

Ambtshalve ADVIES

betreffende het huishoudelijk reglement (algemeen gedeelte) van de gevangenis

door de Centrale Raad goedgekeurd op 20.10.2022

I. INLEIDING

Het huishoudelijk reglement van de gevangenis (hierna HR) (algemeen gedeelte) werd sinds juni 2020 meermaals geactualiseerd en aangepast door de juridische dienst van de penitentiaire administratie.

Hoewel de penitentiaire administratie het algemene gedeelte van dit reglement als definitief beschouwt¹, heeft de minister van Justitie het blijkbaar nog niet goedgekeurd en ondertekend.

Ondertussen zouden de huishoudelijke reglementen van de gevangenis van Antwerpen, Leuven-Centraal, Brugge en Turnhout wel al ter ondertekening aan de minister zijn voorgelegd.

"Het huishoudelijk reglement richt zich tot de gedetineerde zodat deze kennis heeft van de procedures en de regels die binnen de gevangenis op hem van toepassing zijn." Het "wordt ter beschikking gesteld van de gedetineerde die de verplichting heeft de regels ervan na te leven." (*Huishoudelijk reglement – algemeen gedeelte – I. Inleiding*).

Daarom en krachtens artikel 22, 2° van de basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden heeft de CTRG gevraagd de opeenvolgende versies van het huishoudelijk reglement (algemeen gedeelte), zoals sinds juni 2020 gewijzigd door de juridische dienst van de penitentiaire administratie, te kunnen onderzoeken. Artikel 22, 2°, van de basiswet verleent de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen inderdaad de bevoegdheid om "(...) aan de minister bevoegd voor Justitie (...), hetzij ambtshalve, hetzij op (...) verzoek, advies te verlenen over het gevangeniswezen en de uitvoering van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen".

Hoewel sommige van de opmerkingen van de CTRG in de definitieve versie van het huishoudelijk reglement werden verwerkt, werden de bepalingen die de CTRG het meest bekritiseerde, niet aangepast in de zin zoals door de CTRG voorgesteld.

¹ De versie van het nieuwe HR die door het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI) werd meegedeeld, is als bijlage bij dit advies gevoegd. Ze wordt 'de onderzochte tekst' genoemd.

De CTRG verleent dit advies aan de minister van Justitie opdat de opmerkingen van de CTRG opnieuw in overweging worden genomen vooraleer de minister het nieuwe huishoudelijk reglement van de gevangenis goedkeurt.

Voor de goede orde bezorgt de CTRG een kopie van dit advies aan het DG EPI en aan het Parlement. Bovendien zal de raad dit advies op zijn website op de pagina 'publicaties' publiceren.

II. BEKRITISEERDE BEPALINGEN

1. Voeding

(IV. Materiële levensvoorwaarden, 6, pagina 13)

De keuze die de gedetineerde tussen de beschikbare menu's kan maken, komt alleen ter sprake in het kader dat wordt voorzien voor de specifieke regels die in een bepaalde inrichting van toepassing zijn op de volgende wijze:

Beschrijving organisatie etensbedeling: soorten menu's en wijze waarop gedetineerden hun keuze dienen te maken (met of zonder varkensvlees, vegetarisch, ...)

Het recht van de gedetineerde op een **voeding die in overeenstemming is met zijn geloof**, zoals dit voortvloeit uit de **vrijheid van godsdienst**, beschermd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (art. 9), de Belgische Grondwet (art. 19), de basiswet (art. 6, §1 en 9 §1) en de European Prison Rules (EPR regel 22.1), wordt bijgevolg niet uitdrukkelijk bevestigd. De klachtencommissie van Sint-Gillis gaf trouwens recent in de zaak KC29/22-0124 dit fundamentele recht aan een gedetineerde.

Dit gebrek aan nauwkeurigheid kan aanleiding geven tot **discriminerende situaties**, bijvoorbeeld wanneer een rabbijn koosjere maaltijden verstrekt aan Joodse gedetineerden, terwijl moslims in dezelfde gevangenis geen andere keuze hebben dan vegetarische menu's of maaltijden zonder varkensvlees te aanvaarden of in de kantine halalvlees te kopen (als dat in de betrokken gevangenis mogelijk is en de gedetineerde over voldoende financiële middelen beschikt).

Daarom stelt de CTRG voor om deze bepaling van het huishoudelijk reglement te preciseren als volgt: "***De gedetineerde heeft recht op een voeding die in overeenstemming is met zijn geloof. Als daartoe geen specifiek menu in de gevangenis beschikbaar is, moet de gedetineerde de nodige voedingsmiddelen via de kantine of op een andere wijze kunnen verkrijgen***".

2. De systematische overplaatsing naar een andere cel wanneer de tuchtsanctie 'afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte' wordt opgelegd

(V. Samenlevingsvoorwaarden, pagina 14)

Onder de titel 'Samenlevingsvoorwaarden' wordt in het kader dat wordt voorzien voor de specifieke regels die in een bepaalde inrichting van toepassing zijn, bepaald:

De gedetineerde verblijft in de verblijfsruimte die hem door de directeur of zijn gemachtigde wordt toegewezen. Om redenen van algemene organisatie en in het belang van de goede uitvoering van de tuchtsanctie, wordt de gedetineerde die is gesanctioneerd met meer dan X dagen afzondering in de toegewezen verblijfsruimte systematisch overgeplaatst naar de sectie/afdeling/vleugel gedurende de uitvoering van de sanctie.

De CTRG vindt deze bepaling voor kritiek vatbaar en beveelt aan deze bepaling eenvoudig te schrappen om de volgende redenen:

- De beoogde bepaling impliceert dat de gedetineerde die met X dagen afzondering in de toegewezen verblijfsruimte wordt gestraft, systematisch naar een andere afdeling wordt overgeplaatst gedurende de uitvoering van deze sanctie. Dit betekent dat de betrokken gedetineerde **twee keer wordt gestraft** voor één inbreuk. Dit is in strijd met artikel 126 van de basiswet dat bepaalt dat "een gedetineerde voor één en dezelfde tuchtrechtelijke inbreuk slechts eenmaal tuchtrechtelijk gestraft (mag) worden".
- Inderdaad, in strijd met artikel 124, §1 van de basiswet dat bepaalt dat "een gedetineerde tuchtrechtelijk niet gestraft (mag) worden voor andere inbreuken en met andere sancties dan die welke omschreven worden door deze wet", is deze tweede sanctie, als corollarium van de eerste, **niet opgenomen in de opsomming van sancties in de artikelen 132 en 133 van de basiswet** en is zij bijgevolg in strijd met de wet. In het kader van de beklagrechtspraak heeft de Franstalige beroepscommissie van de Centrale Raad trouwens in de zaak CA/21-0013 in die zin geoordeeld.

De bekritiseerde bepaling beoogt immers *de facto* **een sanctie in te voeren die niet in de basiswet is opgenomen** door de gesanctioneerde gedetineerde, afhankelijk van de duur van de sanctie, af te zonderen, niet in de hem toegewezen verblijfsruimte (ATV/IES²), maar in een andere cel waarnaar hij wordt overgeplaatst. Bovendien wordt in de onderzochte tekst niet verduidelijkt of de gedetineerde na afloop van de sanctie al dan niet naar zijn oorspronkelijke cel kan terugkeren. De enige tuchtsanctie waarbij een gedetineerde in een andere cel dan de zijne kan worden geplaatst, is de opsluiting in een strafcel (art. 132, 4°). De Franstalige beroepscommissie van de Centrale Raad heeft de bekritiseerde, met de wet strijdige praktijk trouwens meermaals afgekeurd (CA/20-0019, CA/20-0036, CA/21-0013).

² ATV staat voor 'afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte' / IES voor 'isolement dans l'espace de séjour'

- Bovendien, hoewel artikel 140 van de basiswet dat de tuchtsanctie van afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte regelt, niet met zoveel woorden bepaalt dat **de sanctie moet worden uitgevoerd in de cel waarin de gedetineerde vóór de tuchtsanctie verbleef**, vloeit dit nochtans ondubbelzinnig uit de tekst zelf voort ('afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte'). Hieruit volgt dat de gestrafte gedetineerde, die niet kan deelnemen aan gemeenschappelijke activiteiten en beperkt wordt in de modaliteiten van het regime dat op hem van toepassing is, nog toegang heeft tot zijn persoonlijke bezittingen in de cel. Dit wordt echter geenszins gewaarborgd in geval van een overplaatsing naar de cel zoals bedoeld in de onderzochte tekst. Na de tuchtsanctie heeft de gedetineerde ook het recht terug te keren naar het regime dat vóór die sanctie op hem van toepassing was, maar ook dit wordt geenszins door de onderzochte tekst gewaarborgd. Zoals de Franstalige beroepscommissie van de Centrale Raad in twee van de bovenvermelde zaken (CA/21-0013, CA/20-0019) oordeelde, is de systematische overplaatsing van de gedetineerde die met X dagen afzondering in de hem toegewezen verblijfsruimte wordt gestraft, naar een andere afdeling en dit voor de duur van de straf, in strijd met de voormelde wetsbepaling en met de geest van de wet.
- Voorts, indien de overplaatsing naar een andere cel als gevolg van deze dubbele sanctie niet na X dagen afzondering wordt beëindigd door de terugkeer van de gedetineerde naar de verblijfsruimte die hem vóór de straf was toegewezen, kan dit **voor de betrokkene nadelige gevolgen hebben**. Een verandering van afdeling kan namelijk het verlies meebrengen van zijn tewerkstellingsplaats en van het regime dat op zijn oorspronkelijke verblijfsruimte van toepassing was. Bijvoorbeeld: iemand die in een individuele cel verblijft, zou kunnen worden overgeplaatst naar een afdeling waar hij niet meer alleen op cel verblijft. Of een gedetineerde die een gemeenschapsregime geniet, kan worden overgeplaatst naar een afdeling met beperkt gemeenschapsregime of zelfs naar een gesloten afdeling. Of deze gevolgen nu worden beschouwd als een of meer bijkomende sancties die *de facto* voortvloeien uit de sanctie van afzondering in de toegewezen verblijfsruimte, dan wel als *collateral damage* voor de gedetineerde, zij zijn in elk geval **onredelijk**.
- Ten slotte, indien de verandering van cel redelijkerwijs verantwoord zou zijn met het oog op de goede werking en organisatie van het regime in de betrokken afdeling, moet de directie, los van de tuchtbeslissing waarbij de sanctie van afzondering in de toegewezen verblijfsruimte wordt opgelegd, in die zin een **afzonderlijke individuele beslissing** nemen die moet worden **gemotiveerd** overeenkomstig artikel 8 van de basiswet en in overeenstemming met de principes die de collectieve brief nr. 155 vermeldt, namelijk: "de gedetineerde ten aanzien van wie de beslissing werd genomen moet dus kunnen beschikken over elementen die hem in staat stellen de redenen te begrijpen die de directeur ertoe gebracht hebben de beslissing in kwestie te nemen (waarom deze is genomen, op welke concrete elementen ze is gebaseerd en wat de precieze draagwijdte is) en die hem bijgevolg toelaten de wettelijkheid en de relevantie van de beslissing te beoordelen" (CB 155, pagina 5). De klachtencommissie van Bergen heeft zich in die zin uitgesproken in een nog niet gepubliceerde beslissing CP22/21-0004, en die van Lantin in een beslissing CP15/22-0001.

3. Fouilleringen

(XV. Orde en veiligheid, pagina 29)

- Artikel 108, §1 van de basiswet bepaalt: "De gedetineerde mag wanneer dit in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid noodzakelijk is, **aan zijn kledij onderzocht worden** door leden van het bewakingspersoneel, overeenkomstig de door de directeur gegeven richtlijnen".

De onderzochte tekst herinnert er eerst aan om welke redenen dit soort foullering kan plaatsvinden, en beschrijft vervolgens uitvoerig de uitvoeringsmodaliteiten:

(...) de gedetineerde blijft aangekleed en wordt verzocht om alle voorwerpen die hij op zich draagt te overhandigen (incl. eventueel hoofddekse). De beambte controleert deze voorwerpen. De gedetineerde wordt uitgenodigd zich zijdelings naast de beambte te plaatsen, armen en benen te spreiden en de handpalmen te tonen. De beambte fouilleert de gedetineerde door de nek, de kraag, armen, schouders, borst, rug en benen te betasten.

In functie van de instructies van de directeur wordt de gedetineerde uitgenodigd zijn jas, de broeksriem, schoenen en kousen uit te doen af te geven en zijn voetzolen te tonen; zijn jas, riem, schoenen en kousen worden onderzocht.

In de praktijk blijkt het bij gebrek aan nadere instructies op dit punt vaak te gebeuren dat gedetineerden worden gefouilleerd door personen van het andere geslacht, met alle risico's op misbruik van dien.

De penitentiaire administratie heeft de CTRG ter kennis gebracht dat, gezien de praktische problemen die bepaalde inrichtingen ondervinden door het gebrek of tekort aan personeel van hetzelfde geslacht, het moeilijk of zelfs onmogelijk kan zijn om fouilleringen door personeelsleden van het andere geslacht te verbieden.

De CTRG is zich hiervan bewust, maar benadrukt niettemin de noodzaak om in de bepalingen van het huishoudelijk reglement van de gevangenen eraan te herinneren dat **de foullering in de regel wordt uitgevoerd door iemand van hetzelfde geslacht als de gedetineerde of van het door de gedetineerde gekozen geslacht als de betrokkene zich in een proces van geslachtsverandering bevindt.**

De CTRG beveelt dan ook aan dat in de onderzochte tekst uitdrukkelijk naar deze regel wordt verwezen.

- Artikel 108 §2 van de basiswet luidt als volgt: “De gedetineerde wordt gefouilleerd op het lichaam wanneer de directeur van oordeel is dat er individuele aanwijzingen zijn dat het onderzoek aan de kledij niet volstaat om het in § 1, tweede lid, omschreven doel te bereiken. De directeur bezorgt zijn beslissing schriftelijk aan de gedetineerde uiterlijk vierentwintig uur nadat de foullering heeft plaatsgevonden.

De foullering op het lichaam laat toe de gedetineerde te verplichten om zich uit te kleden tot op het lichaam en de openingen en de holten van het lichaam uitwendig te schouwen.

De foullering op het lichaam mag enkel plaatsvinden in een gesloten ruimte bij afwezigheid van andere gedetineerden en moet uitgevoerd worden door minimum twee leden van het personeel van hetzelfde geslacht als de gedetineerde.”

In §3 staat dat zowel het onderzoek aan de kledij als de foullering op het lichaam "geen tergend karakter (mag) hebben en (dient) te geschieden met eerbiediging van de waardigheid van de gedetineerde.”

De onderzochte tekst omschrijft de uitvoeringsmodaliteiten als volgt:

(...)

De foullering op het lichaam wordt uitgevoerd door minimum twee leden van het bewakingspersoneel die van hetzelfde geslacht zijn als de gefouilleerde gedetineerde en vindt plaats in een gesloten ruimte bij afwezigheid van andere gedetineerden.

(...)

Deze foullering wordt op volgende wijze uitgevoerd: de beambte geeft de gedetineerde een handdoek. De gedetineerde wordt uitgenodigd zich volledig uit te kleden achter een kamerscherm. De gedetineerde wordt uitgenodigd om alle kledij en alle voorwerpen die hij op zich draagt te overhandigen. De beambte nodigt de gedetineerde uit om met zijn handdoek voor hem te komen staan. De gedetineerde wordt uitgenodigd om zijn haar los te maken (in voorkomend geval) en door zijn haar te gaan. De gedetineerde wordt uitgenodigd zijn voetzolen te tonen. De beambte onderzoekt daarnaast op visuele wijze de mondholte, door de gedetineerde te vragen de mond te openen. De beambte vraagt de gedetineerde de armen te spreiden. De beambte vraagt de gedetineerde de handdoek weg te nemen. De beambte vraagt aan de gedetineerde om 360° rond te draaien. De gedetineerde keert terug achter het kamerscherm. De beambte controleert de kledij grondig. De gedetineerde wordt uitgenodigd zich terug aan te kleden.

Wat het vereiste aantal beambten tijdens de foullering betreft, blijkt uit de vaststellingen van de commissies van toezicht dat de gedetineerden geregeld klagen over de aanwezigheid van een groot aantal beambten tijdens een foullering op het lichaam.

Tenzij wanneer de handhaving van de orde en de veiligheid het noodzakelijk anders vereist, stelt de CTRG bijgevolg voor het aantal aanwezige beambten tijdens foulleringen van gedetineerden op het lichaam te beperken tot maximaal twee.

Over de manier waarop foulleringen op het lichaam worden uitgevoerd, merkt de CTRG op dat, overeenkomstig de normen van het Europees Comité ter voorkoming van foltering, **foulleringen op het lichaam in twee stappen moeten gebeuren** om de vernedering van

volledige naaktheid in detentie te vermijden: de gedetineerde moet eerst het bovenlichaam ontbloten, en zich vervolgens weer aankleden alvorens het onderlichaam te ontbloten³.

Bovendien ontvangen de commissies van toezicht vele klachten over diverse handelingen of lichaamsbewegingen die nog vaak van de gedetineerden worden gevraagd in het kader van deze fouilleringen op het lichaam. Zo wordt aan gedetineerden bijvoorbeeld gevraagd om door de knieën te buigen, te hoesten, op handen en voeten te gaan zitten of de geslachtsorganen op te tillen. De CTRG is van mening dat deze praktijken vernederend en ontterend zijn.

Daarom vraagt de CTRG in het huishoudelijk reglement van de gevangenis te bepalen dat fouilleringen op het lichaam in twee stappen moeten gebeuren en dat de gedetineerde niet mag worden gevraagd te knielen, voorover te buigen, te hoesten of de geslachtsdelen vast te nemen.

4. Commissies van toezicht en beklagrecht

(III. Onthaal §4 pagina 5 en 6; XX. Commissies van toezicht; XXI. Beklagrecht, pagina's 38 e.v.)

Het Memorandum of Understanding (MoU) tussen het DG EPI en de CTRG⁴ voorziet in bepaalde afspraken om de gedetineerden in de penitentiaire inrichtingen te informeren over de rol van de commissies van toezicht en de klachtencommissies. De bepaling in kwestie wordt hieronder weergegeven.

De CTRG maakt de werking en de contactgegevens van de CvT binnen de penitentiaire inrichting kenbaar door middel van een infobrochure die hij opstelt. Het DG EPI bezorgt aan elke gedetineerde persoon een exemplaar van deze brochure op het moment van opsluiting in de penitentiaire inrichting (MoU, 4, Nadere regels en toekomstige coördinatie, onder 'informatie', 3de lid).

In de onderzochte tekst wordt meermaals verwezen naar de commissies van toezicht en naar het beklagrecht.

Vooreerst in het deel van het reglement over het onthaal van de gedetineerden in de inrichting, en vervolgens in de slotbepalingen van het reglement.

De CTRG stelt evenwel vast **dat nergens melding wordt gemaakt van zijn brochures** waarin respectievelijk de commissie van toezicht en het beklagrecht worden voorgesteld **en evenmin van de verplichting om deze brochures aan de gedetineerden 'op het ogenblik van hun opsluiting' te overhandigen.**

³ Verslag aan de Belgische regering betreffende het bezoek van het Europees comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) van 24 september tot 4 oktober 2013, (CPT/Inf (2016) 13, par. 106.

⁴ Document met feiten, intenties en modaliteiten waarover onderlinge overeenstemming is bereikt, evenals parameters voor latere activiteiten en coördinatiebehoeften, 3 juni 2020.

Bovendien stelt de CTRG vast dat de onderzochte tekst geen **informatie** bevat **over de wijze waarop met de commissies van toezicht en/of de klachtencommissies contact kan worden opgenomen** zodat wanneer de brochures niet aan de gedetineerden worden overhandigd, zij niet over de vereiste informatie beschikken om met de toezichts- of klachtenorganen contact te kunnen opnemen, wat in strijd is met de geest van het MoU.

Daarom benadrukt de CTRG dat het belangrijk is de volgende informatie in het huishoudelijk reglement van de gevangenen op te nemen:

- de middelen om contact op te nemen met de commissies van toezicht, de klachtencommissies en de beroepscommissies
- het bestaan van de brochures van de CTRG over de commissies van toezicht en het beklagrecht, alsook de verplichting om ze aan de gedetineerden te overhandigen 'op het ogenblik van hun opsluiting'.

5. Vertaling van het huishoudelijk reglement van de gevangenen

Momenteel bestaat het HR in het Frans en het Nederlands. Een aanzienlijk deel van de gedetineerden in de Belgische gevangenen kan echter geen van beide talen lezen.

Daarom vindt de CTRG het belangrijk dat het huishoudelijk reglement van de gevangenen in zoveel mogelijk talen wordt vertaald. De gedetineerden kunnen er dan kennis van nemen in een taal die ze begrijpen om de volle omvang van hun rechten en de draagwijdte van de regels waaraan ze zich tijdens hun opsluiting moeten houden, te begrijpen.

* * *

Bijlage: tekst van het algemene gedeelte van het huishoudelijk reglement zoals door DG EPI meegedeeld op 27 september 2022.