

25 jaar toezicht door het CPT op detentie in België. Bespreking van het boek 'Europa waakt' en de studienamiddag 'Onafhankelijk toezicht op detentie in België: last of lust?'

Breuls, Lars; Geldhof, Louise; Vanhouche, An-Sofie

Published in:
Fatik

Publication date:
2018

Document Version:
Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Breuls, L., Geldhof, L., & Vanhouche, A-S. (2018). 25 jaar toezicht door het CPT op detentie in België. Bespreking van het boek 'Europa waakt' en de studienamiddag 'Onafhankelijk toezicht op detentie in België: last of lust?'. *Fatik*, 35(158), 33-37.

Copyright

No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form, without the prior written permission of the author(s) or other rights holders to whom publication rights have been transferred, unless permitted by a license attached to the publication (a Creative Commons license or other), or unless exceptions to copyright law apply.

Take down policy

If you believe that this document infringes your copyright or other rights, please contact openaccess@vub.be, with details of the nature of the infringement. We will investigate the claim and if justified, we will take the appropriate steps.

25 jaar toezicht door het CPT op detentie in België

Bespreking van het boek 'Europa waakt' en de studienamiddag 'Onafhankelijk toezicht op detentie in België: last of lust?'

Lars Breuls¹, Louise Geldhof² & An-Sofie Vanhouche³

Begin 2018 verscheen het boek 'Europa waakt: Vrijheidsbeneming onder toezicht van het Europese antifoltercomité'.⁴ De lancering ervan ging gepaard met de studienamiddag 'Onafhankelijk toezicht op detentie in België: Last of lust?', die plaatsvond op 29 maart 2018 aan de KU Leuven. In deze bijdrage volgt een bespreking van het boek en de studienamiddag. Toevallig publiceerde het Europees Comité ter preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen (CPT) zijn nieuwste rapport over het bezoek van 2017 enkele dagen voor de studienamiddag. In deze bespreking maken we daarom ook de terugkoppeling naar dit recente verslag om evoluties, stilstand en vooruitgang in kaart te brengen.⁵

Bij aanvang van de studienamiddag lichtten de redacteurs van het boek, Tom Daems en Stephan Parmentier, de totstandkoming van het boek toe. Daems geeft aan dat het preventief aanpakken van foltering tijdens vrijheidsberoving over landsgrenzen heen (gebaseerd op routinebezoeken en dialoog) een relatief nieuw idee is, dat rees aan het einde van de jaren 1970. Binnen de Verenigde Naties bleken de geesten in de jaren 1980 echter nog niet rijp om de handschoen op te nemen. Dit gebeurde wel binnen de Raad van Europa: in 1989 kwam het CPT voor de eerste keer samen. Sindsdien brengt het CPT periodieke en ad hoc bezoeken aan de landen van de Raad van Europa waarbij het voornamelijk op preventieve wijze foltering en onmenselijke of vernederende praktijken op plaatsen van vrijheidsberoving aanpakt. België kreeg in de periode 1993-2018 tien keer bezoek van het CPT.

Deze rapporten zijn inmiddels allemaal beschikbaar.⁶ In juli 2017 publiceerde het CPT bovendien een hoogst uitzonderlijke publieke verklaring ten aanzien van België waarin ze de overheid aanmaant om dringend te voorzien in een gegarandeerde minimale dienstverlening in de gevangenissen. Alleen zo kunnen de rechten van gedetineerden onder alle omstandigheden gewaarborgd blijven.⁷

Het boek en de studienamiddag beogen een balans op te maken van vijftig jaar toezicht door het CPT op de vrijheidsberoving in België. Dit gebeurt primair op basis van een analyse van de opeenvolgende CPT-verslagen, waarbij continuïteiten en discontinuïteiten vastgesteld worden. Op deze manier wordt duidelijk dat concepten zoals foltering en onmenselijke en vernederende behandeling evolutief zijn, maar ook dat de concrete scope van het CPT voortdurend in beweging is: thema's duiken op in bepaalde rapporten om soms weer te verdwijnen en al dan niet terug te keren (zie verder). Bovendien kijkt het CPT verder dan de penitentiaire praxis stricto sensu door een ruime invulling aan vrijheidsberoving te geven, gaande van de bestuurlijke aanhouding door de politie tot de geëscorteerde repatriëring van vreemdelingen zonder verblijfsrecht. In het boek wordt daarom de dwarsdoorsnede van de CPT-rapporten per domein van vrijheidsberoving gepresenteerd. Dit gebeurt voor de politiepraktijk (door Franky Goossens en Henri Berkmoes), voor de gevangeniscontext (door Tom Daems), voor de internering (door Katrien Verhesschen en Frank Verbruggen), voor jeugddetentie (door Johan Put, Stefaan Pleysier en Marjan Rom), voor de gedwongen opname (door Inge Jeandarme en Joris Vandenbergh) en voor de detentie en verwijdering

1 Aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (Vlaanderen) verbonden aan de vakgroep Criminologie, onderzoeksgroep Crime & Society van de Vrije Universiteit Brussel en eindredacteur van Fatik.

2 Bachelor in de criminologische wetenschappen. Louise Geldhof liep stage bij de Commissie van Toezicht van de gevangenis van Sint-Gillis.

3 Lid van de Commissie van Toezicht van de gevangenis van Sint-Gillis en postdoctoraal onderzoekster verbonden aan de vakgroep Criminologie, onderzoeksgroep Crime & Society van de Vrije Universiteit Brussel.

4 T. DAEMS en S. PARMENTIER (eds.), *Europa waakt: Vrijheidsbeneming onder toezicht van het antifoltercomité*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2018, 242 p.

5 CPT/Inf (2018) 8.

6 Raadpleegbaar via <https://www.coe.int/en/web/cpt/belgium>.

7 Zie L. BREULS en L. ROBERT, 'België aan de schandpaal. De openbare verklaring van het CPT', *Fatik* 2017, afl. 155, 30-31.

van vreemdelingen (door Stephan Parmentier en Laura Vanduffel). Deze besprekingen per domein vormen een grote meerwaarde van het boek.

Daarnaast wordt ook de relatie tussen het CPT, het nationale toezicht en andere internationale toezichtsorganen belicht. In haar bijdrage plaatst Michelle Panzavolta de CPT-rapporten in een internationale en Europese context. Op de studienamiddag werd de keynote-presentatie gegeven door Malcolm Evans, de voorzitter van het Subcommittee on Prevention of Torture (SPT; het toezichtsmechanisme van de Verenigde Naties opgericht op basis van OPCAT⁸). Ook het beleidsperspectief kreeg op de studienamiddag de nodige aandacht door middel van een toelichting door Yves van den Berge, adjunct-directeur Coördinatie Strafrecht (beleidscel). We gaan in deze bespreking achtereenvolgens op deze verschillende aspecten in.

Lessen uit 'Europa waakt' en het recente CPT-rapport van 2018

Zoals aangegeven vormt het boek 'Europa waakt' een mooi naslagwerk inzake de CPT-aanbevelingen per domein van vrijheidsberoving binnen de Belgische context. De focus van het werk ligt op het verslag van een bezoek uit 2013 (gepubliceerd in 2016). Het is jammer, maar onoverkomelijk dat belangrijke evoluties die in het recent verschenen CPT-rapport naar aanleiding van het bezoek van 2017, buiten beschouwing blijven.

We distilleren in functie van deze bijdrage de belangrijkste domeinoverschrijdende vaststellingen over de aanbevelingen en de werking van het CPT uit de verschillende hoofdstukken van het boek. Zo komt het cyclische werkproces van het CPT sterk naar voren in de verschillende hoofdstukken: aanbevelingen verdwijnen nooit volledig uit de blik van het CPT als ze niet afdoende worden aangepakt. Men blijft als het ware op dezelfde pijnpunten hameren doorheen de rapporten. Specifieke incidenten (bv. de dood van Semira Adamu tijdens een repatriëring) genereren weliswaar tijdelijk een sterke focus bij het CPT, terwijl andere thema's tijdelijk naar de achtergrond kunnen verdwijnen (bv. vraagstukken omtrent het gebruik van de 'taser' door politieambtenaren), doch in het algemeen komen pijnpunten op een later moment opnieuw aan de oppervlakte. In dit proces ontstaat er vaak een interactie tussen de verschillende documenten die het CPT produceert (landenrapporten, jaarrapporten, standaarden/factsheets).

Het hoofdstuk over politie toont pijnlijk aan dat sommige aanbevelingen in meerdere rapporten terugkwamen. Een belangrijk voorbeeld betreft de herinnering van het CPT dat geweldsgebruik bij interpellaties altijd beperkt moet blijven tot het absolute minimum. Anderzijds identificeren de auteurs een aantal thema's die in een eerder verslag geformuleerd werden, maar daarna (voorlopig) niet meer terugkwamen in de verslagen (bv. de redactie van een verhoorcodex). Toch verwachten de auteurs dat een aantal zaken in de toekomst toch opnieuw zullen worden opgenomen door het CPT. Met één ervan was dat al het geval in het meest recente CPT-rapport van 2018, namelijk de drie fundamentele rechten van arrestanten waar het CPT groot belang aan hecht. Al sinds het eerste bezoek aan België was de realisatie ervan een werkpunt. Het betreft het recht van elke betrokkene om een naaste of een andere derde van zijn keuze te verwittigen van zijn detentie, het recht op toegang tot een advocaat en het recht een onderzoek door een geneesheer naar zijn keuze te vragen. De juridische codificatie van deze rechten zorgde voor de verwachting dat het thema niet meer zou terugkeren in de verslagen, maar inmiddels blijkt (omwille van het verschil tussen de wetgeving en de toepassing ervan in de praktijk) dat het thema opnieuw werd aangesneden door het CPT.

Het CPT uitte zich in zijn laatste rapport wel positief over de opening van de Forensisch Psychiatrische Centra. Op dit vlak heeft België de meeste vooruitgang geboekt ten opzichte van de vorige bezoeken. Het ontbreken van deze nieuwe vaststellingen in het boek maakt het hoofdstuk over internering daardoor (gelukkig) gedateerd. Desondanks biedt het inzicht in de lange weg die België heeft afgelegd en de problemen die ook het nieuwe rapport nog steeds in de verf zet. Zo verblijven er nog steeds te veel geïnterneerden in de Belgische gevangenissen die onvoldoende aangepaste zorg krijgen. De inspanningen van de Belgische autoriteiten om passende zorg te voorzien voor geïnterneerden worden in het meest recente rapport positief doch voorzichtig onthaald, daar het CPT vermeldt op de hoogte te willen worden gehouden over de implementatie van het Masterplan Internering en de evolutie van de plaatsing van geïnterneerden in penitentiaire inrichtingen.

Onvermijdelijk krijgt ook een van de grootste pijnpunten van het Belgisch gevangeniswezen ruimschoots aandacht in de CPT-verslagen: het gebrek aan een minimale dienstverlening tijdens syndicale acties. Nadat België het geduld van het CPT

⁸ Facultatief protocol van 18 december 2002 bij het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>.

ruimschoots op de proef had gesteld, publiceerde het CPT in 2017 uiteindelijk toch de uiterst zeldzame publieke verklaring. Daems plaatst deze bezorgdheid over deze stakingen in een historisch perspectief dat pijnlijk aantoont hoe het CPT reeds in 2005 de schadelijk gevolgen van de stakingen veroordeelde. In het persbericht als antwoord op het laatste CPT-rapport liet Minister van Justitie Koen Geens alvast weten dat het overleg over de gegarandeerde dienstverlening zich in de laatste fase bevindt. Het is reikhalzend uitkijken of de minister deze beloftes ditmaal wel kan inlossen (zie verder).

Deze herhaaldelijke opmerkingen en aanslepende problemen doen vragen rijzen over de impact van het CPT. Ook hier besteden de auteurs aandacht aan. Zo wijzen ze op het belang van haalbare en opportune aanbevelingen. Indien aanbevelingen niet realistisch zijn, bestaat het gevaar dat ook de aanbevelingen met argwaan bekeken worden. Een voorbeeld is de CPT-aanbeveling om het recht op toegang tot een advocaat aan bestuurlijk aangehouden personen toe te kennen. Vanuit de *mission statement* van het CPT is deze aanbeveling begrijpelijk, aangezien in de periode meteen na de vrijheidsberoving de meeste risico's bestaan op onmenselijke en vernederende behandelingen. Volgens de auteurs antwoordde de Belgische regering terecht dat dit binnen de context van het Belgische recht realiseerbaar noch wenselijk is aangezien het de duur van de aanhouding zou kunnen verlengen.

Verder komt doorheen het boek de onmiskenbare wisselwerking tussen het CPT en de supranationale rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aan bod. Het mag niet verbazen dat een arrest van het Europees Hof de implementatie van gerelateerde aanbevelingen van het CPT kan bespoedigen. Bovendien verwijst het CPT naar uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens om zijn vaststelling te onderbouwen (bv. de veroordelingen door het Europees Hof inzake de problematische interneringscontext). Maar ook het Europees Hof verwijst regelmatig naar de CPT-rapporten wanneer ze zaken onderzoekt. Daarnaast wordt ook de wisselwerking tussen de verschillende nationale en internationale toezichtsmechanismen aangehaald. Dit wordt geïllustreerd in het hoofdstuk over jeugddetentie door middel van een overzicht van de verschillende toezichtsmechanismen actief binnen de Vlaamse gesloten jeugdinstituten. De onderlinge beïnvloeding tussen toezichtsmechanismen en rechtsinstanties zorgt ervoor dat de grens tussen soft law en hard law vervaagt, al is er niet per se sprake

van een eenduidig samenspel tussen de verschillende instanties, onder andere door onderlinge verschillen in werking.⁹

Uiteenzetting door Malcolm Evans

Naast de Europese controlemechanismen voert ook de VN controles uit. Deze worden niet beschreven in het boek maar werden wel uitgebreid besproken tijdens de studiedag. Malcolm Evans bracht bij aanvang van zijn lezing nogmaals in herinnering dat België talmt met de ratificatie van OPCAT. België behoort tot de laatste vier landen binnen de Europese Unie die OPCAT nog moeten ratificeren (zie verder). Vervolgens stond hij stil bij (de uitdagingen bij) de werking van het Subcommittee on Prevention of Torture and other Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (SPT).

Een eerste aspect dat werd aangehaald is de shift naar preventie. Hoewel het aangewezen is dat nationale en internationale rechtsinstanties reactief werken, gaat het SPT, net zoals het CPT, preventief te werk. De werking van het SPT bestaat bijgevolg uit een aantal 'simpele aspecten': bezoeken brengen, observeren en luisteren, reflecteren over deze observaties en praktische suggesties maken op basis van wat het SPT denkt dat kan en/of moet verbeteren met als doel het beïnvloeden van de denkwijze van (de actoren van) een staat. Evans benadrukte echter dat de verwezenlijking van op het eerste gezicht simpele dingen niet altijd evident is, waarmee hij in het bijzonder naar aspecten van samenwerking met de staten verwees.

Bovendien is de werking van het SPT verschillend van organen van interne en externe inspectie. Inspectie, zo beargumenteerde Evans, gebeurt in principe steeds ten opzichte van een benchmark die voorhanden is: het voldoen door instellingen aan vooraf geformuleerde criteria wordt nagegaan. Dit ligt anders voor het SPT. Uiteraard bestaan er binnen het SPT gedachten over wat noodzakelijk en wenselijk is. Toch is de aanpak van het SPT flexibeler en staat een open luisterhouding centraal, waarbij er ook reflectie over de criteria zelf mogelijk is en criteria dus doorheen het proces mee gevormd worden.

Ook inzake het formuleren van aanbevelingen bestaat er een zekere flexibiliteit. Het SPT zal namelijk steeds de context mee in rekening brengen. Een eerlijke beoordeling en begrip van de situatie waarbinnen standaarden moeten geïmplementeerd worden is

⁹ Zie voor een relevant voorbeeld: T. DAEMS, "Wanneer is een gevangenis cel te klein? Enkele beschouwingen over mensenrechten en persoonlijke leefruimte naar aanleiding van het arrest Sylla en Nollomont t. België", *Fatik* 2017, afl. 156, 22-27.

cruciaal, zo stelde Evans. Vanuit de zaal rees de vraag of dit, zeker gezien de internationale werking van het SPT, niet tot een verlaging van standaarden leidt. Evans repliceerde dat deze kritiek vaak vanuit een mensenrechtenperspectief wordt geleverd. Toch meent hij dat het zinloos is om de taak van het SPT te beperken tot een herhaling van standaarden in de wetenschap dat deze standaarden in een concrete context onmogelijk op korte termijn bereikt kunnen worden. Het is volgens hem echter verkeerd om dit als een verlaging van standaarden te omschrijven. Een betere omschrijving zou zijn: het ondersteunen van een staat in het zetten van een volgende stap met als uiteindelijke doel het bereiken van de standaarden.

Tot slot komt de samenwerking tussen toezichtsinstanties aan bod. OPCAT verplicht staten om een onafhankelijk nationaal preventiemechanisme op te richten dat controle uitvoert op alle plaatsen van vrijheidsberoving. Het SPT werkt samen met staten om dit nationale preventiemechanisme op te richten. Momenteel zijn er reeds een zestigtal opgericht in staten die OPCAT ratificeerden, waarvan meer dan de helft in Europa. Evans lichtte toe dat de structuur van dit nationale preventiemechanisme sterk afhangt van de concrete geschiedenis van de bestaande nationale toezichtssystemen. Regelmatig betreft het een ombudsman die een extra taak krijgt toegewezen, niet noodzakelijk met de essentiële omkadering en middelen, wat bijgevolg niet altijd tot een succes leidt. Als voorbeeld van een goede praktijk verwees Evans naar Noorwegen, waar binnen de ombudsdienst een volledige nieuwe unit werd opgericht als nationaal preventiemechanisme, met een sterke autonomie en eigen ethos. Uiteindelijk wees Evans op de coördinatieproblemen die vaak nog bestaan tussen de verschillende toezichtsmechanismen (SPT - CPT - nationale mechanismen). De laatste jaren is er weliswaar een toenemende samenwerking en informatie-uitwisseling tussen deze toezichtsorganen, maar deze afstemming blijft een work in progress dat blijvende aandacht vergt.

Het beleidsperspectief

In het boek en tijdens de lezingen van gastsprekers kwam duidelijk naar voor dat België nog een lange weg te gaan heeft bij de uitwerking van goed functionerende controleorganen en bij de implementatie van de Europese aanbevelingen. Deze vaststellingen doen vragen rijzen over het standpunt van België ten aanzien van deze problematieken. De toelichting van Yves van den Berge, adjunct-directeur Coördinatie Strafrecht (beleidscel), vormde daarom een grote meerwaarde. Hij besprak het officiële standpunt

van minister van Justitie Koen Geens inzake toezicht op het gevangeniswezen en de aanbevelingen van het CPT.¹⁰ Hij gaf aan dat het CPT een doorgedreven onafhankelijk toezicht op de vrijheidsberoving in België uitoefent en dat dit vanzelfsprekend enige druk met zich meebrengt. Toch zou het verkeerd zijn om het toezicht als een last te omschrijven. Het is steeds de bedoeling om een CPT-verslag aan te grijpen als een ankerpunt om in positieve zin te ontwikkelen. Zo ligt het eerder vernoemde dossier van de gegarandeerde minimale dienstverlening in onze gevangenissen al enige tijd op de regeringstafel en zou het wetgevende initiatief in de laatste rechte lijn zitten. De minister maakt zich aldus sterk dat het parlementaire proces op korte termijn zal worden opgestart. Concreet zal de gegarandeerde minimale dienstverlening inhouden dat een bepaald percentage van het personeel van alle geledingen binnen de gevangenis aanwezig dient te zijn zodat de rechten die het CPT als minimaal ziet, gegarandeerd blijven tijdens stakingen.

De minister ziet het wetsontwerp evenwel ruimer dan louter een minimale dienstverlening. Het is de bedoeling om een meer holistische blik op gevangenispersoneel te hanteren. Het voorontwerp van wet heeft dan ook de ruime titel 'wet op de organisatie van de penitentiaire diensten en het statuut van het penitentiair personeel' meegekregen. Het voorontwerp berust op vier pijlers:

- Het garanderen van de continuïteit van de diensten en het hierop afstemmen van het personeelsplan.
- Het versterken van de kwalitatieve organisatie door permanente vorming (bij de aanwerving en doorheen de ontwikkeling van de loopbaan).
- Het structureel voorzien in de betrokkenheid van de partners uit de strafrechtsketen en het gebruik van inzichten uit wetenschappelijk onderzoek bij de ontwikkeling van penitentiair beleid.
- Het versterken van een verantwoordingscultuur door middel van interne controle en audit.

Het spreekt volgens de minister voor zich dat instanties van externe controle en toezicht daarbij partners in crime zijn.

Ook de aanslepende overbevolking, die in het boek tevens uitgebreid wordt besproken, wil de minister verder aanpakken. Er zijn hierin al stappen gezet: waar de overbevolkingsgraad in 2014 nog op 24% lag, is deze teruggebracht tot 12% begin 2018, onder meer

10 De tekst werd afgesloten op 11 mei 2018. Mogelijk kennen bepaalde beleidsvoornemens ten tijde van publicatie reeds een concrete uitwerking.

door de snellere uitstroom van kortgestraften, de uitstroom van geïnterneerden en de beperking van het toepassingsgebied van de wettelijke herhaling. Het blijft evenwel de betrachting om de overbevolking volledig terug te dringen door nieuwbouw en renovatie alsook door de volledige uitstroom van geïnterneerden naar aangepaste infrastructuur met aangepaste omkadering. Bovendien zal het project van de detentiehuisen (kleinschalige detentie) op korte termijn wettelijke omkadering krijgen.

Vervolgens ging Yves van den Berge in op de nationale toezichtsorganen: de Centrale Toezichtsraad en de lokale commissies van toezicht. De minister is tevreden met de overheveling van de organen van toezicht naar het parlement.¹¹ De volgende stap dient de professionalisering en de uitbreiding van de verantwoordelijkheid van de leden te zijn. In het bijzonder de professionalisering van de Centrale Toezichtsraad wordt benadrukt. Dit permanent orgaan van toezicht op de gevangenen en coördinatie van de lokale commissies van toezicht zal bestaan uit een vast bureau bestaande uit vier fulltime leden en acht

plaatsvervangers, bijgestaan door een permanent secretariaat. De personeelskosten hiervoor zijn voorzien in de dotatie voor 2019, zodat het toezicht 'nieuwe stijl' op 1 juli 2019 van start kan gaan. De implementatie van het klachtrecht is in deze fase nog niet voorzien. Het is wel de bedoeling om vanuit de nieuwe organisatie deze implementatie (met als voorlopige timing 2020) voor te bereiden.

Tot slot geeft Yves van den Berge mee dat de ratificatie van OPCAT werd goedgekeurd op de ministerraad. OPCAT voorziet in de oprichting van een onafhankelijk nationaal preventiemechanisme tegen foltering dat toezicht zal houden op alle detentieplaatsen van ons land. De uitwerking, die noodzakelijkerwijze de bevoegdheid van de verschillende departementen overschrijdt, zal dus een grondige denkoefening vergen, vertrekkende vanuit een cartografie van alle plaatsen van vrijheidsberoving en de bestaande controlemechanismen. De dwarsdoorsnede gepresenteerd in het boek 'Europa waakt' kan hiervoor alvast een mooi startpunt vormen.

¹¹ Wet 25 december 2016 tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie, BS 30 december 2016, 91963.