

Tussenkomst voor het Comité van Ministers van de Raad van Europa betreffende de uitvoering van de arresten *Clasens t. België* en *Detry en andere t. België*

29 januari 2024

Op grond van Regel 9 § 2 van de Regels van het Comité van Ministers inzake het toezicht op de uitvoering van arresten en minnelijke schikkingen

De Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTRG) is het onafhankelijk en onpartijdig toezichts- en adviesorgaan dat waakt over de eerbiediging van de rechten en de menselijke waardigheid van personen in detentie. Het werd opgericht door de basiswet van 12 januari 2005.

Het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) heeft als doel bij te dragen tot de bescherming en de bevordering van de mensenrechten in België. De huidige tussenkomst past in het kader van de opdrachten van het FIRM om toe te zien op de uitvoering door de Belgische autoriteiten van hun internationale verplichtingen en om samen te werken met internationale organisaties voor mensenrechten.

Op basis van hun respectieve mandaten dienen de CTRG en het FIRM deze gemeenschappelijke tussenkomst in betreffende de uitvoering van de arresten van de “groep Clasens”: *Clasens t. België* (28 mei 2019, nr. 26564/16) en *Detry en andere t. België* (4 juni 2020, nr. 26565/16 enz.), als antwoord op het actieplan van de Belgische regering van 15 mei 2023.

De CTRG en het FIRM willen kort de kritische opmerkingen in herinnering brengen die beide instanties hebben geformuleerd in hun eerdere tussenkomst van 14 oktober 2021. De wet van 23 maart 2019 is ontoereikend tot voorkoming van inbreuken op de mensenrechten zoals degenen die vastgesteld werden door de arresten *Clasens* en *Detry*. Het gaat dan met name over de blootstelling van gedetineerden aan onmenselijke detentievoorwaarden in de context van een staking van het penitentiair personeel. De mogelijkheid tot opvordering van personeel om een minimumdienst te garanderen, geldt enkel voor stakingen die langer dan twee dagen duren. Dergelijke mogelijkheid bestaat echter niet voor kortere stakingen of voor opeenvolgende stakingen door verschillende vakbonden van telkens maximaal twee dagen, ondanks het feit dat deze stakingen ook een aanzienlijke impact kunnen hebben op de mensenrechten van de gedetineerden. Bovendien kan de problematiek van de stakingen niet worden losgekoppeld van het probleem van het personeelstekort dat aan de oorsprong van deze stakingen ligt. Dit laatste probleem vereist bijkomende inspanningen op het vlak van sociaal overleg evenals een duurzame oplossing voor problemen zoals de overbevolking in de gevangnissen en het personeelstekort binnen het bestaande kader. **Deze kritische opmerkingen zijn nog steeds actueel. Bijgevolg zijn de CTRG en het FIRM het niet eens met de Belgische Staat wanneer deze laatste stelt dat er is voldaan aan de voorwaarden om de opvolging van deze zaken door het Comité van Ministers af te sluiten.**

In hun tussenkomst van 14 oktober 2021 vroegen de CTRG en het FIRM aan het Comité om de resultaten af te wachten van de door de wet van 23 maart 2019 aangekondigde evaluatie alvorens een beslissing te nemen over de verdere opvolging van de uitvoering van deze arresten. Dergelijke evaluatie moet toelaten te bepalen of de minimumdienst onder alle omstandigheden werd gewaarborgd en, desgevallend, of het noodzakelijk is om het toepassingsgebied van de mogelijkheid tot opvoering uit te breiden tot kortere stakingen (artikel 20 van de wet van 23 maart 2019). Zoals gezegd in het actieplan van de Belgische regering werd een eerste evaluatieverslag gepubliceerd en besproken binnen het Hoog Overlegcomité in mei 2021. Deze evaluatie, die wordt besproken in de actieplan, had tot doel te bepalen of de specifieke minimale bezettingsgraad die geldt voor de eerste stakingsdag werd bereikt. Deze minimale bezettingsgraad stemt overeen met een percentage dat 20% of 25% lager is – naargelang de grootte van de gevangenis – dan het percentage bepaald in de ministeriële omzendbrief nr. 1819 van 24 februari 2020.¹

De evaluatie had betrekking op negen nationale stakingsacties, één gewestelijke actie en negenentwintig lokale acties die één of twee dagen duurden (incl. zes “emotionele” acties die niet werden voorafgegaan door een regelmatige stakingsaanzegging) en plaatsvonden in 2020 en 2021. Uit de cijfers van het evaluatieverslag blijkt dat, in 2020, de specifieke minimale bezettingsgraad op de eerste stakingsdag voor de diensten “bewaking en techniek” niet werd bereikt in 15% en 66% van de gevallen wat betreft, respectievelijk, de nationale en de lokale acties. In 2021 werd de bezettingsgraad niet bereikt in 15% en 50% van de gevallen. Voor de “overige diensten” werd de minimale bezettingsgraad niet bereikt in 15% en 33,3% van de gevallen wat betreft, respectievelijk, de nationale acties en de lokale acties die plaatsvonden in 2020 – in 2021 ging het om 40% en 70%. De conclusie van de evaluatie is duidelijk: *“Het aantal gevallen waarin niet voldaan werd aan de norm zoals voorzien in het modelplan (min 20/25% op dag 1), is hoog [...]”* In de evaluatie wordt ook nog vastgesteld dat er op stakingsdagen ook vaker meer afwezig zijn wegens ziekte. Met andere woorden, **de conclusies van deze evaluatie maken net duidelijk dat de regeling waarin de wet van 23 maart 2019 voorziet, tekortschiet eerder dan dat ze als doeltreffend kan beschouwd worden.**²

Ook is het loutere feit betwistbaar dat er bij het maken van deze evaluatie gebruik werd gemaakt van de 20/25%-regel als referentiebasis. De toepassing van deze regel wat betreft de rechten van gedetineerden werd al in twijfel getrokken door het Rekenhof in een verslag van december 2021 over de organisatie en de performantie van het HR-beleid in de penitentiaire diensten: *“Het Rekenhof is van oordeel dat deze 20/25%-regel, in geval van stakingen tot 24 uren, de garantie van de essentiële diensten in het gedrang brengt. De operationele personeelsplannen bepalen immers de minimale bezettingsgraad die nodig is om deze diensten te kunnen waarborgen. Een vermindering daarvan met 20 of 25% impliceert dat de essentiële diensten de facto niet langer kunnen worden gewaarborgd.”*³ **Het feit dat de regeling van de wet van 23 maart 2019 tekortschiet, wordt bevestigd in drie verslagen die de CTRG heeft opgesteld op basis van waarnemingen naar aanleiding van drie stakingsacties van één dag in 2023, die betrekking hadden op gevangenen in de drie gewesten:** Merksplas (staking

¹ Deze omzendbrief werd aangenomen op basis van artikel 19, § 3 van de wet van 23 maart 2019.

² Het feit dat de modelplannen regelmatig niet in acht worden genomen werd ook door de minister van Justitie erkend in zijn antwoord op een parlementaire vraag. Zie het antwoord van de Vice-eersteminister en minister van Justitie en Noordzee van 15 maart 2023 op vraag nr. 1592 van mevrouw de volksvertegenwoordiger Marijke Dillen van 21 december 2022 (N.), QRVA 55 106, p. 272. De minister erkent dat, in 2020 en 2021, de modelplannen niet werden nageleefd in 15% en de helft van de gevallen wat betreft, respectievelijk, de nationale en lokale acties.

³ Rekenhof, “HR-beleid in de penitentiaire diensten – organisatie en performantie”, december 2021, verslag toegestuurd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, p. 46, te raadplegen op: <https://www.ccrek.be/nl/publicatie/hr-beleid-in-de-penitentiaire-diensten-organisatie-en>.

van 12 juni)⁴, Sint-Gillis (staking van 11 september)⁵ en Nijvel (staking van 25 september)⁶. De vaststellingen van deze verslagen zijn eensluidend: fundamentele rechten zoals het recht op lichamelijke hygiëne (Sint-Gillis, Merksplas, Nijvel) alsook op een hygiënische verblijfsruimte (Sint-Gillis), de toegang tot en de continuïteit van de zorg (Sint-Gillis), het recht op ten minste één uur lichaamsbeweging in de buitenlucht (Sint-Gillis, Nijvel), het recht om bezoek (Sint-Gillis, Merksplas) en post te ontvangen (Merksplas), evenals het recht op werk, op vorming, op ontspanning en activiteiten ter voorbereiding van de re-integratie (Sint-Gillis, Nijvel) konden niet worden gewaarborgd. Ter gelegenheid van deze bezoeken werd ook vastgesteld dat er niet de minste marge was om het hoofd te bieden aan eventuele veiligheidsincidenten: *“De omstandigheden tijdens elke staking waarbij de essentiële dienstverlening niet wordt gegarandeerd, zijn erg precair en zelfs de kleinste incidenten kunnen uitgroeien tot ernstige problemen met (erg) grote gevolgen.”*⁷ In geen van de drie gevallen werd het aantal aanwezige personeelsleden bereikt dat voorzien was in het modelplan, dat werd opgemaakt om de minimumdienst te verzekeren, zelfs rekening houdende met de 20/25%-regel.⁸

Het actieplan verwijst ook naar een tweede evaluatie die de regering al zou hebben gemaakt en stelt dat er ook nog een derde evaluatie zou komen. Op het ogenblik waarop deze tussenkomst wordt opgesteld, i.e. meer dan zes maanden nadat het actieplan werd gepubliceerd, blijft het wachten op de publicatie van de tweede evaluaties. **De opstellers van deze tussenkomst betreuren het gebrek aan transparantie over de resultaten van deze evaluaties.**

Tot op vandaag is dus niet aangetoond dat deze regeling voldoende waarborgen biedt voor de mensenrechten van de gedetineerden vanaf de eerste dag van een staking van penitentiair personeel, rekening houdende met het aanhouden van reeds genoemde structurele problemen. In tegenstelling tot wat de regering beweert, wijzen de resultaten van de evaluatie door de regering op de blijvende noodzaak om toezicht uit te oefenen op de uitvoering van deze arresten, veeleer dan dat ze toelaten te besluiten dat dit toezicht kan worden beëindigd. Deze vaststelling wordt bevestigd door de conclusies van de hierboven genoemde observatieverslagen van de CTRG. **Volgens de CTRG en het FIRM is het noodzakelijk dat het Comité van Ministers zijn toezicht op de uitvoering van de arresten Clasens en Detry blijft uitoefenen totdat de doeltreffendheid van de wet van 23 maart 2019 om de mensenrechten van gedetineerden vanaf een eerste stakingsdag te garanderen wordt aangetoond door een ondubbelzinnig positieve evaluatie.**

⁴ CTRG, “Ad-hoc bezoek aan de penitentiaire inrichting te Merksplas naar aanleiding van de stakingsactie op 12 juni 2023”, Verslag 2023/02 goedgekeurd door de Centrale Raad op 17 augustus 2023, te raadplegen op: <https://ctr.g.belgium.be/wp-content/uploads/2019/08/Verslag-Merksplas-2023.pdf>.

⁵ CTRG, “Ad-hoc bezoek aan de penitentiaire inrichting te Sint-Gillis naar aanleiding van de stakingsactie op 11 september 2023”, Verslag 2023/03 goedgekeurd door de Centrale Raad op 4 december 2023, te raadplegen op: https://ctr.g.belgium.be/wp-content/uploads/2024/01/2023-10-26-Rapport-Verslag-StGilles_NL.pdf.

⁶ CTRG, “Ad-hoc bezoek aan de penitentiaire inrichting te Nijvel naar aanleiding van de stakingsactie op 25 september 2023”, Verslag 2023/04 goedgekeurd door de Centrale Raad op 21 december 2023, te raadplegen op: https://ctr.g.belgium.be/wp-content/uploads/2023/12/DEF_231116_Rapport-Verslag-Nivelles_NL.pdf.

⁷ Zie de drie voornoemde verslagen.

⁸ In Merksplas waren er, volgens de cijfers van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, 28 personen aanwezig, afkomstig van de groepen “bewaking en veiligheid” en “techniek”, terwijl er volgens de 20/25%-regel ten minste 69,25 personen aanwezig hadden moeten zijn. Het ontbreekt aan precieze cijfers over de stakingen in de gevangnissen van Sint-Gillis en Nijvel, maar er werd visueel vastgesteld dat het aantal aanwezige personeelsleden duidelijk lager was dan de aantallen waarin het modelplan voorziet, zelfs rekening houdende met de 20/25%-regel.