

30 maart 2021

TWEEDE AMBTSHALVE ADVIES M.B.T. DE VOORTZETTING VAN DE MAATREGELEN TER ONDERSTEUNING VAN DE BESTRIJDING VAN DE GEZONDHEIDSCRISIS IN DE GEVANGENISSEN

Geachte heer Minister van Justitie,

Wij vernemen uw beslissing om, via een ministerieel besluit dat binnenkort zal worden gepubliceerd, de maatregelen te verlengen die opgenomen zijn in de wet van 20 december 2020. Deze maatregelen zijn gericht op de ondersteuning van de strijd tegen de gezondheids crisis in de gevangenis.

Nog voor de wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus, waaronder diverse maatregelen ter ondersteuning van de strijd tegen de gezondheids crisis in de gevangenis, werd aangenomen, heeft de CTRG u op 27 november 2020 een advies bezorgd over deze maatregelen. Met dit advies is nauwelijks rekening gehouden bij het bepalen van de details van deze maatregelen van toepassing tot 31 maart 2021.

De CTRG betreurt opnieuw niet voorafgaandelijk te zijn geconsulteerd i.v.m. uw beslissing om deze maatregelen te verlengen. Immers, krachtens artikel 22,2° van de Basiswet van 12 januari 2005, heeft de CTRG als wettelijke taak hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek, advies te verlenen aan de Minister van Justitie over het gevangeniswezen en de uitvoering van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen.

De gezondheids crisis duurt voort en zij baart in de gevangenis nu meer zorgen dan in het verleden. Uit de gegevens die de Algemene Directie van de Penitentiare Inrichtingen op volkomen transparante en regelmatige wijze aan de Centrale Raad blijft medelen, blijkt dat sinds het begin van de pandemie 792 gedetineerden positief hebben getest, waarvan er 174 besmettelijke COVID-patiënten, van wie er 3 in een extern ziekenhuis zijn opgenomen.

Met dit advies wil de CTRG de aanbevelingen in herinnering brengen die het in zijn advies van 27 november 2020 had gedaan. Deze herinnering is des te noodzakelijker omdat, in tegenstelling tot wat tijdens de eerste golf het geval was, de gevangenispopulatie zeer hoog blijft (op 29 maart 2021 in totaal 10.479 gedetineerden)

en, zoals hierboven is aangegeven, de gezondheidscrisis een grotere impact heeft op de gevangenispopulatie. Ten slotte, en misschien wel het belangrijkste, blijven de gevolgen van de gezondheidscrisis, vanwege de bijzondere duur ervan en alle beperkingen die zij met zich meebrengt, een grotere impact hebben op gedetineerden, hun familie en kenissen.

Zoals de CTRG reeds heeft benadrukt, noopt overbevolking de autoriteiten ertoe in het algemeen maatregelen te nemen die afwijken van de bestaande wettelijke kaders betreffende de interne en externe rechtspositie van gedetineerden. Hoewel dergelijke maatregelen gerechtvaardigd kunnen zijn op grond van hun maatschappelijk doel, en met name redenen van volksgezondheid, kunnen zij niet worden beschouwd als een veilige haven voor het ontnemen en/of beperken van de grondrechten van gedetineerden op een wijze die niet in verhouding staat tot het doel ervan

De huidige maatregelen waarvan u beslist heeft om deze verder te zetten, zijn, enerzijds, de vervroegde invrijheidstelling "COVID -19" en, anderzijds, de opschorting van uitvoering van de besluiten betreffende uitgangsvergunning, (penitentiair) verlof en beperkte detentie voor gedetineerden en geïnterneerden, verblijvend in door de gevangenisadministratie beheerde inrichtingen.

De CTRG wil zijn eerste advies herhalen dat nog steeds van toepassing blijft:

1. DE VERVROEGDE INVRIJHEIDSTELLING "COVID-19"

De gevangenisdirecteur is bevoegd om een vervroegde invrijheidstelling "COVID-19" toe te kennen aan de veroordeelde die zijn straf geheel of gedeeltelijk in de gevangenis ondergaat vanaf 6 maanden voor het einde van het uitvoerbaar gedeelte van de vrijheidsstraf(fen) waartoe hij is veroordeeld, op voorwaarde dat hij zich in de tijdsvoorwaarden bevindt voor de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Een aantal categorieën veroordeelden worden uitdrukkelijk van deze maatregel uitgesloten. Eén van de uitsluitingscriteria betreft de duur van de veroordeling en de tijdsvoorwaarde voor de voorwaardelijke invrijheidstelling:

- Zo worden veroordeelden met een uitvoerbaar gedeelte van hun straf onder de drie jaar niet toegelaten tot de vervroegde invrijheidsstelling zolang zij de datum voor voorwaardelijke invrijheidstelling niet hebben bereikt. De CTRG stelt zich vragen bij de verantwoording van dit uitsluitingscriterium aangezien dit niet de collectieve doelstelling van een beter beheer van de sanitaire crisis lijkt te

beogen, doch eerder ingegeven lijkt te zijn door een intentie voorrang te geven aan de (individuele) repressieve doelstelling van de gevangenisstraf.

Nochtans heeft de wetgever bepaald dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf gericht moet zijn op het herstel van het onrecht veroorzaakt aan de slachtoffers, de rehabilitatie van de veroordeelde en de *geïndividualiseerde voorbereiding van de re-integratie* in de vrije samenleving.

Tijdens de eerste lockdown is gebleken dat de opschorting/beperking van activiteiten inzake re-integratie en resocialisatie een aanzienlijke vertraging heeft veroorzaakt in de reclasseringstrajecten van de veroordeelden die verblijven in de gevangenissen. De CTRG vraagt zich af hoe u ervoor gaat zorgen dat deze (zogenaamde "kortgestraften") gevangenen een zinvolle tijd in de gevangenis zullen krijgen, zoals aangekondigd in uw beleidsnota? Hoe zullen deze veroordeelden tijdens deze korte detentieperiode aan hun reclassering kunnen werken wanneer zij midden in een coronapandemie worden vastgehouden? De vraag is des te meer prangend omdat in diezelfde periode de uitvoering van besluiten tot toekenning van uitgangsvergunning, gevangenisverlof en beperkte hechtenis wordt opgeschort.

- Daarnaast worden de veroordeelden uitgesloten die vrijheidsstraffen ondergaan waarvan het totaal meer dan 10 jaar bedraagt, om reden dat de duur van de opgelegde straffen *"te hoog"* is en het *"te gevaarlijk is om deze veroordeelden automatisch vervroegd vrij te laten, zonder eventuele contra-indicaties te beoordelen"*. Een ongelijke behandeling van personen in een vergelijkbare situatie is slechts verantwoord op grond van criteria die pertinent zijn voor het behalen van een legitieme doelstelling. De CTRG meent dat het onderscheidend criterium van de duur van de veroordeling niet pertinent is ten aanzien van de algemene doelstelling tot het verminderen van de concentratie van de gevangenisbevolking met het oog op het beheersen van de coronacrisis. De CTRG begrijpt niet hoe de vervroegde invrijheidstelling van een veroordeelde *op 6 maanden van strafeinde* minder of meer gevaarlijk kan zijn naargelang hij een straf totaal van minder dan wel meer dan 10 jaar ondergaat. De duur van de veroordeling weerspiegelt immers ipso facto niet het gevaar dat een veroordeelde zou kunnen stellen voor de maatschappij.

De Centrale Raad adviseert dan ook de vervroegde invrijheidstelling "COVID-19" aan alle veroordeelden toe te kennen vanaf 6 maanden voor het strafeinde, tenzij de gevangenisdirectie vaststelt dat er contra-indicaties aanwezig zijn in hoofde van de veroordeelde. Op deze manier wordt ook het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel gerespecteerd.

Een dergelijke bepaling laat een aanzienlijke daling van de gevangenisbevolking toe, hetgeen de penitentiaire administratie kan toelaten een zo normaal mogelijk detentieregime te organiseren voor de verdachten en de veroordeelden die in de gevangenis dienen te blijven. Zo ook maakt een lagere gevangenisbevolking een vlottere heropstart van het bezoek en andere gemeenschappelijke activiteiten mogelijk, evenals van de reclasseringstrajecten van de veroordeelden.

Uiteraard dient ook voor deze vervroegde invrijheidstelling de nodige mensen en middelen ingezet te worden voor de begeleiding en opvolging van de betrokken veroordeelden en hun omgeving. Dit geldt des te meer in geval van veroordelingen wegens geweldsdelicten en in de eerste plaats wanneer er risico's zijn op intra familiaal geweld.

Anderzijds en zoals het reeds in zijn vorig advies had opgemerkt, met betrekking tot de mogelijke intrekking van de vervroegde invrijheidstelling "COVID-19" *wanneer er ernstige aanwijzingen voorhanden zijn dat de veroordeelde het verbod op het plegen van strafbare feiten niet heeft nageleefd*", is de CTRG van oordeel dat **dergelijke bepaling strijdig is met het vermoeden van onschuld en dat het de gevangenisdirectie toelaat een ongeoorloofde voorafname te doen op het strafproces dat desgevallend zal plaatsvinden**. De ratio van deze bepaling ontgaat de Centrale Raad.

Tot slot beveelt de Raad aan, zoals u aan het begin van de crisis hebt overwogen, **dat de categorie van personen die kwetsbaar zijn voor de symptomen van "COVID-19" opnieuw wordt opgenomen in de categorie van personen die voor deze modaliteit in aanmerking komen**, teneinde het recht op gezondheid van alle gedetineerden te beschermen.

2. DE OPSCHORTING VAN DE UITVOERING VAN DE BESLISSINGEN TOT TOEKENNING VAN EEN UITGAANSVERGUNNING, (PENITENTIAIR) VERLOF OF BEPERKTE DETENTIE AAN VEROORDEELDEN EN GEÏNTERNEERDEN VERBLIJVEND IN INRICHTINGEN BEHEERD DOOR DE PENITENTIAIRE ADMINISTRATIE

De wet van 20 december 2020 heeft de uitvoering van de beslissingen tot toekenning van een uitgangsvergunning, (penitentiaal) verlof of beperkte detentie aan veroordeelden en geïnterneerden verblijvend in inrichtingen beheerd door de penitentiaire administratie, opgeschort tot eind maart. De directeur kan op deze opschorting een uitzondering toestaan wanneer dringende en humanitaire omstandigheden dit rechtvaardigen of wanneer deze opschorting de reclassering ernstig in het gedrang brengt.

Om te vermijden dat deze maatregelen disproportioneel overkomen, beveelt de CTRG opnieuw aan dat objectieve criteria worden gepreciseerd waarop men zich dient te baseren voor een dergelijke beslissing. De opschorting van deze strafuitvoeringsmodaliteiten mag immers alleen maar plaatsvinden wanneer dit strikt noodzakelijk is voor het beheer van de coronacrisis in de gevangenissen en slechts voor een beperkte periode. Duidelijk omschreven criteria zijn des te meer nodig aangezien het in vele gevallen de opschorting van de tenuitvoerlegging van beslissingen van de strafuitvoeringsrechtbank zal betreffen. Ook de uitzonderingen die de gevangenisdirectie kan maken op het verbod, zijn dermate vaag omschreven dat dit in de praktijk onvermijdelijk zal leiden tot een ongelijke behandeling van veroordeelden of geïnterneerden geplaatst in gelijkaardige situaties.

De geschetste maatregelen zijn slechts tijdelijk van aard en beogen enkel de sanitaire crisis in de gevangenissen beheersbaar te houden. Deze maatregelen zullen het structureel probleem van overbevolking in de gevangenissen evenwel niet oplossen op lange termijn. **De CTRG beveelt daarom opnieuw aan om het einde van de coronacrisis niet af te wachten, maar vandaag reeds volop in te zetten op alternatieve, niet-vrijheidsbenemende straffen en maatregelen. Ook een grondige hervorming van het strafuitvoeringsrecht dringt zich op.** Zoals de Raad van Europa, via het CPT, het heeft benadrukt, eerst in een beginselverklaring op 20 maart 2020 en vervolgens in het kader van een tweede [verklaring op 9 juli 2020](#), dienen zich talrijke pistes aan in dat verband: het herinvoeren van het verlengd penitentiaal verlof dat vorig

jaar het doel heeft bereikt om ongeveer 400 gedetineerden de gevangenis te laten verlaten en dit zonder aan de openbare veiligheid te raken; het verlagen van de toelaatbaarheidsdatum voor de voorwaardelijke invrijheidstelling; het maximaal faciliteren van het gebruik van elektronisch toezicht als strafuitvoeringsmodaliteit, enz. Dergelijke hervormingen moeten uiteraard gepaard gaan met een verhoogde inzet van mensen en middelen opdat de strafuitvoering integratiebevorderend verloopt en maximaal veiligheidsrisico's voorkomt.

Tenslotte, aangezien het risico van verspreiding van het virus groter is in de gevangenissen, die maar al te vaak de meest vervallen inrichtingen zijn, waar de hygiënische omstandigheden het meest ingrijpend en de overbevolking het meest problematisch is, **moeten maatregelen worden genomen ten aanzien van personen in voorlopige hechtenis**. Er zouden bijvoorbeeld maatregelen kunnen worden genomen **om de stroom van gedetineerden naar de huizen van bewaring te beperken**.

Voorts verwijst de Raad, wat de huidige vaccinatie betreft, naar het advies dat het Belgisch Raadgevend Comité voor Bio-ethiek onlangs heeft uitgebracht over de ethische richtlijnen voor de toepassing van de anti-COVID-19 vaccinatie voor de Belgische bevolking ([advies nr. 75 van 11 december 2020](#)). In dit advies wordt een prioriteitsschaal aanbevolen voor de indeling in Groep 3 (van de 4) van "personen die in collectieve opvangstructuren (psychiatrische ziekenhuizen, gevangenissen, asielcentra) wonen, werken of op doorreis zijn, wanneer zij (I) blootgesteld zijn aan aanzienlijke promiscuïteit en preciaire hygiënische omstandigheden en/of (II) niet in staat zijn (vanwege hun pathologie en/of levensomstandigheden) om "barrièregebaren" te maken en te onderhouden. De Raad beveelt dan ook ten eerste aan dat gevangenen en gevangenispersoneel door de Task Force Vaccinatie als prioritaire groepen worden beschouwd.

Voorts acht de Centrale Raad het nuttig uw aandacht te vestigen op het verslag van een onderzoek dat door de APT (Association for the Prevention of Torture) en DLA Piper in 53 landen over de hele wereld is verricht naar de maatregelen die de regeringen van die landen hebben genomen om de overbelasting van hun gevangeniswezen te verminderen door gevangenen vrij te laten en het aantal nieuwe opnames te beperken ([DLA Piper, A global analysis of prisoner releases in response to COVI-19, December 2020](#)).

De Centrale Raad is steeds bereid dit advies toe te lichten en herinnert eraan dat het tot uw beschikking staat om na te denken over een gevangenisbeleid dat erop gericht is het

maatschappelijk belang en het belang van de individuele gedetineerde op elkaar af te stemmen.

Namens de Centrale Raad van de CTRG,

*Marc Nève
Président – Voorzitter*

Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire - Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen

Rue de Louvain 48/2, 1000 Bruxelles - Leuvenseweg, 48/2, 1000 Brussel

+32 (0)2 549 94 75

www.cbsp.belgium.be - www.ctrg.belgium.be