijn, inclusief psychologen, psychiaters en verplegers die kennis hebben van de specifieke forensische problematiek<sup>14</sup>.

Net zoals buiten de gevangenis moet een patiënt indien nodig 24 uur per dag beroep kunnen doen op gezondheidszorg. Deze permanentie kan georganiseerd worden via dokters van wacht of via een telefonische permanentiedienst. Tijdens de bezoeken van het CPT aan Belgische inrichtingen werd gewezen op het tekort aan artsen, tandartsen, psychiaters en psychologen.

Ook hekelde het Comité de afwezigheid van een permanent bemande ziekenboeg in een

gevangenis van meer dan 700 gedetineerden<sup>15</sup>. De ontoereikende medische zorg voor geïnterneerden en de daaropvolgende veroordelingen door het EHRM zijn ondertussen genoegzaam bekend. De gevangenisinfrastructuur en het beperkt aantal zorgverleners maken het ook moeilijk om bijzondere gezondheidsrechten, zoals het recht op palliatieve zorgen en het recht op euthanasie, in de praktijk om te zetten<sup>16</sup>. Zo werd geen van de 20 euthanasieverzoeken omwille van ondraaglijk psychisch lijden tussen januari 2011 en januari 2016 ingewilligd. Twee gedetineerden die euthanasie aanvroegen omwille van een somatische aandoening kregen in dezelfde periode wel een positief antwoord<sup>17</sup>.

Het gelijkwaardigheidsbeginsel staat als zodanig ingeschreven in de Basiswet Gevangeniswezen (art. 88). De zorg en de kwalificaties van de zorgverleners moeten bovendien aangepast zijn aan de specifieke noden van gedetineerden (art. 88 en 90). Indien het gevangeniswezen onvoldoende uitgerust is, wordt de gedetineerde zo nodig overgebracht naar een externe zorginstelling (art. 93). De praktische organisatie van de gezondheidszorg, die rekening moet houden met de opmerkingen van het CPT, zal gedetailleerd moeten worden in een Koninklijk Besluit (art. 97 §2). Het Algemeen Reglement, op heden van kracht, preciseert dat een gedetineerde de zorg krijgt die de gezondheidstoestand vereist. Daarbij wordt niet ingegaan op de kwalificaties van het personeel, noch op een bepaalde minimum personeelsbezetting.

### Continuïteit van de zorg

Het principe van de continuïteit van de zorg houdt in dat de zorgverlening die vóór de gezondheidszorg aangeboden werd, kan voortgezet worden in de gevangenis. De detentie rechtvaardigt geen afbouw of stopzetting van een medische behandeling (denk bijvoorbeeld aan een substitutiebehandeling met methadon in het kader van een drugsverslaving)<sup>18</sup>. De continuïteit van de zorg kwam de vorige jaren meerdere malen onder druk te staan toen gevangenisartsen weigerden de wachtdienst verder te bemannen nadat de uitbetaling van hun lonen reeds maanden op zich liet wachten<sup>19</sup>. Het voortzetten van de gezondheidszorg is ook belangrijk ná de

detentie: de doorverwijzing naar de gepaste medische zorgvoorzieningen is essentieel voor een succesvolle re-integratie van de (ex-)gedetineerde<sup>20</sup>.

De Basiswet Gevangeniswezen vermeldt dat iedere gedetineerde tijdens zijn detentietraject recht heeft op de gezondheidszorg gelijkwaardig met de zorg die hij voor de opsluiting in de gevangenis genoot (art. 89). In het Algemeen Reglement komt die continuïteit van de zorg niet ter sprake.

### Professionele onafhankelijkheid van de zorgverstreker

Een kwaliteitsvolle gezondheidszorg vereist een vertrouwensband tussen de patiënt en de zorgverstreker. Wanneer een zorgverstreker werkt in een gevangenis bestaat echter het risico dat een gedetineerde vreest voor een reële of vermeende dubbele loyaliteit van de zorgverstreker. Voor een gedetineerde kan het onduidelijk zijn of de arts de belangen van de patiënt behartigt, dan wel de belangen van de gevangenisadministratie. Internationale standaarden wijzen er dan ook op dat er een absolute onafhankelijkheid moet zijn van de zorgverstrekkers. Een strikte scheiding is noodzakelijk tussen zorgverstrekkers en ander (medisch) personeel dat een expertisefunctie uitoefent in het belang van de gevangenisadministratie. Experts kunnen opgeroepen worden om de gevangenisadministratie bij te staan bij hongerstakingen, dwangvoeding en het medisch toezicht tijdens de opsluiting in een strafcel. Zorgverstrekkers dienen daarentegen beschouwd te worden als de persoonlijke arts van de patiënt en geen van de functies van de zorgverstreker mag deze vertrouwensrol in de weg staan<sup>21</sup>.

De Basiswet Gevangeniswezen conformeert met de vereisten rond de onafhankelijkheid van de zorgverstreker (art. 96). De dubbele loyaliteit wordt vermeden door een onderscheid te maken tussen zorgverstrekkers en adviserende artsen, waar enkel adviserende artsen belast worden met een medische of psychosociale expertiseopdracht (art 2, 18° en 19° en Titel V, hoofdstuk VII en VIII). Toch is de Basiswet Gevangeniswezen strijdig met de internationale standaarden op één, niet onbelangrijk punt. Art. 144

9 Zie ook FEDERALE OMBUDSDIENST "RECHTEN VAN DE PATIËNT", Jaarverslag 2014, 2015, 51-52.

10 Voor een uitgebreid overzicht van de concrete rechtszaken, zie EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Health-related issues in the case-law of the European Court of Human Rights, juni 2015, 13-20.

11 Zie onder meer EHRM 10 april 2013, 43418/09, Claes t. België; EHRM 10 januari 2013, 43653/09, Dufoort t. België; EHRM 10 januari 2013, 53448/10, Swennen t. België; EHRM 22 oktober 2012, 22831/08, L.B. t. België; EHRM 6 december 2011, 8595/06, De Donder en De Clippel t. België.

12 Recommendation R (98) 7 concerning the ethical and organisational aspects of health care in prison, 8 april 1998; Recommendation Rec(2006)2 on the European Prison Rules, 11 januari 2006; United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Mandela Rules), 17 december 2015; EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE, The CPT standards, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2015, Straatsburg, januari 2002.

13 Art. 5 Wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, BS 26 september 2002.

14 EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE, 3rd General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1992, CPT/Inf (93) 12, Straatsburg, 4 juni 1993, para. 38-44.

15 EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE, 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 23 au 27 avril 2012, CPT/Inf (2012) 36, Straatsburg, 2012, para. 27-28; EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE, 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 24 septembre au 4 octobre 2013, CPT/Inf (2016) 13, Straatsburg, 2016, para. 74-75.

16 REFLECTIEGROEP "ZORG EN DETENTIE", o.c., 8.

17 C. DEVYNCK en S. SNACKEN, "Ondraaglijk psychisch lijden en euthanasieverzoeken van gedetineerden en geïnterneerden", FATIK 2016, afl. 149, (12) 14.

18 F. VANDER LAENEN, W. VANDERPLASSCHEN, S. SMET, J. DE MAEYER, M. BUCKINX, S. VAN AUDENHOVE, M. ANSSEAU en B. DE RUYVER, Analysis and optimization of substitution treatment in Belgium, Gent, Academia Press, 2013.

19 EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE, CPT/Inf (2016) 13, para. 72. Zie recentelijk ook K. MAENHOUT, "Gevangenisartsen sinds september niet meer betaald", De Standaard, 3 januari 2017, [http://www.standaard.be/cnt/dmf20170103\\_02656427](http://www.standaard.be/cnt/dmf20170103_02656427).

20 D. MEARS en J. COCHRAN, "U.S. Prisoner Reentry Health Care Policy in International Perspective: Service Gaps and the Moral and Public Health Implications", The Prison Journal 2012, afl. 2, 175-202; REFLECTIEGROEP "ZORG EN DETENTIE", o.c., 18.

21 EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE, CPT/Inf (93) 12, para. 71-74.

§ 6 schrijft voor dat de beslissing tot het opsluiten van een gedetineerde in een strafcel (als tuchtsanctie) slechts kan genomen worden nadat een arts heeft verklaard dat er geen medische redenen zijn om zich tegen de uitvoering van deze straf te verzetten. Deze praktijk is onverenigbaar met de aanbevelingen van de Verenigde Naties, die er op wijzen dat medisch personeel nooit op voorhand mag certificeren dat gedetineerden in een zodanige gezondheid verkeren dat zij een tuchtsanctie kunnen verduren gezien dit nefast is voor de vertrouwensband tussen beide partijen<sup>22</sup>. Medisch personeel dient geïnformeerd te worden over elke gedetineerde die in een strafcel wordt opgesloten en moet deze daarna spoedig bezoeken. In geval de gezondheid van de gedetineerde ernstig in gevaar is moet de gevangenisdirectie hierover geïnformeerd worden<sup>23</sup>.

Op heden is er hoe dan ook sprake van een wettelijke lacune gezien het Algemeen Reglement geen aandacht schenkt aan de dubbele rol van een zorgverstrekker: een gedetineerde kan een beroep doen op de 'geneesheer van de inrichting'. Bovendien dient de geneesheer tevens te verklaren of 'vrouwen die hun kind zogen of in een gevorderde staat van zwangerschap verkeren' zonder gevaar kunnen overgebracht worden<sup>24</sup>. Deze taak zou niet gecombineerd mogen worden met de taak van de geneesheer als zorgverstrekker. Ook de Orde der Artsen wees er in het verleden op dat de situatie, waarbij de functie van behandelende arts en de expertisefunctie gecombineerd worden omwille van personeelstekorten, niet aanvaardbaar is en zo spoedig mogelijk verholpen moet worden<sup>25</sup>.

De Orde wijst dan ook op de bepalingen in de Code van geneeskundige plichtenleer die de onverenigbaarheid van beide functies voorschrijft. Bovendien publiceerde de gevangenisadministratie de omzendbrief nr. 1800 waarin beschreven wordt hoe zorgverleners en medisch experts in psychiatrische afdelingen van de gevangenissen kunnen samenwerken conform het onafhankelijkheidsbeginsel<sup>26</sup>.

## Het recht op vrije keuze van zorgverstrekker

Het recht op vrije keuze van zorgverstrekker is niet absoluut: de wet patiëntenrechten laat toe dat de keuze kan beperkt worden krachtens de wet<sup>27</sup>. Tijdens de parlementaire voorbereidingen van de Wet Patiëntenrechten werd expliciet verwezen naar organisatorische beperkingen in de gevangenissen om deze restrictie te verantwoorden<sup>28</sup>. Zo is het onmogelijk om een (door de gevangenis tewerkgestelde) arts te kiezen in kleinere gevangenissen waar slechts één arts werkzaam is.

De Commissie Dupont onderschreef niettemin het principe van de vrije keuze van zorgverstrekker. In het oorspronkelijke wetsvoorstel werd daarom expliciet gesteld dat er voldoende artsen, psychiaters, tandartsen en gynaecologen moeten zijn om de gedetineerde in de gelegenheid te stellen een minimale mogelijkheid tot vrije artskeuze te hebben<sup>29</sup>. In de uiteindelijke Basiswet Gevangeniswezen wordt de vrije keuze niet even ruim ingevuld.

De gedetineerde heeft verder het recht bezoek te ontvangen en zich te laten behandelen door een vrij gekozen arts. De behandeling kan niettemin enkel plaatsvinden na toestemming van het diensthoofd van de dienst voor gezondheidszorg bij de penitentiaire administratie (art. 91 § 1 en 2). De beslissing van het diensthoofd moet met redenen omkleed zijn en mag dus niet geweigerd worden op arbitraire gronden. Deze beperkingen zijn in lijn met de Wet Patiëntenrechten. Het Algemeen Reglement kent een soortgelijke regeling, hoewel voor zowel het bezoek als de behandeling toestemming nodig is van de gevangenisdirectie. Ook deze beperking conformeert met de Wet Patiëntenrechten: de beperking van de vrije keuze dient opgelegd te worden *krachtens* de wet, waardoor een Koninklijk Besluit voldoet. Toch dient in het achterhoofd gehouden te worden dat een Koninklijk Besluit tot doel heeft uitvoering te geven aan een wet. Gezien de meeste artikelen rond

22 Art. 4 Resolution 37/194 regarding principles of medical ethics relevant to the role of health personnel, particularly physicians, in the protection of prisoners and detainees against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 18 december 1982; art. 46 United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Mandela Rules), 2015.

23 EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE, 21st General Report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) (1 August 2010-31 July 2011), CPT/Inf (2011) 28, Straatsburg, 2011, para. 63. Zie ook V. EECHAUDT, "Geen woorden maar daden. Het Europees anti-foltercomité (CPT) neemt het Belgische tuchtrekime (opnieuw) op de korrel", FATIK 2016, afl. 150, (4) 6-7.

24 Art. 127 Koninklijk Besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, BS 25 mei 1965.

25 Advies van de Nationale Raad van de Orde van Geneesheren van 28 juni 2008 betreffende de gezondheidszorg in penitentiaire inrichtingen.

26 Omzendbrief nr. 1800 van 7 juni 2007 betreffende zorgequipes in psychiatrische afdelingen van de gevangenissen, in afdelingen en inrichtingen tot bescherming van de maatschappij: doelstelling, samenstelling, werking.

27 Wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, BS 26 september 2002. De Wet Patiëntenrechten hanteert de term 'beroepsbeoefenaar' i.p.v. 'zorgverstrekker'. Om te bepalen wie erkend wordt als beroepsbeoefenaar wordt verwezen naar het Koninklijk Besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, BS 14 november 1967. Desbetreffend KB werd ondertussen vervangen door de Gecoördineerde Wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, BS 18 juni 2015. Naast artsen, worden onder meer psychologen, psychotherapeuten en orthopedagogen erkend als beroepsbeoefenaars.

28 Wetsontwerp betreffende de rechten van de patiënt, Parl.St. Kamer 2001-02, nr. 1642/001, 18-19.

29 Eindverslag van de commissie «basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden», Parl.St. Kamer 2000-01, nr. 1076/001, 322.

gezondheidszorg in de basiswet op heden nog niet in werking traden, kan het Algemeen Reglement *de jure* ook geen uitvoering geven aan deze wettelijke bepalingen.

## Het recht op informatie

### Het recht op informatie over de gezondheidstoestand

Een patiënt heeft recht op alle informatie die nodig is om inzicht te krijgen in zijn gezondheidstoestand en de vermoedelijke evolutie ervan<sup>30</sup>. De Basiswet Gevangeniswezen garandeert dit patiëntenrecht via verschillende bepalingen. Elke gedetineerde moet, in een verstaanbare taal, geïnformeerd worden over de mogelijkheden van medische hulpverlening (art. 19, reeds in werking getreden). Het huishoudelijk reglement, met daarin praktische informatie rond deze hulpverlening, moet ter beschikking gesteld worden van de gedetineerde (art. 16 § 3, tevens in werking). In de praktijk zijn vele huishoudelijke reglementen verouderd en slecht verdeeld onder de gedetineerden<sup>31</sup>. Een gedetineerde moet bovendien een onderhoud hebben met de gevangenisarts binnen de 24 uur na aankomst in de gevangenis en kan deze raadplegen telkens hij hierom verzoekt (art. 89). Het Algemeen Reglement beperkt het recht op informatie niet, waardoor dit patiëntenrecht volledig toepassing moet vinden tijdens de gevangenschap.

Een patiënt mag steeds bijgestaan worden door een vertrouwenspersoon, ook tijdens de informatiewinning. Bovendien moet deze vertrouwenspersoon ook in de plaats kunnen treden van de patiënt. In de buitenwereld kan de patiënt gelijk welke persoon die zijn vertrouwen geniet aanwijzen als vertrouwenspersoon. Een gedetineerde kan echter enkel een advocaat, een arts van buiten de gevangenis en de aalmoezenier, de bedienaar van de eredienst of de morele consulent aanwijzen als vertrouwenspersoon (art. 92 § 1). De wetgever is namelijk overtuigd dat de vrije keuze van vertrouwenspersoon in een gevangeniscontext problemen kan stellen omwille van ongeoorloofde druk op een gedetineerde om een bepaalde vertrouwenspersoon te 'kiezen' (vb. een medegedetineerde)<sup>32</sup>. Deze maatregel blijft niettemin op gespannen voet staan met de grondgedachte dat een vertrouwenspersoon net vrij gekozen moet kunnen worden om zich daadwerkelijk van een

vertrouwensrelatie te verzekeren. Bovendien doet het afbreuk aan één van de basisprincipes van de Wet Patiëntenrechten: de maximale autonomie van de patiënt.

Elke patiënt heeft recht op een zorgvuldig bijgehouden en veilig bewaard patiëntendossier dat ingekeken kan worden en waarvan een afschrift kan bekomen worden<sup>33</sup>. Dit recht is evenwel niet allesomvattend: persoonlijke aantekeningen van de zorgverlener of informatie van derden vallen hier niet onder.

### Het recht op een patiëntendossier

De Basiswet Gevangeniswezen beperkt het recht op een afschrift van het patiëntendossier. De gedetineerde kan een kopie van het dossier laten opsturen naar zijn vertrouwenspersoon, maar kan zelf geen afschrift verkrijgen (art. 92 § 2). Deze beperking van het recht op afschrift van het patiëntendossier vindt men ook terug in internationale aanbevelingen<sup>34</sup>. Een gevangenis valt namelijk niet onder de onschendbaarheid van de woning, waardoor penitentiair beamtenden steeds het recht hebben een cel te doorzoeken. Persoonlijke en vertrouwelijke documenten, waaronder het medisch dossier, kunnen dan ook moeilijk op cel bewaard worden. Het Algemeen Reglement beperkt het recht op een afschrift van het medisch dossier niet. Zolang de Basiswet Gevangeniswezen dus niet van kracht is, communiceert de FOD Justitie in een richtlijn dat een gedetineerde een afschrift mag bewaren op cel, in een gesloten omslag, met de vermelding dat de inhoud strikt persoonlijk en vertrouwelijk is<sup>35</sup>.

## Het recht vrijwillig in te stemmen met een medische behandeling

De vereiste vrije en geïnformeerde instemming<sup>36</sup> van een patiënt staat voorop in het behandelproces en vloeit voort uit het zelfbeschikkingsrecht. Het recht staat dan ook haaks op dwangvoeden en dwangmedicatie, praktijken die voorkomen bij hongerstakers of psychotische patiënten. De *World Psychiatric Association* verklaarde dat "No treatment should be provided against the patient's will, unless withholding treatment would endanger the life of the patient and/or the life of others"<sup>37</sup>. Het raadgevend comité voor bio-ethiek gaf aan dat een "gedwongen behandeling slechts gerechtvaardigd is als de patiënt door zijn mentale stoornis niet in staat is vrij geïnformeerd in te stemmen met de noodzakelijke verzorging gezien

30 Art. 7 Wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, BS 26 september 2002.

31 V. EECHAUDT, Internationaal penitentiair tuchtrecht. Naleving in België en Frankrijk, Antwerpen, Maklu, 2017, in druk.

32 Voorstel van basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden. Amendement, Parl.St. Kamer 2003-04, nr. 0231/002, 101.

33 Art. 9 Wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, BS 26 september 2002.

34 Art. 26 United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Mandela Rules), 2015.

35 FOD JUSTITIE, Procedure n° G01 - Toegang tot het medisch dossier voor de gedetineerde, 2014.

36 Art. 8 Wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, BS 26 september 2002.

37 Art. 4 Madrid Declaration On Ethical Standards For Psychiatric Practice, 25 augustus 2002.

*zijn toestand*<sup>38</sup>. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt eenzelfde redenering: dwangvoeden of dwangmedicatie is enkel toegestaan wanneer aangetoond wordt dat dit therapeutisch noodzakelijk is. Bovendien moet de behandeling gebeuren op een manier die niet onmenselijk of vernederend is. Zo kan het gebruik van hand- of voetboeien enkel om veiligheidsredenen. Het boeien gebeurt m.a.w. om de fysieke integriteit van de gedetineerde en derden te verzekeren of omdat er een ontsnappingsgevaar is. Het boeien moet steeds gemotiveerd worden en proportioneel en gerechtvaardigd zijn. Situaties waarin niet aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan, werden in het verleden strijdig bevonden met art. 3 EVRM<sup>39</sup>.

De nationale raad van de Orde van Artsen betreurt dat tot nog toe geen specifieke regelgeving voorhanden is rond de gedwongen behandeling, niet alleen voor gedetineerden, maar ook voor patiënten in de vrije samenleving<sup>40</sup>. Het gebruik van dwangmiddelen wordt wel besproken in de Basiswet Gevangeniswezen met het oog op de handhaving van de orde en veiligheid (art. 119-121, in werking). Dwangbehandelingen in geval van een spoedgeval worden ook besproken, zij het in de Wet Patiëntenrechten. Wanneer de patiënt niet in staat is zijn wil te uiten en de vertegenwoordiger niet bekend is of niet tijdig kan bereikt worden, en er dreiging is voor onmiddellijke en ernstige schade, dan kan een arts optreden in het belang van de gezondheid van de patiënt. Zolang (en van zodra) de patiënt wilsbekwaam is, moet hij ingelicht worden over zijn gezondheidstoestand en is een informed consent noodzakelijk<sup>41</sup>.

## Het recht op privacy

Informatie over de gezondheidstoestand van de patiënt kan niet vrijelijk gedeeld worden gezien de informatie valt onder het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de patiënt<sup>42</sup>. Dit heeft tot gevolg dat een arts medische informatie niet zomaar mag delen met de gevangenisadministratie, dat de toegang tot het medisch dossier van de gedetineerde beperkt is en dat penitentiair personeel niet zonder meer aanwezig mag zijn tijdens de consultaties. Het recht op privacy is evenwel niet absoluut: inperkingen zijn toegestaan als ze bij wet

voorzien zijn en een legitiem doel hebben (t.z. voor zover dit nodig is voor de bescherming van de volksgezondheid of voor de bescherming van de rechten en de vrijheden van anderen).

### Het beroepsgeheim

In overeenstemming met de Wet Patiëntenrechten voorziet de Basiswet Gevangeniswezen dat een arts de directie onmiddellijk moet verwittigen als hij een besmettelijke ziekte of de dreiging ervan vaststelt (zoals hepatitis A of B of tuberculose), wanneer er maatregelen moeten getroffen worden om een zieke gedetineerde af te zonderen of om de verspreiding van een ziekte te voorkomen (art. 99 § 4). Wanneer een arts van oordeel is dat de geestelijke of lichamelijke gezondheid van een gedetineerde ernstig wordt geschaad door de voortzetting van de detentie kan hij dit ook melden, alleen is de instemming van de gedetineerde in dat geval noodzakelijk (art. 94).

De informatie in het medisch dossier van de gedetineerde kan niet gedeeld worden met derden voor zover dit niet bij wet voorzien is. Tot voor kort leidde dit tot spanningen rond inzage in het dossier door de Commissies van Toezicht. Deze zijn belast met het toezicht op de correcte bejegening van gedetineerden (art. 27 Basiswet Gevangeniswezen). De Orde der Artsen was lang van mening dat de gedetineerde het inzage recht enkel kan overdragen aan een vertrouwenspersoon. Leden van de Commissies van Toezicht konden, dixit de Orde, niet aangesteld worden als vertrouwenspersoon van een gedetineerde en dus werd de inzage in het dossier geweigerd. De Orde veranderde echter recent het geweer van schouder en stelt nu dat, in het belang van de patiënt, inzage in het medisch dossier door leden van de Commissie van Toezicht toegestaan is. Inzage kan echter enkel gebeuren door een arts van de Commissie van Toezicht (in elke Commissie zetelt minstens een arts, art. 31 § 2)<sup>43</sup>. Deze aanpassing is meer dan welkom en ligt in lijn met zowel de geest van de Basiswet Gevangeniswezen (De Commissies hebben onder meer tot doel na te gaan of gedetineerden bejegend worden conform de wettelijke voorschriften) als met de bepalingen in de Basiswet. Zowel het, op heden geldende, Algemeen Reglement als de Basiswet Gevangeniswezen stellen als bijkomende voorwaarde dat voorafgaand aan de

inzage in het dossier de schriftelijke instemming van de gedetineerde vereist is<sup>44</sup>.

Tot slot heeft het beroepsgeheim tevens implicaties voor de verdeling van medicatie in de gevangenis. De Basiswet bepaalt dat het medisch personeel verantwoordelijk is voor de distributie ervan (art. 99 § 1 en 2). Ook de internationale standaarden wijzen erop dat de bedeling van medicatie dient te gebeuren door zorgverleners gezien zij een gepaste opleiding genoten, in het bijzonder bij antipsychotica, methadon of antiretrovirale geneesmiddelen<sup>45</sup>. Op heden gebeurt de verdeling van geneesmiddelen echter regelmatig door of onder de verantwoordelijkheid van de penitentiair beambten<sup>46</sup>. Deze praktijk is strijdig met het beroepsgeheim gezien medische informatie gedeeld wordt met niet-medisch personeel en in het bijzonder omdat informatie wordt gedeeld met personen die niet gebonden zijn door het beroepsgeheim.

Niet enkel het medisch dossier, maar ook het onderhoud tussen de patiënt en de arts dient te gebeuren met respect voor de privacy van de patiënt. De Wet Patiëntenrechten voorziet daarom dat enkel 'de personen waarvan de aanwezigheid is verantwoord in het kader van de dienstverstrekking van de beroepsbeoefenaar', aanwezig mogen zijn bij de zorg, de onderzoeken en de behandelingen. Een gedetineerde patiënt moet in principe zijn arts kunnen zien in confidentiële omstandigheden, uit het zicht en buiten gehoorafstand van andere gedetineerden of gevangenis personeel<sup>47</sup>. Enkel wanneer een uitzondering bij wet voorzien is en deze uitzondering bovendien nodig is voor het beschermen van de volksgezondheid of veiligheid, kunnen derden aanwezig zijn, behoudens akkoord van de patiënt<sup>48</sup>. In de Basiswet Gevangeniswezen ontbreekt een wettelijke bepaling waarin verduidelijkt wordt onder welke voorwaarden gevangenis personeel aanwezig kan zijn tijdens de medische behandeling (bv. wanneer er concrete aanwijzingen zijn dat de veiligheid van de zorgverstrekkers in gevaar is). Desbetreffende aanvulling zou niettemin verzekeren dat de intimiteit

van de patiënt gewaarborgd wordt terwijl ook rekening gehouden wordt met de legaliteitsvereisten ('bij wet voorzien') die samenhangen met de beperkingen op het respect voor de intimiteit. Uit verslagen van het CPT blijkt namelijk dat op heden in bepaalde gevangenissen penitentiair beambten systematisch aanwezig zijn tijdens consultaties en behandelingen<sup>49</sup>.

## Klachtrecht bij de ombudsdienst

Een patiënt die zich tekort gedaan voelt in zijn recht op een kwaliteitsvolle gezondheidszorg kan een proces aanspannen. Omwille van de kostprijs, bewijslast en duur is deze procedure vaak geen bevredigende oplossing<sup>50</sup>. Om die redenen wordt in de Wet Patiëntenrechten voorzien dat elke patiënt een klacht kan neerleggen bij de bevoegde ombudsdienst<sup>51</sup>. In de praktijk blijkt de Wet Patiëntenrechten, noch de Federale Ombudsdienst 'Rechten van de patiënt' bekend bij gedetineerden<sup>52</sup>. Bovendien heeft de ombudsman niet de mankracht of financiële middelen om zijn taak ten volle op te nemen in de gevangenis<sup>53</sup>. De Basiswet Gevangeniswezen voorziet niettemin in een eigen klachtencommissie (art. 142-162) die belast is met een onderzoek naar elke klacht die ze ontvangt van een gedetineerde, dus inclusief deze m.b.t. de gezondheidszorg. Gelet op de recente wetswijzigingen die eind 2016 nog werden doorgevoerd met het oog op de inwerkingtreding van de klachtencommissies, kunnen deze commissies hopelijk een (gedeeltelijk) antwoord bieden op de afwezigheid van de Federale ombudsdienst 'Rechten van de patiënt' in de gevangenis<sup>54</sup>.

38 RAADGEVEND COMITÉ VOOR BIO-ETHIEK, Advies n° 21 van 10 maart 2003 over gedwongen behandeling bij gedwongen opname, 2003, 4.

39 EHRM 5 april 2005, 54825/00, Nevmerzhitsky t. Oekraïne; EHRM 19 juni 2007, 12066/02, Ciorap t. Moldavië; EHRM 14 maart 2013, 28005/08, Salakhov en Islyamova t. Oekraïne.

40 Advies van de Nationale Raad van de Orde van Geneesheren van 12 mei 2007 betreffende de dwangbehandeling van psychotische patiënten in de gevangenis.

K. Geens, M. De Block & J. Jambon, "Masterplan gevangenissen en internering goedgekeurd", 18 november 2016, teruggevonden op <https://www.koengeens.be/news/2016/11/18/masterplan-gevangenissen-en-internering-goedgekeurd>.

41 Art. 8 § 5 Wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, BS 26 september 2002; F. DEWALLENS en P. SCHOUKENS, "Het recht op vrije keuze van beroepsbeoefenaar" in T. VANSWEEVELT en F. DEWALLENS (eds.), Handboek gezondheidsrecht, II dln., II, Antwerpen, Intersentia, 2014, 381-385.

42 Art. 10 Wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, BS 26 september 2002. Zie ook art.

43 Advies van de Nationale Raad van de Orde van Geneesheren van 20 september 2014 betreffende de toegang tot het medisch dossier van de gedetineerden door de Commissies van Toezicht van de gevangenissen.

44 Art. 138 § 1 Koninklijk Besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, BS 25 mei 1965; Art. 27 § 1 Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, BS 1 februari 2005.

45 EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE, CPT/Inf (2016) 13, para. 76; EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE, 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 28 septembre au 7 octobre 2009, CPT/Inf (2010) 24, Straatsburg, 23 juli 2010, para. 124.

46 EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE, CPT/Inf (2016) 13, para. 76; REFLECTIEGROEP "ZORG EN DETENTIE", o.c., 17.

47 Art. 31 United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Mandela Rules), 2015; EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE, CPT/Inf (93) 12, para. 51.

48 Art. 10 Wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, BS 26 september 2002.

49 EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 18 au 27 avril 2005, CPT/Inf (2006) 15, Straatsburg, 2006, para. 83; EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE, CPT/Inf (2010) 24, para. 124.

50 T. VANSWEEVELT en F. DEWALLENS (eds.), Handboek Gezondheidsrecht, II, Antwerpen, Intersentia, 2014, 703.

51 Art. 11 Wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, BS 26 september 2002.

52 REFLECTIEGROEP "ZORG EN DETENTIE", o.c., 6-7.

53 FEDERALE OMBUDSDIENST "RECHTEN VAN DE PATIËNT", Jaarverslag 2013, 2014, 10.

54 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.

## Tot slot

Zowel in de internationale rechtspraak als in internationale rapporten wordt de organisatie van de gezondheidszorg in Belgische gevangenissen regelmatig kritisch tegen het licht gehouden. Uit een analyse van de Basiswet Gevangeniswezen blijkt echter dat deze in grote lijnen rekening houdt met de waarborgen die in de Wet Patiëntenrechten worden geformuleerd. Op verschillende punten is een update van de Basiswet Gevangeniswezen echter welkom. Zo moet de rol van de arts tijdens het opleggen van tuchtsancties en de aanwezigheid van penitentiair

beambten tijdens consultaties en medische behandelingen verder verfijnd worden. De Basiswet Gevangeniswezen moet in eerste plaats natuurlijk in werking worden gesteld zodat de uitzonderingen op de Wet Patiëntenrechten een wettelijke basis hebben. Het huidige Algemeen Reglement is niet enkel in strijd met het legaliteitsbeginsel, maar de bepalingen zijn ook onvoldoende aangepast aan de hedendaagse medische realiteit waarbij uitgegaan wordt van de continuïteit van de zorg, de mogelijke dubbele loyaliteit van de zorgverstreker en het medisch beroepsgeheim.

## Rijp voor puberteit

### Potpourri IV en het onafhankelijk toezicht op de gevangenissen

Tom Daems<sup>1</sup>

**In het regeerakkoord van 9 oktober 2014 zijn twee passages terug te vinden die betrekking hebben op de basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden. In een eerste passage duikt de 'package deal'-formule op die de afgelopen jaren wel vaker wordt gehanteerd: een verdere inwerkingstelling van de basiswet van 12 januari 2005 wordt hierbij afhankelijk gemaakt van noodzakelijk geachte aanpassingen<sup>2</sup>. In het regeerakkoord klinkt die 'voorwaardelijke inwerkingstelling' als volgt: 'De basiswet gevangeniswezen zal worden bijgestuurd, waarna deze wet volledig in werking zal worden gesteld. Er wordt zowel aandacht besteed aan de menselijke waardigheid en re-integratie van gedetineerden, maar we brengen gedetineerden ook voldoende verantwoordelijkheidszin bij tijdens hun detentie<sup>3</sup>. In een tweede passage uit het regeerakkoord wordt een specifieke hervorming 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.'<sup>4</sup>**

Het Justitieplan van de huidige minister van Justitie licht één en ander toe:

*'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.<sup>5</sup>*

Wanneer de verdere inwerkingstelling van de basiswet, die intussen ruim twaalf jaar terug in oorspronkelijke vorm in het *Belgisch Staatsblad* verscheen, afhankelijk wordt gemaakt van voorafgaandelijke aanpassingen, dan is enige voorzichtigheid geboden: het is immers niet denkbeeldig dat een weerbarstige penitentiaire praxis de aanleiding vormt voor een wijzigingsoperatie. Als nieuwe regels oude praktijken ongemoeid moeten laten, dan heeft een wet niet langer een hervormende, maar wel een louter bevestigende functie. De wet past zich dan aan aan de praktijk – en niet omgekeerd.<sup>6</sup>

Dit ligt echter ietwat anders wanneer het het toezicht op de gevangenissen betreft. Vanuit diverse hoeken<sup>7</sup> – inclusief de Centrale Toezichtsraad zelf – werd al geruime tijd aangedrongen op een hervorming van de organisatie en werking van de toezichtinstellingen evenals hun ondersteuning om op die manier de onafhankelijkheid en goede werking ervan te garanderen. In die zin was het ook uitkijken naar de zogenaamde 'Potpourri IV'-wet die op dit vlak verder uitvoering zou geven aan het Justitieplan. Net voor

<sup>1</sup> Hoofddocent, Leuven Instituut voor Criminologie (LINC), KU Leuven. tom.daems@kuleuven.be.

<sup>2</sup> Zie hierover: T. Daems, 'Overzicht 2005-2015: een decennium Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden'. In: T. Daems, C. Hermans, F. Janssens, J. Millen, L. Robert & V. Scheirs (eds.), *Quo vadis? Tien jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden*. Antwerpen, Maklu, 22-24.

<sup>3</sup> Federale regering, *Regeerakkoord. 9 oktober 2014*, p. 123.

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 124.

<sup>5</sup> Minister van Justitie, *Het Justitieplan: een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid*. Brussel, FOD Justitie, 2015, p. 72.

<sup>6</sup> T. Daems, 'Iedereen bloot voor de wet', *De Juristenkrant*, 22 mei 2013.

<sup>7</sup> Zie bv. Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen, *Jaarrapport 2008 - 2010*. Brussel, 2011; Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen, *Advies 2015-01 van 30 april 2015: transfer van de toezichtsorganen naar het Parlement; Wetsvoorstel van 17 juni 2015 betreffende de onafhankelijkheid en de werking van de organen van toezicht op het gevangeniswezen* (ingediend door mevrouw Sophie De Wit c.s.), Kamer DOC 54 1178/001. Het betreft hier een herneming (en samenvoeging) van Kamer DOC 53 2730/001 en DOC 53 2731/001; T. Daems & G. Smaers, 'Schone schijn. Toezicht op detentie in wet en praktijk'. In: T. Daems, C. Hermans, F. Janssens, J. Millen, L. Robert & V. Scheirs (eds.), *Quo vadis? Tien jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden*. Antwerpen, Maklu, 31-53.

het jaareinde verscheen de wet van 25 december 2016 in het *Belgisch Staatsblad*.<sup>8</sup> Artikelen 115 tot 156 van deze wet hebben betrekking op de basiswet gevangeniswezen. Deze bepalingen werden op 9 januari 2017 van kracht.

In deze bijdrage beperken we ons tot een beknopte bespreking van de belangrijkste ingrepen die met de wet van 25 december 2016 werden doorgevoerd op het vlak van de organisatie en werking van het onafhankelijk toezicht. In een eerste luik vatten we deze wijzigingen samen. In een tweede luik geven we enkele reflecties.

## Onafhankelijk toezicht op de gevangenis

De meest in het oog springende wijzigingen - die ook afzonderlijk terugkeren in de titel van de wet - hebben dus betrekking op de werking en organisatie van het onafhankelijk toezicht. De oorspronkelijke bepalingen uit de basiswet van 12 januari 2005 (art. 20 - 31) werden nooit in werking gesteld. Het onafhankelijk toezicht wordt sinds 2003<sup>9</sup> geregeld door het KB van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen. Via de wet van 25 december 2016 (art. 119-133) worden de bepalingen uit de basiswet nu vervangen. Let wel: zolang ook deze nieuwe bepalingen niet via KB in werking worden gesteld, blijft het KB van 1965 van toepassing. Hoe zal het nieuwe systeem er uit zien wanneer dit luik in werking wordt gesteld? We overlopen de belangrijkste zaken.

### Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen

De Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen wordt in de toekomst opgericht bij de Kamer van volksvertegenwoordigers (art. 21<sup>10</sup>). De Centrale Raad heeft een vierledige taak: (1) onafhankelijk toezicht houden op de gevangenis, op de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de hen betreffende voorschriften; (2) advies verlenen aan de Kamer, de Minister van Justitie en de minister bevoegd voor de penitentiaire gezondheidszorg over het gevangeniswezen en de uitvoering van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen; (3) oprichten van Commissies van Toezicht en de werking ervan ondersteunen, coördineren en controleren; (4) jaarlijks opstellen van een verslag ten behoeve van de Kamer, de minister van Justitie en de minister bevoegd voor de penitentiaire gezondheidszorg betreffende de gevangenis, de bejegening van gedetineerden en de naleving van de

hen betreffende voorschriften (art. 22).

De leden van de Centrale Raad hebben vrije toegang tot alle plaatsen in de gevangenis en kunnen er o.m. het register van de tuchtsancties inkijken. Opmerkelijk: toegang tot de verblijfsruimte van de gedetineerde is voortaan enkel mogelijk mits voorafgaandelijke instemming van de gedetineerde. De wet vermeldt nu ook uitdrukkelijk dat de leden van de Centrale Raad de geldende veiligheidsregels in de gevangenis dienen na te leven (art. 23, §1). De leden van de Centrale Raad hebben het recht om zonder controle briefwisseling te voeren met de gedetineerden en zonder toezicht met hen in contact te treden (art. 23, §2). De directeur-generaal van het DG EPI dient op verzoek van de voorzitter van de Centrale Raad verslag uit te brengen over de aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de Raad behoren en antwoordt binnen een termijn van twee maanden op vragen om inlichtingen vanwege de Centrale Raad (art. 23, §3).

De Centrale Raad bestaat uit twaalf leden en twaalf plaatsvervangers die door de Kamer worden benoemd en afgezet (art. 24, §1). De leden worden benoemd op grond van hun deskundigheid of ervaring met betrekking tot de taken die aan de Centrale Raad worden toevertrouwd (art. 24, §2). Ten minste twee Nederlandstaligen en twee Franstaligen dienen over een diploma licentiaat / master in de rechtswetenschappen te beschikken. Onder deze juristen bevindt zich minstens één Nederlandstalige magistraat van de zetel en één Franstalige magistraat van de zetel. Verder stelt de basiswet dat er ten minste een Nederlandstalige en een Franstalige arts in de Centrale Raad dienen te zetelen (art. 24, §3). Geheel nieuw is het vast bureau dat de Kamer onder de leden van de Centrale Raad aanwijst. Dit bureau bestaat uit twee Nederlandstalige en twee Franstalige leden, waarvan er telkens minstens één lid per taalrol houder is van een diploma licentiaat / master in de rechtswetenschappen. Deze bureauleden oefenen hun ambt voltijds uit en kunnen dit in principe niet combineren met een andere beroepsactiviteit (art. 24, §4). De Kamer wijst één lid van het vast bureau aan als voorzitter en één lid als ondervoorzitter. Voorzitter en ondervoorzitter dienen van een verschillende taalrol te zijn (art. 24, §5). De duur van het mandaat van de leden van de Centrale Raad is vijf jaar. Dit kan maximaal twee keer hernieuwd worden (art. 24, §7).

De Centrale Raad wordt bijgestaan door een secretariaat dat naar taal paritair is samengesteld en dat onder leiding staat van de voorzitter (art. 25, §1 & 2). De basiswet stelt verder dat de bepalingen rond

beroepsgeheim (art. 458 en 458bis Sw) van toepassing zijn op de leden van de Centrale Raad en de leden van het secretariaat zonder afbreuk te doen aan de taak van de Centrale Raad (art. 25/1, §4).

De Centrale Raad stelt uit zijn leden een Franstalige en een Nederlandstalige Beroepscommissie samen. Deze bestaat telkens uit drie leden en drie plaatsvervangende leden en wordt voorgezeten door een magistraat van de zetel (art. 25/2, §1). De beroepscommissie behandelt beroepschriften tegen (1) uitspraken van de klachtencommissies, (2) beslissingen tot plaatsing in een individueel bijzonder veiligheidsregime en (3) beslissingen die genomen worden naar aanleiding van bezwaarschriften tegen een plaatsing of overplaatsing (art. 25/2, §2).

De Kamer stelt de bezoldiging van de leden van het bureau en de vergoeding van de leden van de Centrale Raad en van de leden van de commissies vast. Ze bepaalt eveneens de personeelsformatie en het statuut van de leden van het secretariaat (art. 25/3, §1). Hiertoe wordt een dotatie uitgetrokken op de algemene uitgavenbegroting van het Rijk (art. 25/3, §2).

### Commissies van toezicht

De Centrale Raad richt bij elke gevangenis een Commissie van toezicht op (art. 26, §1). De Commissie heeft een vierledige taak: (1) onafhankelijk toezicht houden op de gevangenis waarvoor ze bevoegd is, op de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de hen betreffende voorschriften; (2) advies en inlichtingen geven aan de Centrale Raad betreffende aangelegenheden in de gevangenis die rechtstreeks of onrechtstreeks met het welzijn van de gedetineerden verband houden en voorstellen doen die zij gepast acht; (3) bemiddelen tussen de directeur en de gedetineerden omtrent problemen die ter kennis worden gebracht van de leden; (4) jaarlijks opstellen van een verslag betreffende de gevangenis, de bejegening van gedetineerden en de naleving van de hen betreffende voorschriften (art. 26, §2). De bepalingen rond toegang tot de gevangenis, contacten met gedetineerden en beroepsgeheim zijn gelijklopend aan wat voor de leden van de Centrale Raad geldt (art. 27, §1 & 2, art. 30, §4). De directeur brengt op verzoek van de voorzitter van de Commissie verslag uit over de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Commissie behoren. Hij antwoordt binnen de maand op vragen om inlichtingen van de Commissie (art. 27, §3).

Elke Commissie bestaat uit ten minste acht en ten hoogste twaalf leden en een gelijk aantal plaatsvervangende leden. De leden worden door

de Centrale Raad benoemd, na schriftelijk advies van de voorzitter van de Commissie, voor een termijn van vijf jaar die twee keer hernieuwbaar is (art. 28, §1). Elke Commissie heeft ten minste twee leden die beschikken over een diploma van licentiaat / master in de rechtswetenschappen en een arts (art. 128, §2). Elke Commissie krijgt bijstand van een secretaris en een plaatsvervangend secretaris, die niet behoren tot de penitentiaire administratie (art. 29, §1). Eén of meer leden van de Commissie bezoeken tenminste éénmaal per week gedurende één maand als maandcommissaris de gevangenis of gevangenis waarbij ze zijn ingericht. De maandcommissarissen houden wekelijks spreekuur ten behoeve van de gedetineerden (art. 30, §3).

Elke Commissie stelt uit haar leden een Klachtencommissie samen. Deze bestaat uit drie leden en wordt voorgezeten door een lid dat beschikt over een diploma licentiaat / master in de rechtswetenschappen (art. 31, §1). De leden van de Klachtencommissie zijn uitsluitend belast met de behandeling van de klachten, zoals bepaald in art. 147-158 van de basiswet (art. 31, §2). De Kamer stelt de vergoeding en het statuut van de leden van de commissies van toezicht, van de leden van de klachtencommissies en van de secretarissen vast (art. 31/1).

## Enkele reflecties

De onderbrenging van de toezichtsorganen bij het Parlement kan alleen maar toegejuicht worden. Hiermee wordt gehoor gegeven aan jarenlange verzuchtingen over het gebrek aan onafhankelijkheid. Daarenboven opent de inrichting van een vast en bezoldigd bureau, de financiële vergoedingen en de verlenging van de mandaten perspectief voor de noodzakelijke professionalisering en ondersteuning van de toezichtsorganen. Dit betekent echter niet dat de doorgevoerde hervormingen geheel vrij zijn van kritiek. We overlopen hier een aantal belangrijke discussiepunten.

### Wat met OPCAT?

De Centrale Raad had voorgesteld om het onafhankelijk toezicht niet langer via de basiswet te regelen, maar wel via een aparte wet. Ze wenste hiermee te anticiperen op de toekomstige ratificatie van het Optioneel protocol bij het VN-antifolterverdrag (OPCAT).<sup>11</sup> Door te werken met een aparte wet zou de onafhankelijkheid benadrukt worden en zou het toezicht conform het OPCAT gemakkelijker uitgebreid kunnen worden naar andere plaatsen

<sup>8</sup> Wet van 25 december 2016 tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenis en houdende diverse bepalingen inzake justitie, BS 30 december 2016.

<sup>9</sup> KB van 4 april 2003 tot wijziging van het KB van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, B.S. 16 mei 2003; KB van 29 september 2005 tot wijziging van het KB van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, B.S. 27 oktober 2005.

<sup>10</sup> De wetsartikelen die tussen haakjes worden toegevoegd, hebben betrekking op de basiswet zoals gewijzigd door de Wet van 25 december 2016.

<sup>11</sup> Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Adopted on 18 December 2002 at the fifty-seventh session of the General Assembly of the United Nations by resolution A/RES/57/199 entered into force on 22 June 2006. België ondertekende OPCAT op 24 oktober 2005 maar heeft het tot dusver niet geratificeerd. Over OPCAT, zie T. Daems, 'Europees en internationaal toezicht op detentie: een stand van zaken', In: X (ed.), *Recht in beweging: 23e VRG Alumnidag 2016*. Antwerpen, Maklu, 2016, 329-344.



van detentie.<sup>12</sup> Sommige leden van de Centrale Raad zouden zelfs pleiten om de Centrale Raad en de Commissies op termijn uit te breiden tot het Nationaal Preventiemechanisme (NPM).<sup>13</sup> Dit lijkt alleszins niet de piste die ter tafel ligt. Tijdens de 'Dag van de Commissies van Toezicht' (20 januari 2016) werd toegelicht dat het geplande nationaal mensenrechtenmechanisme als platform zou dienen voor alle bestaande organen die betrokken zijn bij de bescherming van de mensenrechten. De Centrale Raad en de Commissies zouden aldus deel uitmaken van het Nationaal mensenrechtenmechanisme dat daarmee het NPM voor ons land zou worden.<sup>14</sup> Los van de uiteindelijke keuzes voor het NPM – de opdracht van de bestaande organen uitbreiden of een overkoepelende coördinatiestructuur op poten zetten – blijft het een gemiste kans dat het OPCAT-dossier, dat intussen ook al twaalf jaar aansleept, niet in éénzelfde beweging afgesloten kon worden. Daarmee blijft de onzekerheid over het toekomstige toezichtlandschap in het licht van het op te richten of aan te wijzen NPM bestaan.<sup>15</sup> Tegen die achtergrond is het wellicht raadzaam om de inwerkingstelling van de bepalingen van de basiswet die betrekking hebben op het toezicht uit te stellen tot ook het OPCAT geratificeerd is en er duidelijkheid bestaat over het Belgische NPM.

## Antwoorden op jaarverslagen van de Centrale Raad?

De Centrale Raad had gehoopt dat overheden voortaan ook zouden moeten antwoorden op de rapporten van de Centrale Raad en dat die antwoorden samen met de rapporten gepubliceerd zouden worden.<sup>16</sup> Dit had inderdaad interessant en nuttig geweest: de Centrale Raad zou hierdoor een werkwijze hanteren zoals thans wordt toegepast door het Europese antifoltercomité (CPT) en het VN-

antifoltercomité (SPT). Het idee van de 'permanente dialoog', waarbij vaststellingen en aanbevelingen van de Europese en internationale toezichtsorganen systematisch binnen een bepaalde periode beantwoord dienen te worden, zou hiermee binnen de landsgrenzen een evenknie krijgen. Deze piste werd echter niet gevolgd en dat is bijzonder spijtig: de betrokken ministers (die verantwoordelijk is (zijn) voor justitie en penitentiaire gezondheidszorg) kunnen hierdoor desgewenst opteren niet of vaag te antwoorden of ze kunnen aan *cherry picking* doen, zoals in het verleden wel eens pleegde te gebeuren.<sup>17</sup> De bepaling dat de ministers bevoegd voor Justitie en penitentiaire gezondheidszorg hun bemerkings kunnen formuleren voorafgaand aan de bekendmaking van het jaarverslag (zie art. 22, 4<sup>o</sup>) geeft aan dat er nog wel een weg af te leggen is alvorens onze nationale instellingen zich kunnen spiegelen aan de Europese of internationale toezichtmechanismen (voor zover dat uiteraard het objectief is).

## Vrije toegang tot de gevangenen?

Voor de uitoefening van hun taken hebben de leden van de Centrale Raad en de Commissies thans vrije toegang tot alle plaatsen in de gevangenis. Dit is ook nodig en vormt de kern van het onafhankelijk toezicht: om de preventieve opdracht van het toezicht waar te maken moeten plaatsbezoeken te allen tijde en zonder restricties kunnen plaatsgrijpen. Op dit vlak heeft de recente aanpassing van de basiswet echter een aantal eigenaardigheden in petto. Zo is toegang tot de verblijfsruimte van de gedetineerden voortaan enkel mogelijk 'mits voorafgaandelijke instemming van de gedetineerde' (art 23,§1 en art. 27, §1). Hiermee werd gevolg gegeven aan een bemerking van de Raad van State die een dergelijke instemming wenselijk achtte, gelet op het recht op privéleven waar ook

12 Zie de toelichting bij Advies 2015-01 van 30 april 2015: *transfer van de toezichtsorganen naar het Parlement*, pp. 3-4. In een later advies betreurde de Centrale Raad dat de transfer niet gebeurt via een aparte wet, zie Advies 2015-5 van 20 juli 2016: *voorontwerp van wet tot wijziging van de Basiswet in verband met het toezicht op de gevangenen en het klachtrecht van gedetineerden*, p. 1.

13 Ibid, begeleidende brief en p. 5. Art. 4, 4<sup>o</sup> van het wetsvoorstel dat de Centrale Raad had voorbereid, vermeldde in dit verband het volgende over de taken van de Centrale Raad: *de overige activiteiten te verrichten die hem door internationale verplichtingen of de wet worden opgedragen*. Zie hierover eveneens: Advies 2016-4 van 25 maart 2016: *voorontwerp van wet tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden*, p. 2.

14 Cf geluidsopname uitzending Eric Leytens op de 'Dag van de Commissies van Toezicht' <http://www.ccp-ctrg.be/nl/nieuws/toezicht-over-opsluiting-en-vn-normen>.

15 Toezicht op geïnterneerden blijft ook een heikel punt. Er is toezicht op inrichtingen of afdelingen tot bescherming van de maatschappij die ressorteren onder de bevoegdheid van de penitentiaire administratie (Paifve, Merksplas, Turnhout en Brugge), zie wetsontwerp van 15 juli 2016 tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie. Kamer 2015-16. DOC 54 1986/01, 74-75, 80. De forensisch psychiatrische centra (FPC) vallen hier uit de boot (FPC Gent en, binnenkort, FPC Antwerpen). Zie hierover: advies 2015-5 van 20 juli 2016: *Voorontwerp van wet tot wijziging van de Basiswet in verband met het toezicht op de gevangenen en het klachtrecht van gedetineerden*, p. 1.

16 Cf art. 6, §6 van het Wetsvoorstel betreffende het onafhankelijk toezicht op het gevangeniswezen, zoals voorbereid door de Centrale Raad: *De bevoegde ministers dienen binnen een redelijke termijn te antwoorden op het jaarverslag en de adviezen en aanbevelingen van de Centrale Raad. Deze antwoorden of het gebrek daaraan, worden openbaar gemaakt*.

17 Zo gaf de vorige Minister van Justitie (Annemie Turtelboom) in de Kamercommissie Justitie op 11 januari 2012 volgende reactie op het vierde rapport van de Centrale Raad, dat einde 2011 werd gepubliceerd: *wij zullen het verslag zeer grondig bestuderen, bekijken en evalueren. Op het eerste zicht zijn er zeer interessante aanbevelingen die afgetoetst moeten worden, maar er zijn ook zaken die ondertussen zijn geregeld of waaraan wordt gewerkt*. Commissie voor de Justitie, *Integral verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken*. Parl. St. Kamer 2011-12, CRIV 53 COM 357, 11 januari 2012, p. 34. Of het verslag ook daadwerkelijk 'zeer grondig bestudeerd, bekeken en geëvalueerd' werd, weten we niet omdat een formeel antwoord niet was vereist. ... Hier had de suggestie van de Centrale Raad dus wel aan kunnen verhelpen.

gedetineerden aanspraak op kunnen maken.<sup>18</sup> Een dergelijke voorwaarde is echter niet gebruikelijk en wordt noch in art. 132 van het KB van 1965 noch in de oorspronkelijke bepaling van de basiswet als voorwaarde vermeld. De Centrale Raad merkte hierover terecht het volgende op:

*'Onbeperkte toegang tot alle relevante informatie en alle plaatsen in de gevangenis impliceert ook toegang tot individuele cellen en individuele dossiers van gedetineerden. Anders dan de Raad van State suggereert, is deze bevoegdheid inherent aan de toezichtopdracht in het belang van de gedetineerden (zie ook art. 20 OPCAT)'<sup>19</sup> en hoeft zij niet gekoppeld te worden aan de toestemming van de gedetineerde.<sup>20</sup>*

Een dergelijke voorafgaande instemming druist niet enkel in tegen de filosofie van het onafhankelijk toezicht, maar kan ook het werk van de toezichtsorganen danig belemmeren. Impliceert de voorafgaande instemming dat een cel niet aan een onderzoek onderworpen kan worden in afwezigheid van de gedetineerde? Moeten alle gedetineerden die in een meerpersoonscel verblijven instemming geven? De controlemaatregel 'onderzoek van de verblijfsruimte' (art. 109) kan met het oog op de handhaving van de orde en veiligheid wel in afwezigheid en zonder de instemming van de gedetineerde plaatsgrijpen. Dat lijkt ook gerechtvaardigd in het kader van haar finaliteit (de opsporing van verboden voorwerpen of substanties). Hierbij volstaat het dat de celfouille gebeurt 'met eerbiediging van de waardigheid en de persoonlijke levenssfeer van de gedetineerde'.<sup>21</sup> Waarom moet een celinspectie uitgevoerd door een onafhankelijk toezichtorgaan in het kader van zijn preventieve opdracht aan strengere eisen voldoen dan een celfouille? We mogen toch verwachten dat ook de leden van de Centrale Raad en de Commissies – net zoals de penitentiaire beambten bij de celfouille - hun opdracht uitvoeren 'met eerbiediging van de waardigheid en de persoonlijke levenssfeer van de

gedetineerde'? Het lijkt er op dat hier met twee maten en twee gewichten gemeten wordt.

Een tweede eigenaardigheid heeft betrekking op de toevoeging dat de leden van de Centrale Raad en de Commissies ertoe gehouden zijn 'de geldende veiligheidsregels na te leven' (art. 23, §1, art 27, §1). Het is niet echt duidelijk waarom dit wordt toegevoegd en wat hiermee wordt bedoeld. In de Memorie van Toelichting werd hierover het volgende gesteld:

*'Deze precisering heeft geenszins de bedoeling om de werking van de toezichtsorganen te belemmeren door hen eisen op te leggen die eerder te maken hebben met de organisatie van de gevangenen dan met de veiligheid in de strikte zin van het woord. Er moet een evenwicht gevonden worden tussen een ruime toegang tot alle plaatsen en documenten en de voorzorgsmaatregelen die genomen moeten worden om de veiligheid van eenieder te waarborgen'<sup>22</sup>*

Wat zijn deze voorzorgsmaatregelen? Kwam deze 'precisering' er omwille van negatieve ervaringen met Commissies van toezicht in het verleden? Over welke situaties gaat het? Wordt hier impliciet bedoeld op de veiligheid tijdens stakingsacties? De Centrale Raad had alvast aangedrongen op duidelijkheid: 'Om te vermijden dat de directies op dit vlak een onbegrensde bevoegdheid zouden krijgen om toezicht onmogelijk te maken, zou deze regel alleszins verduidelijkt en gepreciseerd moeten worden'.<sup>23</sup>

Tot slot werden er bepalingen met betrekking tot het beroepsgeheim (art. 458 en 458bis Strafwetboek) ingevoegd voor de leden van de Centrale Raad, de Commissies en hun secretariaten (art. 25/1, §4, art. 30, §4). Ook de Centrale Raad was hier voorstander van<sup>24</sup>, maar in haar visie werd het beroepsgeheim gekoppeld aan vrije toegang tot alle stukken die individuele gegevens bevatten van de gedetineerde.<sup>25</sup> Een dergelijke koppeling lijkt ook logisch: het

18 Wetsontwerp van 15 juli 2016 tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie. Kamer 2015-16. DOC 54 1986/01, 75-76, 80, 259.

19 Art. 20 OPCAT gaat als volgt:

*In order to enable the national preventive mechanisms to fulfil their mandate, the States Parties to the present Protocol undertake to grant them:*

(a) Access to all information concerning the number of persons deprived of their liberty in places of detention as defined in article 4, as well as the number of places and their location;

(b) Access to all information referring to the treatment of those persons as well as their conditions of detention;

(c) Access to all places of detention and their installations and facilities;

(d) The opportunity to have private interviews with the persons deprived of their liberty without witnesses, either personally or with a translator if deemed necessary, as well as with any other person who the national preventive mechanism believes may supply relevant information;

(e) The liberty to choose the places they want to visit and the persons they want to interview;

(f) The right to have contacts with the Subcommittee on Prevention, to send it information and to meet with it.

20 Advies 2015-5 van 20 juli 2016: *Voorontwerp van wet tot wijziging van de Basiswet in verband met het toezicht op de gevangenen en het klachtrecht van gedetineerden*, p. 2.

21 Cf Collectieve brief nr. 141 van 30 januari 2017 *Onderzoek aan de kledij - fouillering op het lichaam - onderzoek van de verblijfsruimte*.

22 Wetsontwerp van 15 juli 2016 tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie. Kamer 2015-16. DOC 54 1986/001, 76.

23 Advies 2015-5 van 20 juli 2016: *Voorontwerp van wet tot wijziging van de Basiswet in verband met het toezicht op de gevangenen en het klachtrecht van gedetineerden*, p. 2.

24 Art. 6, §7 en art. 13, §7 wetsvoorstel Centrale Raad.

25 Art. 5, §1 en art. 12, §1 wetsvoorstel Centrale Raad.

beroepsgeheim betreft de plicht tot geheimhouding van vertrouwelijke informatie die men toevertrouwd krijgt. De introductie van een dergelijke zwijgplicht voor de toezichtorganen in de basiswet ging echter niet gepaard met vrije toegang tot 'alle stukken die individuele gegevens bevatten van de gedetineerde'. Daardoor ontstaat de wat eigenaardige situatie dat de toezichtsmechanismen binnenkort wél met een beroepsgeheim opgezadeld zitten, maar dat ze niet beschikken over de verhoopte vrije toegang tot de individuele gegevens want deze blijven afhankelijk van de 'voorafgaandelijke schriftelijke instemming van de gedetineerde' (art 23, §1 en 27, §1). In de Commissie voor Justitie werd op verschillende momenten de vrees geventileerd dat dit beroepsgeheim de controletaak van de Commissies zou kunnen bemoeilijken.<sup>26</sup>

## Samenstelling Centrale Raad / Commissies en Beroepscommissie / Klachtencommissies?

Ook op het vlak van de samenstelling zijn er een aantal opmerkelijke wijzigingen. De verplichte opname van een criminoloog in de Centrale Raad, zoals dit thans wordt voorgeschreven door het KB van 1965 (art. 133, §3, 4°), werd geschrapt. De Centrale Raad betreurt dit omdat hiermee afbreuk wordt gedaan aan 'de zo noodzakelijke multidisciplinaire samenstelling' van de Centrale Raad.<sup>27</sup> Vanuit dat oogpunt had de Centrale Raad eerder gepleit voor de opname van minstens één criminoloog of psycholoog in zowel de Centrale Raad als in de verschillende Commissies.<sup>28</sup> Daarenboven is niet langer uitdrukkelijk vereist dat een advocaat deel uitmaakt van de toezichtorganen: de nieuwe bepalingen breiden dit uit tot alle houders van een diploma licentiaat of master in de rechtswetenschappen.

Voor de Commissies is daarenboven niet langer vereist dat een lid van de zittende magistratuur deel uitmaakt van de Commissie (cf huidig art. 138quinquies, 1° KB van 1965). Dit is vooral te betreuren in het licht van de Klachtencommissie die in schoot van de Commissie opgericht dient te worden: voortaan volstaat het dat die Klachtencommissie voorgezeten wordt door een persoon die over een rechtendiploma beschikt (art. 31, §1). In de Kamer werd door sommigen de vrees geuit dat de Klachtencommissies hierdoor over onvoldoende expertise zouden beschikken. Daarenboven wordt hiermee afgeweken van de optie die in het Justitieplan werd vermeld: 'Er dienen ... binnen deze organen

respectievelijk een beroepscommissie en een klachtencommissie te worden opgericht, *voorgezeten door een rechter*' (cursivering toegevoegd).<sup>29</sup> De Centrale Raad reageerde alvast als volgt: 'We kunnen ons afvragen of de goede werking van het klachtrecht niet eerder in het gedrang kan komen door de afwezigheid van een ervaren magistraat. Bovendien blijkt uit de cijfers van eind 2015 dat de meeste commissies (27 op 30) een magistraat onder hun leden tellen.'<sup>30</sup>

## Werking

Tot slot nog een tweetal meer punctuele bemerkingsen. Het valt op dat de Beroepscommissie niet langer (cf oorspronkelijke formulering art. 23, §2) beroepschiffen zal kunnen behandelen tegen de afwijzingen van het verzoek om zich te laten behandelen door een vrij gekozen geneesheer (art. 91). Deze schrapping gebeurde zonder enige toelichting.<sup>31</sup> Verder verdween er een passage uit de opdracht van de Centrale Raad. In het oorspronkelijke art. 22, 4° werd vermeld dat het jaarverslag betrekking diende te hebben op 'de gevangenen, de bejegening van gedetineerden en de naleving van de hen betreffende voorschriften *evenals de evolutie van de penitentiaire bevolking*.' Die laatste passage werd geruisloos geschrapt. Vanuit een ruim opgevatte adviesfunctie van de Centrale Raad valt het te betreuren dat zij zich dus niet dient uit te spreken over evoluties in de detentiepopulatie.

<sup>26</sup> Verslag van de eerste lezing (5 december 2016). Kamer 2016-17. DOC 54 1986/005, 31, 34, 115.

<sup>27</sup> Advies 2015-5 van 20 juli 2016: Voorontwerp van wet tot wijziging van de Basiswet in verband met het toezicht op de gevangenen en het klachtrecht van gedetineerden, p. 2. De Centrale Raad stipt hier overigens ook aan dat het, in het licht van art. 18 OPCAT, ook wenselijk was geweest om bepalingen rond gender en diversiteit uit te werken.

<sup>28</sup> Art. 7, §3, 4° en art. 14, §2, 4° wetsvoorstel Centrale Raad.

<sup>29</sup> Minister van Justitie, Het Justitieplan: een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid. Brussel, FOD Justitie, 2015, p. 73.

<sup>30</sup> Advies 2015-5 van 20 juli 2016: Voorontwerp van wet tot wijziging van de Basiswet in verband met het toezicht op de gevangenen en het klachtrecht van gedetineerden, p. 5.

<sup>31</sup> Ibid, p. 3.

## Tot besluit

Zijn de toezichtsorganen na de *facelift* die met de wet van 25 december 2016 werd doorgevoerd, klaar voor de definitieve doorstart? Wellicht niet. Zoals hierboven aangehaald zijn er nog heel wat zaken die uitklaring verdienen of waar de praktijk duidelijkheid zal moeten scheppen: de onzekerheid over OPCAT, de vraagtekens bij de vrije toegang tot de gevangenen, de weerslag van de samenstelling van de organen op de werking ervan, ... Daarenboven blijft het ook nu nog onduidelijk wanneer / of het beklagrecht er deze legislatuur komt. In de Commissie voor de Justitie werd gesteld dat het de bedoeling is '... dat de raad en de commissies zich eerst verder professionaliseren in de schoot van het parlement om nadien te bekijken

wanneer het beklagrecht werkelijk in voege zal treden op het terrein.<sup>32</sup>

Tegen deze achtergrond is het wellicht raadzaam, zoals hierboven al aangestipt, dat de door de wet van 25 december 2016 bijgewerkte bepalingen van de basiswet voorlopig niet via KB in werking worden gesteld. Tot zolang blijft de huidige regeling, zoals voorzien in het KB van 1965, dan van toepassing. Gelet op de vele kritieken die de jongste jaren geuit werden op de werking van de toezichtsorganen (waar de wet van 25 december 2016 net een antwoord op zou bieden) is die optie uiteraard verre van ideaal: maar het alternatief is een onzekere en onvoorspelbare periode binnentreden met een hervormde toezichtstructuur die wellicht nog niet geheel op punt staat.

<sup>32</sup> Verslag van de eerste lezing (5 december 2016). Kamer 2016-17. DOC 54 1986/005, 27.

# Detentiehuizen - Op maat van mens en strafdoel

Hans Claus & Marjan Gryson\*

## Van lijfstraf naar gevangenis als jongste beschavingssprong<sup>1</sup>

**De jongste beschavingssprong in het domein van straf en strafuitvoering maakten we in de voorbije eeuwen met de komst van de gevangenis. Tot de 16de – 17de eeuw was een gevangenis een huis van bewaring, in afwachting van de echte straf. Dat was dan een lijfstraf, de verbanning of de doodstraf. In de 17de – 18de eeuw werd vrijheidsberoving geleidelijk een straf op zich. In het begin ging de opsluiting nog gepaard met dwangarbeid. Pas in de 19de eeuw kwamen de gevangenis zoals we ze nu kennen in beeld. Contemplatie in afzondering zou voor betere mensen zorgen, dat was de overtuiging. En dus werden grote afzonderingsinstituten gecreëerd met individuele cellen.**

Penitentiaire ontwikkelingen waren sindsdien voorzichtig pogingen om deze archetypes van gevangenis bij te schaven, vooral door ze meer af te stemmen op de noden van wie ermee te maken krijgt. De voorbije jaren zagen we in België bijvoorbeeld de oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, de goedkeuring van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, het strategisch plan voor hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en de opkomst van de herstelgedachte.

Niettegenstaande die ontwikkelingen bleven de problemen groot: overbevolking, recidive, heropsluiting, detentieschade, stakingen, drugsproblemen, verouderde gebouwen, radicalisering in alle soorten criminaliteit. De druk die dit alles creëerde, zorgde ervoor dat de Belgische beleidsmakers enerzijds beslisten om toch maar gevangenis bij te bouwen en anderzijds om uit te kijken naar nog meer alternatieven voor de gevangenisstraf. Dit zijn remedies in termen van meer of minder.

De problemen die inherent zijn aan de gevangenis geraakten daardoor natuurlijk niet opgelost, laat staan dat deze instituten intussen beter zouden bereiken waarvoor ze dienen: een oplossing bieden voor criminaliteit. Mensen worden er vooral weggehouden van elkaar. Het wordt hen heel erg moeilijk gemaakt om samen oplossingen te vinden voor wat gebeurd is. Niemand wordt hier dus beter van: daders en hun naasten niet. Herstelgericht werken kan onmogelijk wortel schieten op een grond van repressie, isolatie en straf. De contradictie is te groot om voor een nuttige spanning te kunnen zorgen. Door vast te houden aan het oude archetype verliest de samenleving in snel tempo het vermogen om conflicten op te lossen, fouten te vergeven, zwarte schapen terug op te nemen.

Men probeert vooral en angstvallig risico in te schatten, te beheersen, uit te sluiten en fouten te vermijden. Men vergeet dat risico's en fouten bij het leven en de vooruitgang horen en dat krampachtige controledrang angst alleen nog groter maakt.

Na decennia penitentiaire stilstand maakte dit land een wat overhaaste inhaalbeweging die enkel het aantal cellen op peil moest brengen. Nu komt de strafuitvoering eindelijk ook inhoudelijk in beweging. Minister Geens herschrijft het strafwetboek en maakt daarmee de sprong van de Napoleontische tijd naar de eenentwintigste eeuw. De strafuitvoering moet daarin volgen. De eerste detentiehuizen maken weldra de principes van kleinschaligheid, differentiatie en maatschappelijke verankering van de detentie op een schuchtere schaal tastbaar en zichtbaar voor de mensen.

## First we shape buildings, then buildings shape us<sup>2</sup>

Een detentie die re-integratie nastreeft moet in ruimte en in werking zelf in de samenleving geïntegreerd zijn. Alleen zo kunnen mensen van die samenleving plaats leren geven aan gedetineerden en ex-gedetineerden. De ruimtelijke context om mensen op

te sluiten is determinerend voor de beperkingen en de mogelijkheden om gedetineerden voor te bereiden op hun re-integratie. Individuele detentieplanning zoals de Basiswet voor behandeling van gedetineerden terech voorschrijft, kan alleen renderen als de schaal waarin de re-integratiegerichte detentie georganiseerd wordt, maatwerk toelaat.

Na jaren studie stelde vzw De Huizen in 2013 voor om detentie van nu voortaan te laten plaats vinden in detentiehuizen, waarin maximum 10 tot 30 gedetineerden verblijven. Dit concept laat toe beter te differentiëren, de gedetineerde beter te kennen en hem beter te begeleiden. Het concept laat ook toe zwaarder in te zetten op beveiliging dan vandaag mogelijk is, in de gevallen waar beveiliging vooropstaat. Bovenal wordt de drempel tussen de samenleving, de buurt en haar voorzieningen enerzijds en de gedetineerde anderzijds lager. Een detentiehuis zal immers een zichtbare positieve sociale, economische of culturele rol in de directe omgeving spelen (bv. door middel van een fietsatelier, een bakkerij, een gemeenschappelijke groentetuin, een sociaal restaurant, een cultureel centrum, ...). Zo helpt het detentieconcept van De Huizen om de contradictie die bestaat tussen verwijdering uit de samenleving en voorbereiding op de re-integratie in de meest veilige omstandigheden op te heffen. Dat noemen we herstel. De persoonlijke aanpak laat ook toe om het slachtoffer werkelijk in beeld te brengen, daar waar het instituut van de gevangenis thans zelf alle aandacht opeist.

Het concept van De Huizen is een verhaal van, door, voor, met en over mensen. Mensen die een tijd van hun leven in detentie moeten doorbrengen, mensen die werken in ons strafuitvoeringssysteem, mensen die beslissingen nemen over het detentietraject en mensen die gedetineerden terug opnemen in het maatschappelijk weefsel na de detentietijd. Het gemeenschappelijk doel is een constructief spoor leggen, zodat fouten in de mate van het mogelijke hersteld kunnen worden en gedetineerden na hun detentie een verantwoordelijke maatschappelijke rol kunnen opnemen. Zowel gedetineerden, werknemers in het detentiesysteem, rechters als de maatschappij worden geacht hier hun wederzijdse verantwoordelijkheid in op te nemen.

De elementaire bouwstenen van dit nieuwe detentieconcept zijn kleinschaligheid, differentiatie en nabijheid:

1. **Kleinschaligheid:** de dertig tot veertig zeer grote tot grote gevangenis worden vervangen door honderden kleine detentiehuizen, georganiseerd per streek. Binnen één streek worden alle penitentiaire programma's ontwikkeld (van gesloten tot open, van basisprogramma tot intensieve intramurale begeleiding). Elke gedetineerde krijgt een Individueel Planbegeleider

die zijn detentie- en reclasseringsplan opvolgt doorheen alle stadia. Dit vermijdt het stigma van de stereotiepe gevangenis en laat toe flexibeler en soepeler in te spelen op individuele noden. Want: 'stoute jongens, kleine klassen'.

2. **Differentiatie:** De Detentiehuizen verschillen van elkaar op het vlak van beveiliging, detentie-invoering en begeleiding. Van bij de veroordeling wordt een oplossingsplan (detentie- en reclasseringsplan) opgemaakt. Dit tekent onder meer een parcours uit, doorheen verschillende types van detentiehuizen. En meteen wordt ook de reclassering voorbereid. Dit stimuleert de ontwikkeling en de verantwoordelijkheid van gedetineerden en samenleving naar zichzelf, elkaar en de slachtoffers. De detentie sluit zo beter aan op het leven van de gedetineerde.
3. **Nabijheid:** De Detentiehuizen sluiten aan op hun buurt. Zij spelen vanuit de herstelgedachte een economische, sociale of culturele rol in hun omgeving. Vanuit de normaliseringsgedachte maken ze gebruik van hulp- en dienstverlening uit de directe omgeving om de individuele plannen uit te voeren. Dit stimuleert de wederzijdse betrokkenheid en verantwoordelijkheid van gedetineerden én de samenleving. De vooraf afgebakende risicodomeinen blijven onder toezicht van justitie. 'Community detentie', waarbij detentie vervlochten is in het maatschappelijk weefsel, sluit beter aan bij de doelen die de Basiswet aan detentie geeft.

Een oplossingsgerichte benadering van criminaliteit focust op veiligheid, verandering, toekomst, keuzemogelijkheden, individuele verschillen, sociale context, oplossingen, duidelijke doelen en verwachtingen, wederzijds respect, verantwoordelijkheid, normalisering, participatie, herstel en re-integratie binnen veilige omstandigheden. Deze principes worden geconcretiseerd in een individueel *oplossingsplan* voor elke gedetineerde; dit plan vormt de leidraad en het werkinstrument om een penitentiair reclasserings- en detentietraject vorm te geven. Het doel van elk oplossingstraject is het opbouwen van een sociaal netwerk rond de veroordeelde en het creëren van een rol voor hem binnen de samenleving. Deze twee zaken zijn immers de beste buffers tegen herval. Het plan wordt al tijdens de arrestfase opgemaakt door de gedetineerde en een planbegeleider, en wordt goedgekeurd door de strafuitvoeringsrechtbank. Het plan focust enerzijds op het ondersteunen van wat goed loopt en anderzijds op het aanvullen met nieuwe oplossingen of hulpbronnen voor de realisatie van de re-integratie. Het plan creëert van bij aanvang duidelijkheid over zowel inhoudelijke als tijdsvoorwaarden voor detentie en reclassering. Een beknopte omschrijving van de huidige situatie en

\* Secretaris & bestuurder vzw De Huizen.

1 Hans Claus en Marjan Gryson in een opinie voor Knack op 1/02/2017, "Detentiehuis moet drempel tussen gedetineerde en samenleving verlagen".

2 Winston Churchill, speech in House of Commons, 28 oktober 1944.

een weergave van de juridische situatie, vonnissen en feiten dient als basis voor het op voorhand te bepalen en te volgen tijdsplan voor het toekennen van uitgaansvergunningen, verlopen, elektronisch toezicht of beperkte detentie, voorwaardelijke invrijheidstelling en strafeinde. Daarna worden de reeds aanwezige oplossingen en noden gedetecteerd op het vlak van huisvesting, inkomen, sociaal netwerk en rol in de samenleving. Op basis daarvan wordt – in functie van een re-integratieplan – een detentieplan opgesteld. Dit alles wordt uiteindelijk samen weergegeven in een overzichtelijk tijdsplan. De tijdsbepalingen worden zo vroeg mogelijk vastgelegd en kunnen alleen gewijzigd worden wanneer de gedetineerde de voorwaarden niet naleeft waartoe hij zich in het plan heeft verbonden. Een voorbeeld van een oplossingsplan is te vinden via deze link: <http://www.dehuizen.be/oplossingsplan.htm>.

## Transitiehuisen als eerste stap naar een nieuwe penitentiaire realiteit

Wij zijn verheugd dat het Masterplan III ruimte heeft gemaakt om een voorzichtige stap te zetten in de richting van differentiatie en kleinschaligheid. Het meest charmeert ons natuurlijk het plan om 100 plaatsen te voorzien voor transitiehuisen, samen met een wettelijke en reglementaire verankering van deze strafuitvoeringsmodaliteit. Transitiehuisen zijn open detentiehuisen voor gedetineerden in de laatste fase van hun detentie. Het zijn detentiehuisen die zich specialiseren in de intensieve voorbereiding op de reclasering van gedetineerden, door hen geleidelijk te integreren in de samenleving op het vlak van werk, wonen, sociaal netwerk en persoonlijke en maatschappelijke oriëntatie in de ruimste zin van het woord. In die transitiehuisen kunnen de eerste stappen van de gedetineerde in de vrije samenleving ten gronde ondersteund worden, daar waar de terugkeer na een uitgaansvergunning, naar de secties van een gevangenis thans tot onvoldragen re-integratietrajecten leidt. Met de komst van de transitiehuisen staan we dus alvast een hele stap verder dan toen we voor het eerst vroegen om kleinschaligheid, differentiatie en maatschappelijke nabijheid als principes te laten gelden bij het creëren van nieuwe detentiefaciliteiten.

## Aanbevelingen voor kwalitatieve en succesvolle transitiehuisen

Deze samenleving en haar vrijheidsberovende straf kunnen beter met elkaar om, wanneer zij dichterbij elkaar komen. Daarom zullen transitiehuisen ook voorbereid worden in samenwerking met de concrete lokale omgeving en haar democratische vertegenwoordigers. Vzw De Huizen stelt in de 'aanbevelingen voor kwalitatieve en succesvolle transitiehuisen'<sup>3</sup> de vruchten van zijn studiewerk voor. In het boek 'Huizen. Naar een duurzame penitentiaire aanpak' beschreef de vzw samen met de Liga voor Mensenrechten de noodzaak voor een penitentiaire evolutie en beargumenteerde ze de haalbaarheid van kleinschalige detentievormen. Met deze aanbevelingennota gaat ze verder in detail en wil ze alle initiatiefnemers ondersteunen in de eerste realisaties. Een goede studie en een ruime voorbereidingstijd voor elk uniek transitiehuis-project zijn immers noodzakelijk. Het welslagen van de transitiehuisen als eerste stap in de realisatie van het nieuwe detentieconcept is cruciaal voor de verdere uitrol ervan. Naast haar bezorgdheid om deze principes op termijn te laten gelden voor alle detentievormen en niet enkel voor deze relatief open transitiehuisen, is vzw De Huizen daarom toch allereerst bekommerd om een goede start van de transitiehuisen zelf.

De nota beschrijft achtereenvolgens 1) het personeelsplan met bijhorende selectiecriteria en functieprofielen om de oplossingsplannen die de leidraad en het werkinstrument zijn om een individueel penitentiair traject vorm te geven, te maken en uit te voeren; 2) het locatieplan met de minimale infrastructurele vereisten en een raamwerk om een goede locatie voor een transitiehuis mee te bepalen; 3) het buurtplan dat de sociale, economische en/of culturele verbinding met en rol in de buurt voor het transitiehuis verzekert en 4) tenslotte het stappenplan dat mogelijke scenario's weergeeft om te beginnen aan de realisatie van een transitiehuis.

Wij willen ook de nadruk leggen op de verschillende mogelijke vormen die transitiehuisen kunnen aannemen. Een aanzienlijke groep langgestraften blijft nu te lang in detentie omdat zij – al dan niet door de lange detentie – een gepaste residentiële behandeling moeten volgen, die zij niet vinden. Het verblijf in een transitiehuis zou hierin kunnen voorzien, en tegelijk voor de nodige realiteitstoets zorgen bij de voorbereiding op de vrijlating, door de interactie met de buurt. Een transitiehuis waarin een ontwenningprogramma loopt verschilt evenwel van een transitiehuis dat inzet op sociale vaardigheden. Het heeft andere infrastructurele noden en de mogelijkheden om de werking van het huis te verbinden met de buurt verschillen. Een transitiehuis voor primair gestraften of jonge delinquenten die men

<sup>3</sup> vzw De Huizen (2017). Aanbevelingen voor kwalitatieve en succesvolle transitiehuisen.

liever niet 'verliest' in de klassieke gevangenissen, stelt dan weer andere specifieke noden, bijvoorbeeld naar opleiding en relatievorming. Niet alle transitiehuisen kunnen in alle buurten ingeplant worden. Strafdifferentiatie moet dus ook binnen de transitiefase gestalte krijgen. Een greep uit de aanbevelingen van vzw De Huizen voor kwalitatieve en succesvolle transitiehuisen:

1. Zowel de *site* als de *locatie* van het transitiehuis moeten goed overwogen worden, bijvoorbeeld door die te toetsen aan het raamwerk dat hiertoe ontworpen werd door Sarah Holbrouck<sup>4</sup>, door een goede duurzaamheidstoets in de brede zin van het woord (ecologisch, dubbel gebruik, flexibele inzetbaarheid) te voorzien en door dit in samenspraak met lokale overheden, organisaties en buurtbewoners te doen.
2. Het transitiehuis moet een *interactie met én toegevoegde waarde* hebben voor de buurt. Hiertoe moet eerst nagegaan worden wat de buurt nodig heeft op sociaal, ondernemings- of cultureel vlak. Dit moet onderdeel zijn van een communicatieplan dat samen met de lokale overheid opgesteld wordt. Interactie kan bestaan uit gedeelde voorzieningen en infrastructuur, gedeelde opleidingen, aanbieden van diensten en arbeid, ... De mate waarin interactie mogelijk is wordt bepaald door het regime en de beveiliging.
3. Er is een *lokale organisatie* nodig die geloofsbrieven kan voorleggen, die bekend is met de doelgroep én de buurtwerking, die de juiste lokale, regionale en justitiële partners kan betrekken op de oplossingsplannen die de gedetineerden naar de re-integratie moeten begeleiden.
4. De *strafuitvoeringsrechtbank* moet betrokken worden bij de komst van de transitiehuisen en bij elk individueel oplossingsplan, om de doorstroming en duidelijkheid over de volgende stappen te kunnen garanderen.
5. Er moet een goed uitgewerkt *reglementair kader* voorzien worden, al is het maar om te verhinderen dat oeverloze discussies over bevoegdheden de gedetineerde en zijn oplossingsplan in de weg staan. Hiertoe worden momenteel de nodige voorbereidingen getroffen door de minister van Justitie en zijn bevoegde diensten.
6. Het juiste *personeel* moet gerekruteerd worden voor een transitiehuis. Hierbij moet de nodige flexibiliteit per huis aan de dag gelegd worden, maar per huis moeten er minimaal huisbegeleiders voorzien worden die cliëntgericht en

groepsgericht kunnen werken en planbegeleiders die goede contacten onderhouden met het bestaande hulpverleningsaanbod, de bestaande onderwijsmogelijkheden, de lokale tewerkstellingsinitiatieven, ... Er moet voordien een duidelijk kader gecreëerd worden over wie welk personeel rekruteert en aanstuurt, over werkingskosten, verzekeringen, arbeidsomstandigheden, personeelsbezetting, personeelsadministratie en verloning en bovenal over minimumstandaarden inzake behandeling en begeleiding van gedetineerden, en hoe en wie die controleert. De personeelsvisie dient aan te sluiten bij de principes van kleinschaligheid, differentiatie en nabijheid. Dit project kan pas slagen met een aangepaste personeelsstructuur om de juiste mensen aan boord te halen, hen verder op te leiden en hen ontwikkelingskansen te bieden, ... Er wordt principieel gekozen om oplossingsgericht te werken met mensen. Belangrijk is dat al het personeel een basishouding heeft waarin volgende elementen essentieel zijn: positief mensbeeld, respect voor mensenrechten, bereidheid tot zelfreflectie en intervisie. De transitiehuisen moeten maximaal aansluiten bij de diensten die in de samenleving (liefst in de directe omgeving) aanwezig zijn. Gedetineerden moeten zoveel mogelijk de diensten, organisaties en instellingen gebruiken waar elke vrije burger ook beroep op doet. Dit moet het uitgangspunt zijn. Pas indien het organisatorisch onmogelijk blijkt om aan te sluiten op het gewone circuit kan bekeken worden om parallelle diensten intern aan te bieden. De bestaande diensten uit de samenleving worden binnen dit concept dus maximaal geresponsabiliseerd. Het personeelsplan vertrekt van de noden van de gedetineerde, zonder daarbij het organisatorische geheel uit het oog te verliezen.

7. Aangezien dit een belangrijke nieuwe stap is in de penitentiaire evolutie, wordt best van bij aanvang een wetenschappelijke monitoring voorzien. Deze monitoring houdt best een proces- en resultaatsevaluatie in. De procesevaluatie neemt dan vooral het tot stand komen en functioneren van het transitiehuis onder de loep. De aanbevelingennota van vzw De Huizen kan hierbij als toetssteen dienen. De resultaatsevaluatie focust op de vraag of een detentiehuis effectief beter 'presteert' dan de huidige gevangenissen, bijvoorbeeld op het vlak van recidive, psychisch welbevinden, re-integratie, duurzame jobs, ... De basiswet kan inspireren in het definiëren van de meest nuttige evaluatiecriteria.

<sup>4</sup> Holbrouck, S. (2016). Raamwerk voor de evaluatie van locaties voor een duurzaam strafuitvoeringsproject. Masterproef ingediend tot het behalen van de academische graad van Master of Science in de Ingenieurswetenschappen: architectuur. UGent.

We kijken nu ook al uit naar de evaluatie van die transitiehuizen om na te denken voor welke doelgroepen of detentiefasen ons detentieconcept vervolgens in aanmerking komt. We verwijzen hierbij bijvoorbeeld graag naar het project 'Jong, meerderjarig en delinquent', waarin nu al nagedacht wordt om de categorie gedetineerden tussen 18 en 25 jaar in elk geval naar transitiehuizen te sturen in plaats van naar de gevangenis.

## Beleidsmakers en penitentiaire experts spreken zich uit over transitie- en detentiehuisen

Bij de publieke voorstelling van de aanbevelingnota voor de goede opstart van transitiehuizen op 9 januari 2017 in The Impact House<sup>5</sup> in Brussel sprak een aantal prominenten zich expliciet uit als voorstander van de komst van transitiehuizen als eerste detentiehuisen. Deze persvoorstelling werd georganiseerd door vzw De Huizen in samenwerking met het kabinet van Koen Geens, minister van Justitie, de burgemeesters van Gent, Genk en Leper, volksvertegenwoordiger Stefaan Vanhecke, ex-gevangenisdirecteur Luc Stas en Els Naessens, assessor bij de strafuitvoeringsrechtbank van Gent.

*Minister van Justitie, Koen Geens:* "Niet elke gedetineerde heeft een profiel om in een hoog beveiligde inrichting opgesloten te worden. Daarnaast moet de gedetineerde worden voorbereid op een eventuele re-integratie in de maatschappij. De transitiehuizen die opgenomen zijn in Masterplan III kunnen hiertoe bijdragen. De gedetineerde krijgt naar het einde van zijn straf de kans om te werken aan een aantal principes zoals zelfstandig wonen, de zoektocht naar een job en de sociale omgang met andere mensen buiten de beveiligde muren. Zo begeleiden we de gedetineerde en ondersteunen we deze om terug een eigen plaats te vinden in de samenleving. Ik hoop dat we nog deze legislatuur zo'n transitiehuis zullen kunnen openen."

*Assessor bij de strafuitvoeringsrechtbank, Els Naessens:* "Maatschappelijke re-integratie veronderstelt niet alleen dat iemand inspanningen doet om zich te integreren in een samenleving, maar veronderstelt ook een samenleving die zélf inspanningen doet om hen die zich een tijdlang buiten of aan de rand van die samenleving geplaatst hebben, terug op te nemen. De detentiehuisen vormen een mooi voorbeeld van die wederzijdseheid, door ervoor te opteren om mensen tijdens hun opsluiting niet af te zonderen, maar

hen onder te brengen in kleinschalige detentiehuisen her en der verspreid in steden of op het platteland. Hen daarbij ook op een veilige en zo normaal mogelijke manier laten participeren aan de samenleving, aan de buurt waar hun detentiehuis gelegen is, om hen alzo geleidelijk te laten terugkeren naar de vrijheid. Een dergelijke vorm van gedifferentieerde strafuitvoering laat ook toe dat mensen vaak dicht bij hun familiaal en sociaal netwerk kunnen blijven, dat ze niet volledig ontworteld worden. Zo kleinschalig de detentiehuisen; zo grootschalig de kansen op een geslaagde terugkeer naar de samenleving."

*Volksvertegenwoordiger en burgemeester van Leper, Jan Durnez:* "De OCMW-voorzitter en het stadsbestuur verwelkomen en steunen het initiatief in Leper om een detentiehuis voor te bereiden. Belangrijk is dat dit initiatief gesteund en gedragen wordt door ervaringsdeskundigen en gedreven mensen uit de brede lokale- en regionale welzijnswerkers. De stad en het OCMW engageren zich mee te werken in het vinden van een geschikte accommodatie om de transitie kwaliteitsvol te huisvesten, bij te dragen tot werk- en re-integratiekansen en heel wat aandacht te voorzien voor de buurt en de stedelijke omgeving. Het bijdragen tot een steunend netwerk en de nieuwe zingeving voor betrokkenen is daarbij primordiaal. De stad is overtuigd dat dit concept de slaagkansen sterk verhoogt van de eenmaal ex- gedetineerden om opnieuw in de samenleving een warme plek te vinden, voor henzelf en hun familie."

*Ex-gevangenisdirecteur, Luc Stas:* "De nood aan meer kleinschalige entiteiten, zinvolle programma's en differentiatie binnen het penitentiair landschap is groter dan ooit. De creatie van transitiehuizen kan aan een aantal belangrijke handicaps tegemoetkomen die eigen zijn aan het actuele detentiemodel. Transitiehuizen garanderen een vlotte voorbereiding op de reclassering, een beter leefklimaat en betere levensomstandigheden, een persoonlijke benadering gebaseerd op vertrouwen, geleidelijkheid in de overgang van detentie naar vrijheid en gemeenschapsgerichte activiteiten die zowel het zelfbeeld van de gedetineerde als de beeldvorming van de omgeving omtrent deze doelgroep ten goede komen.

*Voorzitter van de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten en burgemeester van Genk, Wim Dries:* "Iedere stad wordt geconfronteerd met gedetineerden. Zowel in feiten, maar ook vaak nadat men terug is vrijgelaten. Het is een win-win indien de re-integratie (werk, wonen en maatschappelijke verantwoordelijkheid) goed gebeurt, zowel naar de Genkse gemeenschap

<sup>5</sup> The Impact House in Brussel brengt verschillende organisaties samen, allen actief in sociale innovatie in België, waaronder Ashoka. Ashoka is wereldwijd een katalysator voor sociale verandering in cruciale maatschappelijke domeinen om te bouwen aan een meer innovatieve, duurzame en empathische samenleving.

als naar de gedetineerde zelf. In Genk passen we een ketenbenadering toe (proactie, preventie, repressie, nazorg), en het is in die nazorg dat we denken dat een transitiehuis voor lokale gedetineerden een rol kan spelen. Als stad zoeken we partners die de lead willen nemen om dit te organiseren. We denken hierbij aan diverse organisaties (Welzijnsorganisaties zoals CAW, Geestelijke gezondheidszorg, drugpreventie zoals Kataris, CAD, ..., sociale economie, wijkwerking zoals Rimo, LISS, Stebo, ..., justitiehuisen, ...). Een goede studie en ruime voorbereidingstijd zijn noodzakelijk voor het doen slagen van een project met transitiehuizen, eventueel ook in Genk."

*Een aantal anonieme gedetineerden:* "Als we in huizen zouden leven, blijven we meer deel van de

maatschappij en is er minder verschil tussen 'ons' en 'hen'; "Contact houden met de maatschappij houdt de hoop wakker om terug te willen"; "Het samenleven in een kleine groep stimuleert het opnemen van verantwoordelijkheid"; "De gevangenis zou een plaats moeten worden om te leren, in plaats van een plek waar je bijvoorbeeld je zelfstandigheid afleert."; "Er zou veel vroeger een verslag moeten gemaakt worden op basis van een vaststelling van de stand van zaken in verschillende levensdomeinen (werk, opleiding, familie, psychosociaal functioneren) en dat dient als basis en ter ondersteuning van het parcours (in plaats van als beperking op een mogelijke vrijlating). Kansen, positieve evoluties, mogelijkheden en doelen zouden centraal moeten staan."

# Misdaad en More: vijf lessen voor vandaag

Geertjan Zuijdwegt<sup>1</sup>

Leuven vierde de afgelopen maanden de vijfhonderdste verjaardag van Thomas More's *Utopia*, dat daar in 1516 voor het eerst werd gepubliceerd. De utopie was voorwerp van tentoonstellingen, speciale uitgaves en een breed gamma aan sociale en culturele activiteiten. Hoe denken mensen vandaag de ideale samenleving? Die centrale vraag werd niet alleen beantwoord door kunstenaars, wetenschappers en politici, maar ook door mensen die aan den lijve ondervonden hebben dat die utopie nog ver weg is: daders en slachtoffers van misdrijven. Hoewel misdaad wellicht niet het eerste is waar mensen aan denken als ze zich een utopische samenleving verbeelden, is het niet onlogisch om een dergelijke denkoefening te beginnen daar waar ons samenleven grondig misloopt. Het project *Utopia – tussen daad en droom* bracht het verhaal en de verbeelding van daders en slachtoffers samen. Gedetineerden en misdaadslachtoffers voerden een theatervoorstelling op in de Leuvense hulpgevangenis, leverden werk aan voor een expositie en getuigden over hun ervaringen binnen en buiten de muren. Sarah Vanhee maakte een beklijvende documentaire – *The Making of Justice* – waarin zij samen met zeven voor moord veroordeelde gedetineerden aan het scenario van een misdaadfilm werkt, en in een panelgesprek werd nagedacht over alternatieve visies op criminaliteit en bestraffing. Als dit project iets aantoonde, dan was het dat ook vandaag de idee van de utopie een inspiratie kan zijn om op een zinvolle manier naar het eigen leven en de eigen samenleving te kijken.

In al het Leuven enthousiasme voor het verbeelden van een betere toekomst, werd het vijf eeuwen oude boek dat de aanleiding voor de festiviteiten was, al eens vergeten. En dat is jammer, want ook uit More's *Utopia* zelf valt vandaag nog iets te leren. Zo lag het inzicht dat misdaad en straf de bron kunnen zijn voor het denken over een idealere samenleving niet alleen ten grondslag aan *Utopia – tussen daad en droom* maar ook aan More's eigen *Utopia*. Het eerste van de twee delen van dat werk bevat een haarscherpe analyse van (de relatie tussen) criminaliteit en bestraffing in

het Engeland van de vroege zestiende eeuw. Veel van More's betoog bouwt voort op dat ene thema: misdaad en straf, of, preciezer, het stelselmatig ophangen van dieven. En misschien is dat een eerste les, die we, bij wijze van voorbeschouwing, kunnen trekken uit de hier beoogde beweging *ad fontes*: de kwaliteit van een samenleving valt af te lezen aan de manier waarop zij straft. In wat volgt behandelen we nog vijf aspecten van More's visie op criminaliteit en bestraffing, steeds met het oog op wat er voor ons, vandaag, uit te leren valt.

## Utopie en kritiek

More begon aan de *Utopia* in Vlaanderen, toen hij in de zomer van 1515 als lid van een diplomatieke delegatie in Brugge was. Tussen de bedrijven door bezocht hij zijn vriend Pieter Gillis in Antwerpen. Daar laat hij het gesprek plaatsvinden tussen zichzelf, Gillis en de fictieve wereldreiziger en filosoof Raphael Hythlodæus ('Babbelario', in de vertaling van Silverentand) dat de raamvertelling vormt voor de *Utopia*. Het boek heeft twee delen. Het eerste gaat over de deplorabele staat van de Europese samenleving, en het tweede beschrijft de situatie op het eiland Utopia. Die tweeledige structuur wijst ons meteen op een eerste inzicht dat we aan More's *Utopia* kunnen ontleenen: utopie veronderstelt kritiek. De utopische samenleving die More schetst, is geen van de realiteit losgeweekt luchtkasteel, maar vooronderstelt een analyse van de prangende sociale problemen in de wereld van zijn tijd. Die idee bepaalt niet alleen de opzet van de *Utopia* als geheel, maar ook van More's behandeling van de straf in het eerste deel van het werk. Daar doet Hythlodæus verslag van zijn belevenissen tijdens een diner bij een Engelse kardinaal, waar een van de aanwezige juristen zich verliest in een ook ons welbekend bestraffingspopulisme. Hij prijst de strenge straffen voor diefstal, waarbij de daders soms met twintig tegelijk aan één galg opgeknoopt worden, maar merkt met ironische verbazing op dat het toch nog steeds sterft van de dieven. Hythlodæus haakt hierop in. Hij legt zorgvuldig de sociale structuren bloot die de misdaadepidemie veroorzaken en beargumenteert waarom de doodstraf voor diefstal zowel vanuit moreel als vanuit utilitair oogpunt onaanvaardbaar

<sup>1</sup> Geertjan Zuijdwegt is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Centrum voor Levensbeschouwing en Detentie (Leuven Instituut voor Criminologie – KU Leuven) en de Faculteit Theologie en Religiewetenschappen (KU Leuven). Hij is ook werkzaam als aalmoezenier in de gevangnissen van Mechelen en Leuven Centraal.

is. Pas daarna stelt hij een alternatief voor, in de vorm van het bestraffingssysteem dat bij het (fictieve) volk van de Polylerieten ('Zwetserlanders') in voege is (zie verder). Hythlodæus betoogt in feite dat de politieke keuze voor een bepaald strafapparaat gebaseerd moet worden op heldere criminologische analyses, en niet, zoals toen en nu niet ongebruikelijk, op overwegingen die met wezen en doel van de straf weinig uitstaans hebben. Als wij serieus werk willen maken van het verbeelden en doordenken van een ideale(re) samenleving, moet die gedachteoefening gestoeld zijn op een zorgvuldige diagnose van de huidige situatie.

## Straf: effectief en rechtvaardig

Van meet af aan bekritiseert Hythlodæus het opleggen van de doodstraf voor diefstal op twee van elkaar onderscheiden gronden. Ze is zowel onrechtvaardig als in strijd met het algemeen belang. Ze *deugt* niet, en ze *werkt* niet. Vanuit moreel oogpunt concludeert Hythlodæus dat het buiten alle proportie is "*iemand zijn leven af te nemen alleen omdat hij een ander geld heeft afgenomen. Ik ben namelijk van mening dat geen enkele aardse bezitting met het menselijk leven gelijkgesteld kan worden.*"<sup>2</sup> Als iemand opwerpt dat het om het geld niet te doen is, maar om de schennis van het recht, dan is het recht dat zich zó laat gelden tegenover zulke bagatellen tiranniek. Bovendien mist die straf vanuit pragmatisch oogpunt zijn doel. Hythlodæus neemt aan dat afschrikking het hoofddoel is binnen zo'n streng bestraffingssysteem, maar dat doel wordt niet bereikt. In de eerste plaats, is "*geen enkele straf... zwaard genoeg om iemand van diefstal te weerhouden als hij geen enkele andere manier heeft om in zijn levensonderhoud te voorzien.*"<sup>3</sup> Ten tweede nodigt ze juist uit om zwaardere feiten te plegen. Als diefstal en moord gelijkelijk bestraft worden, is het voor de dief verleidelijk getuigen of slachtoffers dood te slaan, aangezien dat zijn pakkans aanzienlijk verkleint, en hem in beide gevallen bij ontdekking toch de galg wacht.

Hoewel beide argumenten, het morele en het utilitaire, in dit geval dezelfde conclusie ondersteunen, betekent dat niet dat ze tot elkaar te herleiden zijn. En dat is les twee. Als wij nadenken over ons huidige bestraffingssysteem is het van belang dat te doen vanuit beide dimensies. Bij alle inefficiëntie die de vigerende voorkeur voor vrijheidsberoving meer dan terecht in de schoenen geschoven wordt, moet ook de vraag naar haar ethische grondslagen gesteld blijven worden. En dat geldt ook omgekeerd: het is

niet omdat iets efficiënt is, dat het goed is. De aanpak van radicalisering in de Belgische gevangnissen is van dat laatste een goed voorbeeld. Recent pleitte de top van het gevangeniswezen in de onderzoekscommissie naar de aanslagen van 22 maart 2016 voor een herziening van de Basiswet om een aangepast (dat wil zeggen, beperkender) regime op te kunnen leggen aan geradicaliseerde gedetineerden<sup>4</sup>. Dat pleidooi kwam niet uit het niets. Ze beantwoordde aan de oproep van het Actieplan Aanpak radicalisering in gevangnissen (2015) om te onderzoeken "*of de Basiswet Gevangeniswezen moet worden herzien in functie van deze nieuwe uitdaging, met name dan op het vlak van plaatsing, bezoekregeling, briefwisseling, cel-onderzoeken e.d.*"<sup>5</sup> Nu zal het zeker zo zijn dat het individueel motiveren van bezoek-, correspondentie- of telefoonweigeringen enige inspanning vereist van de penitentiaire administratie: het is inderdaad weinig efficiënt. Maar het kan niet zo zijn dat omwille van een dergelijke administratieve vereenvoudiging getornd wordt aan ethische principes als de grondrechten en de rechtsgelijkheid van gedetineerden, zoals die nu in de Basiswet vastgelegd zijn. Het is bovendien op zijn minst ironisch dat een wet die na meer dan tien jaar op een aantal cruciale punten nog steeds niet is geïmplementeerd nu omwille van zulke overwegingen zou moeten worden aangepast.

## Individuele verantwoordelijkheid en sociale structuren

Wanneer Hythlodæus stelt dat zij die stelen dat uit noodzaak doen, antwoordt de jurist met wie hij in gesprek is dat er voldoende werk is voor iedereen, en dat wie steelt dat doet uit een bewuste keuze voor het kwaad. Voor Hythlodæus is dat de aanleiding om de sociaaleconomische structuren in Engeland aan te klagen. Aan het begin van de zestiende eeuw verloren grote groepen boeren en landarbeiders hun werk omdat de adel en zelfs kloosterabten – "heilig en wel" – landbouwgrond omheinden voor de veel minder arbeidsintensieve schapenfokkerij (de zogenaamde '*enclosures*').<sup>6</sup> Zonder werk of eigendom, betoogt Hythlodæus, zijn de plattelanders veroordeeld tot bedelen of stelen – en een temperamentvol of dapper man zal eerder stelen dan bedelen. Datzelfde geldt voor oorlogsinvaliden, of voor het leegloperig gevolg van de adel dat nooit een vak heeft geleerd en dat voor dezelfde keus staat als ze ziek vallen of als hun heer hen op straat zet.

<sup>2</sup> Thomas More, *Utopia*, vert. Paul Silverentand, Amsterdam: Athenaeum-Polak & Van Genneep, 2016, 47.

<sup>3</sup> More, *Utopia*, 40.

<sup>4</sup> Gevangenisdirecteurs willen apart regime voor geradicaliseerde gedetineerden, *De Redactie*, 18 januari 2017, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.2868544>.

<sup>5</sup> Beleidsplan van de minister van justitie, *Actieplan Aanpak radicalisering in gevangnissen*, 11 maart 2015, 4.

<sup>6</sup> More, *Utopia*, 44.

Hoewel Hythlodæus de diefstalepidemie aan de hand van sociaaleconomische mechanismen verklaart, betekent dit niet dat hij de schuld op onpersoonlijke structuren steekt. In een lezenswaardig verhoog over de Utopia merkt George Logan op dat Hythlodæus de verantwoordelijkheid niet verschuift van de dief naar het systeem, maar van de maatschappelijke onderklasse naar de bovenklasse.<sup>7</sup> Hoe 'systemisch' een bepaald sociaal probleem ook mag zijn, er zijn altijd mensen die daarvoor verantwoordelijkheid dragen. Dat betekent niet alleen – negatief – dat mensen er schuld aan hebben, maar ook – positief – dat mensen er iets aan kunnen doen. Ook ons bestraffingssysteem ligt in handen van onze volksvertegenwoordigers, en kan dus veranderen; zelfs radicaal. Zoals Lode Walgrave, Ivo Aertsen en Inge Vanfraechem opmerken in een bundel wetenschappelijke utopieën ter ere van More: *"if tomorrow our parliament decided to transform the current penal justice system into a restorative justice one, we would henceforth have a more constructive, more efficient system of responding to crime."*<sup>8</sup> En aangezien wij onze volksvertegenwoordigers kiezen, ligt de verantwoordelijkheid voor een ander antwoord op misdaad uiteindelijk bij ons.

## Herstel, rehabilitatie, en dwang

In diezelfde bijdrage citeren Walgrave en zijn collega's Hythlodæus' voorstel voor een alternatief strafsysteem als een perfect voorbeeld van wat we vandaag herstelrecht noemen. Het is inderdaad zo dat Hythlodæus een van de herstelrechtelijke kernideeën krachtig verwoordt: misdaad is in de eerste plaats een conflict tussen burgers. Het is, zoals in het Leuvense project *Utopia – tussen daad en droom* werd benadrukt, eerst en vooral een zaak van daders en slachtoffers. Hythlodæus verwijst hier opnieuw naar de Polylerieten. Bij hen *"moeten degenen die voor diefstal gepakt zijn, de buit terugbetalen aan de rechtmatige eigenaar en niet, zoals elders, aan de koning; ze vinden namelijk dat die er net zo weinig recht op heeft als de dief zelf."*<sup>9</sup> Op het eiland Utopia, in het tweede deel van het boek, is zelfs sprake van een subsidiair rechtssysteem. Daar wordt over lichtere vergrijpen binnen de familiecontext geoordeeld, en spreekt de senaat enkel recht bij ernstige misdrijven. Tegelijk heeft de herstelrechtelijke gedachte bij Hythlodæus ook haar grenzen. Bij de Polylerieten blijft straffen een prerogatief van de overheid, die dieven dwangarbeid oplegt om van hen deugdelijke burgers te maken. Aan ontsnapping hoeven zij niet te denken, want zelfs daarover spreken betekent de doodstraf. Zij worden zo

behandeld, *"dat zij wel deugdzaam moeten worden."*<sup>10</sup> In die zin blijft Hythlodæus' verbeelding achter bij die van Plato, de antieke filosoof die model voor hem stond. In de Wetten betoogt Plato dat de wetgever met zijn wetten poogt – nadat compensatie heeft plaatsgevonden – dader en slachtoffer tot vrienden in plaats van vijanden te maken.<sup>11</sup> Maar in beide gevallen stoten wij op de paradox die eigen is aan elk opleggen van relationeel herstel of morele rehabilitatie. Beide zijn immers in de grond der zaak met de dwang in tegenspraak. Zowel voor Hythlodæus als voor Plato moeten zij die uiteindelijk met geen enkel middel tot rechtvaardigheid te bewegen zijn, worden gedood. En ook vandaag de dag fungeert in veel herstelrechtelijke modellen een retributief strafsysteem als stok achter de deur voor daders die niet vrijelijk tot bemiddeling te bewegen zijn. Misschien is die paradox een onontkoombaar gegeven van de *condition humaine*, maar het is van belang om hem voor ogen te houden. Het is tenslotte die weerbarstige menselijke realiteit waarop elk utopisch samenlevingsmodel, waarin mensen wel móeten deugen, stukloopt.

## Raadgevers en regeringsbeleid

Hythlodæus' betoog over straf kadert in een bredere discussie in het eerste boek van de Utopia die de zestiende-eeuwse humanisten nauw aan het hart lag: die over de rol van de (geestes)wetenschapper als politiek raadgever. Hythlodæus staat erg sceptisch tegenover die mogelijkheid. In de op macht, geld, en aanzien beluste politieke wereld is geen ruimte voor de beredeneerde inzichten van de onafhankelijke denker; zijn voorstellen zouden op hoongelach ontvangen worden, als het daar al bij bleef. Tegelijk maakt More, als auteur, door het actuele advies dat hij wel degelijk geeft in zijn boek, duidelijk dat de scepsis van zijn hoofdpersonage niet het laatste woord heeft. More zelf was bovendien bijzonder actief in het politieke domein, als ondersheriff van Londen, raadgever van koning Hendrik VIII, en als Speaker van het Lagerhuis. More zelf geloofde dus, in tegenstelling tot zijn hoofdpersonage, dat de raad van de wetenschapper daadwerkelijk gegeven moet worden, ook al is de kans klein dat hij gevolgd wordt. En dat is de laatste les die wij zouden kunnen trekken uit de Utopia. Ook als het over ons huidige bestraffingssysteem gaat, waar het probleem groot, en verandering traag en onzeker is, moet er gesproken blijven worden, ook al wordt aan het gezegde schijnbaar weinig gehoor gegeven.

<sup>7</sup> Zie George M. Logan, *The Meaning of More's 'Utopia'*, Princeton: Princeton University Press, 1983, 58.

<sup>8</sup> Lode Walgrave, Ivo Aertsen and Inge Vanfraechem, *Responding to Crime through Restoration*, in Veerle Achten, Geert Bouckaert and Erik Schokkaert, *A Truly Golden Handbook: The Scholarly Quest for Utopia*, Leuven: Leuven University Press, 2016, 204.

<sup>9</sup> More, *Utopia*, 50.

<sup>10</sup> Silverentand laat deze zinsnede – *'ut bonos esse necesse sit'* – onvertaald.

<sup>11</sup> Zie Plato, *Wetten*, IX, 862c.

## Conclusie

In zijn voorwoord bij de jubileumuitgave van de *Utopia* merkt de Nederlandse filosoof Hans Achterhuis op dat de utopische samenleving die in het tweede deel van More's boek wordt beschreven soms totalitaire trekken vertoont. Ze is bovendien zeker niet altijd in lijn met wat we uit andere geschriften weten over More's eigen denkbeelden. Hij concludeert hieruit dat we het eiland Utopia niet, zoals gebruikelijk, moeten zien als More's blauwdruk voor de ideale samenleving. Net zoals More en zijn hoofdpersonage van mening verschillen als het om advies aan beleidsmakers gaat, heeft More ook zo zijn bedenkingen bij hoe het er op het eiland Utopia aan toe gaat. More's *Utopia* is een complexe tekst, die zeker niet gespeend is van enige ironie, maar dat neemt niet weg dat – ook voor Achterhuis – in het eerste

deel van More's boek de aanzet ligt *"voor een moderne maatschappijkritische beweging."*<sup>12</sup> Het is die denkoefening die we hier hebben geprobeerd te maken, en waaruit bleek dat More ook vandaag nog iets te zeggen heeft; niet zozeer om wat hij – al dan niet ironisch – als ideale samenleving voorstelt, maar om de manier waarop hij het bestraffingssysteem in zijn eigen samenleving onder de loep neemt. Zijn werk laat zien dat elke poging tot verbetering gestoeld moet zijn op een scherpe analyse, dat efficiëntie en ethiek niet tot elkaar te herleiden zijn, dat misdaad en straf systemische componenten hebben maar dat mensen er verantwoordelijkheid voor dragen, dat herstel en dwang altijd op gespannen voet leven, en, ten slotte, dat advies van experts gewenst is, zelfs als er niet naar geluisterd wordt. Die inzichten maken de *Utopia* ook vandaag het lezen waard.

<sup>12</sup> Hans Achterhuis, *"Voorwoord"*, in More, *Utopia*, 11.

# Hoe wettelijk is de wettelijke herhaling?

Jürgen Millen<sup>1</sup> & Veerle Scheirs<sup>2</sup>

**Wettelijke herhaling betekent dat iemand een misdrijf pleegt nadat hij vroeger al eens veroordeeld werd voor een misdrijf. In deze bijdrage wordt ingegaan op de gevolgen van de wettelijke herhaling voor het bepalen van de toelaatbaarheidsdatum van veroordeelden met een straf totaal van meer dan drie jaar om een strafuitvoeringsmodaliteit te verzoeken en voor de strafuitvoeringsrechtbank te kunnen verschijnen. De toelaatbaarheidsdatum werd immers recent voor veel gedetineerden herberekend ten gevolge van het arrest van het Hof van Cassatie van 19 oktober 2016 en het arrest van het Grondwettelijk Hof van 18 december 2014.**

## Wettelijke herhaling: begrip, voorwaarden en gevolgen

Wettelijke herhaling of recidive betekent dat iemand een misdrijf pleegt nadat hij vroeger al eens veroordeeld werd voor een misdrijf.<sup>3</sup> Dit betekent dat drie voorwaarden vervuld moeten zijn: er moet een vroegere strafrechtelijke veroordeling zijn, er moet een nieuw misdrijf gepleegd zijn én de staat van herhaling moet door de wet<sup>4</sup> bepaald zijn.<sup>5</sup>

Het weerhouden van de staat van wettelijke herhaling heeft een belangrijke impact aangezien dit ertoe kan leiden dat een recidivist zwaarder kan worden gestraft,<sup>6</sup> ter beschikking kan worden gesteld van de strafuitvoeringsrechtbank en een groter deel van zijn straf (twee derde in plaats van één derde) moet ondergaan voordat hij strafuitvoeringsmodaliteiten kan vragen om voor de strafuitvoeringsrechtbank te verschijnen.

## Wettelijke herhaling: tijdsvoorwaarden conform de wet

De toelaatbaarheidsdata voor gedetineerden om een strafuitvoeringsmodaliteit te kunnen

verzoeken (beperkte detentie, elektronisch toezicht en voorwaardelijke invrijheidstelling of voorlopige invrijheidstelling met oog op verwijdering van het grondgebied) werden wettelijk verankerd in de art. 25 en 26 van de wet externe rechtspositie gedetineerden. Om voorwaardelijk in vrijheid gesteld te kunnen worden, dienen primair veroordeelden minimaal een derde van hun straf te hebben ondergaan. In geval van wettelijke herhaling dienen veroordeelden minimaal twee derden van de straf te hebben ondergaan. Gedetineerden veroordeeld tot een vrijheidsstraf van dertig jaar of levenslange opsluiting dienen minimaal de helft van de uitgesproken straf te hebben uitgezeten. Gedetineerden veroordeeld tot een vrijheidsstraf van dertig jaar of levenslang waarbij het Hof van Assisen in het veroordelend arrest heeft vastgesteld dat de persoon voordien reeds veroordeeld is geweest tot een correctionele gevangenisstraf van minstens drie jaar, zonder dat er minder dan tien jaar is verlopen, dienen minstens negentien jaar van hun straf te hebben ondergaan alvorens in aanmerking te komen voor een voorwaardelijke invrijheidstelling. Gedetineerden veroordeeld tot een vrijheidsstraf van dertig jaar of tot een levenslange vrijheidsstraf van wie door het Hof van Assisen in het veroordelend arrest is vastgesteld dat deze voordien reeds een criminele straf heeft opgelopen, zullen minimaal drieëntwintig jaar van hun straf dienen te ondergaan.<sup>7</sup>

## Wettelijke herhaling: tijdsvoorwaarden conform het arrest van het Grondwettelijk Hof van 18 december 2014 en het Hof van Cassatie van 19 oktober 2016

Op 26 november 2013 stelde het Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof:

*Schendt artikel 56, tweede lid, in samenhang gelezen*

*met artikel 25 Strafwetboek, artikel 2 Wet Verzachtende Omstandigheden en artikel 25, § 2, b, Wet Strafvuivering, de artikelen 10 en 11 Grondwet, in zoverre het toelaat om ten aanzien van de beklaagde die, op basis van verzachtende omstandigheden of een reden van verschoning, naar de correctionele rechtbank is verwezen wegens een gecorrectionaliseerde misdaad die is gepleegd minder dan vijf jaar nadat hij een gevangenisstraf van minstens één jaar heeft ondergaan of nadat die straf is verjaard, een wettelijke staat van herhaling vast te stellen, wat zijn invloed heeft op het toepasselijk regime van strafuitvoering, terwijl dat niet toegelaten is ten aanzien van de beschuldigde die, bij gebrek aan verzachtende omstandigheden of een reden van verschoning wegens dezelfde misdaad naar het Hof van Assisen is verwezen.<sup>8</sup>*

Het doel van deze vraag bestond erin te weten of het gelijkheidsbeginsel geschonden werd wanneer een persoon respectievelijk voor een correctionele rechtbank of Hof van Assisen stond én dit voor dezelfde feiten én dat dan door de correctionele rechtbank en het hof van assisen respectievelijk wel en geen wettelijke herhaling werd weerhouden waardoor een persoon, ingeval bijvoorbeeld door beide rechtscolleges dezelfde straf werd opgelegd, een groter deel van zijn straf moest ondergaan wanneer hij door de correctionele rechtbank werd veroordeeld.

Het Grondwettelijk Hof bevestigde deze schending in haar arrest van 18 december 2014 en weerhield een schending van het gelijkheidsbeginsel waarbij ze omtrent de concrete vraag van het Hof van Cassatie stelde dat wanneer *de persoon die voor een poging tot moord is veroordeeld door de correctionele rechtbank wegens een gecorrectionaliseerde misdaad die is gepleegd minder dan vijf jaar nadat hij een gevangenisstraf van minstens één jaar heeft ondergaan of nadat die straf is verjaard, langer uit te sluiten van de mogelijkheid van een voorwaardelijke invrijheidstelling dan de persoon die door het hof van assisen tot een criminele straf is veroordeeld wegens dezelfde misdaad die in diezelfde omstandigheid is gepleegd.*

Op basis van deze uitspraak van het Grondwettelijk Hof, kan de staat van wettelijke herhaling geen invloed (meer) hebben op de berekening van de toelaatbaarheidsdatum van alle gecorrectionaliseerde misdaden waardoor een persoon die in staat van wettelijke herhaling een gecorrectionaliseerde misdaad pleegt na één derde van zijn straf voor de strafuitvoeringsrechtbank zal kunnen verschijnen. De uitspraak van het Grondwettelijk Hof had ook tot gevolg dat deze uitspraak zich niet beperkte tot de zaak waarin het Hof van Cassatie de prejudiciële vraag stelde doch diende toegepast te worden op alle gedetineerden die zich in een dergelijke positie

bevonden.

Wie evenwel een snelle reactie vanwege het ministerie van justitie verwachtte, was er aan voor de moeite. Ondanks het feit dat het Grondwettelijk Hof in haar arrest van 18 december de wetgever een half jaar de tijd gaf (tot 31 juli 2015) om de vastgestelde discriminatie weg te werken, diende het Hof van Cassatie in haar arrest van het Grondwettelijk Hof te herinneren.<sup>9</sup> Het directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen gaf (uiteindelijk) op 23 december 2016 de opdracht aan de lokale directies om de toelaatbaarheidsdata voor het bekomen van strafuitvoeringsmodaliteiten van gedetineerden te onderzoeken en, waar nodig, te wijzigen.

Dit betekende in praktijk dat de griffies van de gevangenis elke detentiefiche van elke gedetineerde (die geheel of gedeeltelijk in strafuitvoering is) diende na te kijken en na te gaan of op deze detentiefiche definitieve veroordelingen tot een criminele straf (die gecorrectionaliseerd werd) stonden en of hierbij de staat van wettelijke herhaling werd weerhouden.

Dit was (is?) zonder meer een titanenwerk, zeker voor gevangenen die bijna uitsluitend gedetineerden in strafuitvoering onder zich hebben te meer gezien er weinig juristen werkzaam zijn bij gevangenisgriffies. Teneinde hieraan tegemoet te komen maakte de directeur-generaal een lijst van artikels (uit het strafwetboek en uit bijzondere wetten) over om op basis hiervan de hoger vermelde controle (en eventuele wijziging) door te voeren.

## Gevolgen van de uitspraak van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie van 19 oktober 2016

Opvallend is dat de wetgever (bijna) twee jaar later nog steeds geen einde heeft gemaakt aan de vastgestelde discriminatie waardoor de uitvoerende macht het initiatief nam om tegemoet te komen aan de vastgestelde discriminatie.

De richtlijnen van de uitvoerende macht binden de strafuitvoeringsrechtbanken nochtans niet doch de weerhouden discriminatie maakt dat de strafuitvoeringsrechtbanken evenmin de wettelijke bepalingen inzake herhaling kunnen hanteren om de toelaatbaarheidsvoorwaarden voor strafuitvoeringsmodaliteiten van een gedetineerde vast te stellen.

Dit gebrek aan gebondenheid is ook het geval voor wat betreft de circulaire nr. col 3 / 2017 van de

1 Jürgen Millen is advocaat aan de balie Limburg.  
 2 Veerle Scheirs is docent en postdoctoraal onderzoeker verbonden aan de Vakgroep Criminologie van de Vrije Universiteit Brussel, onderzoeksgroep Crime & Society (CriS) onderzoekslijn Penalty & Society.  
 3 Zie R. VERSTRAETEN, *Strafrecht en strafprocesrecht voor Bachelors, deel 2, 2009 – 2010, Maklu, Antwerpen – Apeldoorn, 392, nr. 1716.*  
 4 Art. 54 – 57bis Strafwetboek.  
 5 Zie uitgebreid C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen, Maklu, Antwerpen- Apeldoorn, 2011, 474 – 479.*  
 6 *Strafverzwaring kan facultatief of verplicht zijn hetgeen bij wet is bepaald.*  
 7 Art. 25 § 2, b en art. 26 § 2, b Wet externe rechtspositie gedetineerden.

8 Grondwettelijk Hof, arrest nr. 185 / 2014 van 18 december 2014.  
 9 Cass., 19 oktober 2016, P.16.0837.F/1.



procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep die een deels verfijnd, deels tegenstrijdig standpunt ten opzichte van het directoraat-generaal innemen betreffende de staat van wettelijke herhaling op de toelaatbaarheidsdatum van de voorwaardelijke invrijheidstelling, doch als slotconclusie stellen zij dat "ingeval er twijfel is of deze [gedetineerden] al dan niet in aanmerking komen voor een gunstigere termijnberekening voor wat betreft de toelaatbaarheid van de voorwaardelijke invrijheidstelling, dit voorgelegd dient te worden aan de magistraat van de strafuitvoeringsrechtbank voor een individueel nazicht". Dat dit enkel door de magistraat van de strafuitvoeringsrechtbank dient te gebeuren kan evenmin, aangezien de strafuitvoeringsrechtbank als college uitspraak zal moeten doen over de gevraagde strafuitvoeringsmodaliteit, met inbegrip (natuurlijk) of een gedetineerde zich in de tijdsvoorwaarden bevindt (na het al dan niet weerhouden van wettelijke herhaling) om voor de strafuitvoeringsrechtbank te verschijnen.

Rechtsonzekerheid omtrent de toelaatbaarheidsdata voor strafuitvoeringsmodaliteiten voor gedetineerden is dan ook troef en het is aan de strafuitvoeringsrechtbanken om tussen het juridisch strafuitvoeringsbos de bomen van de strafuitvoeringsmodaliteiten terug te vinden wat een bijzonder moeilijke opdracht is omdat de strafuitvoeringsrechtbanken in een juridisch vacuüm verzeild zijn geraakt.

De vraag rijst of de uitspraak van het Grondwettelijk Hof intussen niet gaat leiden tot zwaardere bestraffingen aangezien hoven en rechtbanken bij het opleggen van een strafmaat net uitgaan dat het weerhouden van wettelijke herhaling tot gevolg heeft dat een veroordeelde recidivist twee derde van de opgelegde gevangenisstraf moet ondergaan. Onderzoek laat immers zien dat rechters niet zelden anticiperen op de gepercipieerde strafuitvoering<sup>10</sup> waarbij in het bijzonder gedacht kan worden aan veroordelingen tot 37 maanden na de inwerkingtreding van de strafuitvoeringsrechtbanken

en waarbij thans totaal geen zekerheid bestaat over de gevolgen van het weerhouden van de wettelijke herhaling.

Anderzijds valt het in de praktijk wegvallen van het onderscheid tussen primair veroordeelden en recidivisten toe te juichen omdat er gelet op het principe van de relatieve autonomie van de strafuitvoering geen enkele objectieve grond bestaat om dit verschil te handhaven, zoals ook reeds door de Commissie Holsters werd aangehaald in haar eindrapport. Zowel Perriëns als Scheirs hadden in het verleden bedenkingen bij dit onderscheid.<sup>11</sup> Bij het bepalen van de strafmaat overweegt de rechter ten gronde immers ook of hij, indien hij de wettelijke herhaling vaststelt, dit weerhoudt als strafverzwarend element. *Perriëns stelt zich daarom de vraag: 'Indien de straf door de herhaling niet werd verzward, is het dan legitiem de mogelijkheid tot voorwaardelijke invrijheidstelling te verlaten? Stelt men zich daardoor in de strafuitvoering niet boven het andere oordeel van de rechter ten gronde?'*<sup>12</sup>

Bovendien rijst de vraag of de werkdruk door het aanpassen van heel veel detentiefiches er niet toe gaat leiden dat psychosociale diensten, gevangenisdirecties en strafuitvoeringsrechtbanken op korte termijn veel meer verzoeken tot het bekomen van strafuitvoeringsmodaliteiten te verwerken krijgen, waardoor psychosociale verslagen niet tijdig afgewerkt geraken en/of nog meer vertraging oplopen waardoor strafuitvoeringsrechtbanken in afwezigheid van een tijdig verslag de gevraagde strafuitvoeringsmodaliteiten zullen afwijzen.

Tenslotte dient opgemerkt te worden dat de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie mogelijks geen lang leven beschoren is aangezien de minister van Justitie in zijn justitieplan 2015 en recent in het Masterplan III aangaf af te willen stappen van het onderscheid tussen veroordeelden die zich al dan niet in staat van wettelijke herhaling bevinden en de toelaatbaarheidsdata zou optrekken tot de helft voor alle veroordeelden.

10 K. BEYENS en V. SCHEIRS, "Geruchten, frustraties en verdeeldheid. De Belgische strafrechter over de strafuitvoering". *Proces, Tijdschrift voor Berechting en Reclustering*, 2009, 88(2), 76-93.

11 R. PERRIENS, "De strafuitvoeringsrechtbank, een prenataal onderzoek". *Panopticon, tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk*, 2005, 26(4), 64-73; V. SCHEIRS, *De strafuitvoeringsrechtbank aan het werk*. Maklu, Antwerpen, 2014, 305p.

12 R. PERRIENS, "De strafuitvoeringsrechtbank, een prenataal onderzoek". *Panopticon, tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk*, 2005, 26(4), 68.