

- Ambtshalve advies -

## Over het stemrecht van gedetineerden

Goedgekeurd door de Centrale raad op 29/04/2024

*Overeenkomstig artikel 22, 2° van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, verleent de CTRG aan de Kamer, alsook aan de bevoegde ministers en actoren, dit advies over de eerbiediging van één van de grondrechten van gedetineerden.*

### I. INLEIDING

Het stemrecht is een fundamenteel politiek recht dat wordt erkend door verschillende internationale instrumenten zoals het Internationaal Verdrag inzake burger- en politieke rechten<sup>1</sup>, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens<sup>2</sup>, het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens<sup>3</sup>, ... In aanloop naar de verkiezingen rijst de vraag of gedetineerden in België hun politieke rechten kunnen verwezenlijken.

Op 9 juni 2024 zijn er verkiezingen voor het federale, regionale en Europese parlement. Op 13 oktober 2024 zijn er gemeenteraads- en provinciale verkiezingen.

Personen die tot opsluiting zijn veroordeeld, hadden lange tijd geen stemrecht. Het verlies van het stemrecht was onlosmakelijk verbonden met de veroordeling tot een gevangenisstraf. Echter, sinds de hervorming van de kieswet van 14 april 2009<sup>4</sup> is het verlies van stemrecht niet langer een automatisch gevolg van een strafrechtelijke veroordeling, maar moet het uitdrukkelijk door een rechter worden uitgesproken<sup>5</sup>.

Hieruit volgt dat **gedetineerden en geïnterneerden**, tenzij zij door een strafrechtelijke veroordeling van hun stemrecht<sup>6</sup> zijn beroofd, **hun kiesrecht moeten kunnen uitoefenen**. Aangezien het verbod enkel van toepassing kan zijn op veroordeelden, behouden personen in voorlopige hechtenis (en tegen wie geen eerdere veroordeling is opgelegd die hen het stemrecht ontnemt) in principe hun

<sup>1</sup> Artikel 25.

<sup>2</sup> Artikel 21.

<sup>3</sup> Artikel 3 van het Protocol.

<sup>4</sup> Hervorming naar aanleiding van een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: arrest Hirst (nr. 2) tegen Verenigd Koninkrijk, [GC] 6 oktober 2005; zie ook [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS\\_Prisoners\\_vote\\_FRA](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Prisoners_vote_FRA).

<sup>5</sup> De artikelen 31 en 32 van het Wetboek van Strafrecht; Artikelen 6 en 7 van het kieswetboek.

<sup>6</sup> Artikel 9, § 3 van de interneringswet van 5 mei 2014.

stemrecht. Tijdens de verkiezingen van 2019 werd het aantal stemgerechtigde gedetineerden door de vzw's GENEPI en Brussel Laïque geschat op 6000 personen<sup>7</sup>.

In de praktijk wordt dit stemrecht echter zelden gebruikt omdat gedetineerden worden geconfronteerd met verschillende obstakels. Bovendien is de Belgische situatie niet vrij van contradicties: enerzijds is de administratie van oordeel dat gedetineerden zich kunnen informeren en zelf de nodige stappen kunnen ondernemen om hun stemrecht uit te oefenen. Aan de andere kant erkent het Kieswetboek de bijzondere situatie van gedetineerden en gaat het uit van de veronderstelling dat zij niet in staat zijn om aan de verkiezingen deel te nemen<sup>8</sup>. Gelet op het ontbreken van maatregelen om de geïnformeerde uitoefening van het stemrecht aan te moedigen en te ondersteunen, kan van gedetineerden niet worden verwacht dat zij massaal deelnemen aan de verkiezingen.

Naast het feit dat het een internationaal erkend grondrecht is, is ook de band tussen gedetineerden en de samenleving van belang. Zo bepaalt het Belgische recht dat "de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel (...) ten uitvoer [wordt] gelegd in psychosociale, fysieke en materiële omstandigheden die de waardigheid van de mens eerbiedigen, die het behoud of de groei van het zelfrespect van de gedetineerde mogelijk maken en die hem aanspreken op zijn **individuele en sociale verantwoordelijkheid**."<sup>9</sup> en dat een "gedetineerde aan **geen andere beperkingen van zijn politieke, burgerlijke, sociale, economische of culturele rechten** [wordt] onderworpen dan deze die uit de strafrechtelijke veroordeling of uit de vrijheidsbenemende maatregel voortvloeien, deze die onlosmakelijk met de vrijheidsbeneming verbonden zijn en deze die door of krachtens de wet worden bepaald".<sup>10</sup>

## II. ONVOLDENDE INFORMATIE

Zoals blijkt uit de antwoorden op parlementaire vragen<sup>11</sup> en de antwoorden die de CTRG van DG EPI heeft ontvangen, neemt de administratie slechts beperkte maatregelen om gedetineerden te informeren over de verkiezingen. Op basis van de principes van gelijkheid en normalisering, is de penitentiaire administratie van oordeel dat gedetineerden zichzelf moeten informeren over de verkiezingen en de wijze waarop zij eraan kunnen deelnemen.

Het aannemen van een dergelijk standpunt impliceert dat het beginsel van normalisatie een realiteit is. Dit is echter niet het geval, aangezien gedetineerden uiteraard niet dezelfde toegang tot informatie hebben als personen in de vrije samenleving: geen toegang tot internet, onmogelijkheid om deel te nemen aan debatten of uitwisselingen rond verkiezingen, onmogelijkheid om een partij of kandidaat te ontmoeten of met hen te communiceren. Het bezitten van een televisietoestel (dat kan worden gehoord) en het kunnen bekijken van specifieke programma's zijn vereist voor het verkrijgen van informatie via radio of televisie. Dit laatste is niet altijd eenvoudig, wanneer men met een of meer medegedetineerden op cel verblijft, wanneer men

<sup>7</sup> Zie: <https://genepibelgique.wixsite.com/genepi/droit-de-vote-des-detenu-e-s>.

<sup>8</sup> Artikel 207 van het Kieswetboek.

<sup>9</sup> Artikel 5, § 1 van de wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden (hierna: basiswet).

<sup>10</sup> Artikel 6, § 1 van de basiswet.

<sup>11</sup> Zie parlementaire vraag nr. 21 358 van parlementslid Fouad Lahssaini aan de minister van Justitie, Commissie voor de Justitie, 8 januari 2014, CRIV 53, COM 890, pp. 29-31 (<https://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/53/ic890.pdf>); parlementaire vraag nr. 13 048 van parlementslid Fouad Lahssaini aan de minister van Binnenlandse Zaken, Commissie voor de Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, 6 mei 2009, CRIV 52, COM 551, pp. 59-61 (<https://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/52/ic551.pdf>).

geen televisietoestel kan huren of wanneer men het met medege-detineerden eens moet worden over de te bekijken programma's.

De CTRG is van oordeel dat er andere keuzes kunnen worden gemaakt. De praktijken in andere Europese landen kunnen hiervoor als leidraad dienen:

*In Nederland:*

"Kiesgerechtigde gedetineerden moeten vooraf geïnformeerd worden over de verkiezingen en de wijze waarop zij gebruik kunnen maken van hun democratische grondrecht. **Daartoe wordt een actieve rol van de directie van de inrichting verwacht.** De directie kan bijvoorbeeld posters en flyers verstrekken, waarin wordt uitgelegd hoe gedetineerden een stem kunnen uitbrengen of iemand kunnen machtigen. Daarnaast kunnen de stemwijzer en websites van de politieke partijen helpen bij het bepalen van de keuze. Deze websites zijn toegevoegd aan de lijst van toegestane websites die gedetineerden mogen bekijken".<sup>12</sup>

*In Frankrijk:*

"Het is een bewuste keuze van de overheid om burgerschap in detentie te bevorderen **om de integratie en re-integratie van gedetineerden te bevorderen door hen in staat te stellen hun rechten uit te oefenen en hun plichten te vervullen.** De afgelopen maanden heeft de penitentiaire administratie hard gewerkt om de gedetineerden bij te staan in het ondernemen van de noodzakelijke administratieve stappen voor hun inschrijving op de kiezerslijsten, om hen bewust te maken van het belang van de uitoefening van het kiesrecht en om stemverrichtingen in detentie te organiseren onder de voorwaarden waarin de wet voorziet.<sup>13</sup> »

"Het is de gevangenisdirecteur die de gedetineerde die stemrecht heeft, of die oud genoeg zal zijn om te stemmen op de dag van de stemming, moet informeren over de vormen van stemmen (per post, bij volmacht, in het stembureau). De gedetineerde moet ook worden ingelicht over hoe hij zich binnen 15 dagen volgend op zijn opsluiting kan registreren om te stemmen. De directeur moet de aanvrager ook de nodige middelen ter beschikking stellen om zich te registreren en om de vereiste bewijsstukken te verzamelen."<sup>14</sup>

Ook *in Spanje* organiseert de directie van elke penitentiaire inrichting informatiesessies over verkiezingen en stemprocedures.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/kiesrecht/kiesrecht/>.

<sup>13</sup> <https://www.justice.gouv.fr/actualites/actualite/presidentielle-2022-large-participation-personnes-detenues>.

<sup>14</sup> <https://www.justice.gouv.fr/actualites/actualite/comment-sorganise-droit-vote-personnes-detenues>.

<sup>15</sup> <https://elecciones.generales23j.es/informacion-general/como-votar/otros-procedimientos> (zie: Personas internas en centros penitenciarios).

In België is het verlenen van informatie ook belangrijk voor niet-Belgische gedetineerden:

- Onderdanen met de Europese nationaliteit kunnen hun stem uitbrengen bij de Europese verkiezingen, mits zij zich vooraf op de kiezerslijsten laten inschrijven. Voor de verkiezingen van 9 juni moest deze registratie vóór 31 maart 2024 gebeuren. Als deze informatie niet op grote schaal is verspreid, lopen veel kiezers het risico op het miskennen van hun stemrecht;
- Europese onderdanen en sommige niet-Europese onderdanen kunnen ook stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen op 13 oktober 2024. De uiterste datum voor inschrijving op de kiezerslijsten is 31 juli 2024. Er is nog tijd om de gedetineerden actief te informeren over deze modaliteiten, aangezien het gemeentelijke niveau bijzonder relevant is voor beleidskwesties met betrekking tot jongeren en gezinnen (onderwijs, sociale integratieprogramma's, enzovoort).

### III. ONDUIDELIJKHEID OVER DOMICILIËRING EN OPROEPING

Momenteel worden de oproepings- of uitnodigingsbrieven voor gedetineerde kiezers naar hun thuisadres gestuurd zoals aangegeven in het bevolkingsregister.<sup>16</sup>

De woonplaats van een gedetineerde is ofwel zijn privé- of gezinswoning, of, bij gebrek daaraan, een referentieadres bij het OCMW. In voorkomend geval is dit het OCMW van zijn laatste woonplaats of het OCMW van de gemeente waar de gevangenis is gevestigd.<sup>17</sup>

De familie of het OCMW dient de oproepingen en uitnodigingen voor de verkiezingen dus per post naar de griffie van de gevangenis te sturen, die ze vervolgens aan de betrokkenen moet bezorgen. Dit vraagt tijd, draagt het risico op vertraging en het verlies van de documenten met zich mee en maakt mensen afhankelijk van derden voor het versturen van de benodigde documenten.

Er kunnen ook andere manieren worden overwogen om de goede ontvangst van oproepen en uitnodigingen te verzekeren en de betrokkenheid van gedetineerden bij verkiezingen te vergroten en te vergemakkelijken. In veel andere landen worden de dagvaardingen rechtstreeks naar de penitentiaire inrichting gestuurd.

*In Nederland bijvoorbeeld:*

"Gedetineerden worden na drie maanden automatisch ingeschreven op het adres van de inrichting. Zij ontvangen de stempas dan ook in de inrichting."<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Artikelen 10 en 107 van het Kieswetboek.

<sup>17</sup> Art. 1, § 2, 6e lid van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, identiteitskaarten, vreemdelingenkaarten en verblijfsdocumenten

<sup>18</sup> <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/kiesrecht/kiesrecht/>.

#### IV. BELEMMERINGEN BIJ DE PRAKTISCHE UITOEFENING VAN HET STEMRECHT

De obstakels om het stemrecht uit te kunnen oefenen zijn van verschillende aard. Momenteel moet de persoon die wil stemmen dit doen tijdens een uitgaansvergunning of (verlengd) penitentiair verlof, of bij volmacht. Stemmen bij volmacht vereist dat aan een aantal wettelijke en sociale voorwaarden wordt voldaan<sup>19</sup>:

- De gedetineerde moet de volmacht (waarvan een deel door de gevangenisdirectie moet worden ingevuld) tijdig aan zijn of haar volmachthouder kunnen overhandigen.
- De volmachthouder moet stemgerechtigd zijn en in dezelfde kieskring stemmen als de volmachtgever.
- Dit impliceert dat de gedetineerde zijn oproeping of uitnodiging heeft ontvangen, voldoende op de hoogte is van de te nemen stappen en zelf een volmachtsformulier vraagt aan de directie.
- Het impliceert ook dat de gedetineerde een vertrouwenspersoon in zijn of haar entourage heeft **die bovendien** in dezelfde kieskring stemt.

De CTRG is van oordeel dat het gebrek aan informatie en deze administratieve en sociale moeilijkheden de uitoefening van het stemrecht door gedetineerden bemoeilijken.<sup>20</sup>

De CTRG wijst erop dat er andere mogelijkheden zijn, zoals **stemmen per brief**, zoals *in Duitsland*<sup>21</sup>, *Spanje*<sup>22</sup> of *Frankrijk*.

"Stemmen per post vindt vóór de datum van de verkiezing of het referendum (uiterlijk de zaterdag ervoor) plaats in de gevangenis.

Alvorens te stemmen, overhandigt de gevangenisdirecteur de betrokken gedetineerde de verkiezingsfolders (uiterlijk op de woensdag voor de verkiezing of het referendum), de identificatie-enveloppe en de verkiezingsenveloppe.

Op de dag van de stemming in de gevangenis verifieert de directeur de identiteit van de gedetineerde kiezer en moet de stemming plaatsvinden op een afgelegen plaats."<sup>23</sup>

Of de installatie **van stembureaus in gevangenissen**, zoals *in Kroatië* of *Polen*:

"De kieswet vergemakkelijkt het stemmen van gedetineerden in gevangenissen en detentiecentra, door te voorzien in de (in principe) verplichte oprichting van stembureaus in gevangenissen en detentiecentra, evenals hun externe afdelingen, waar op de verkiezingsdag ten minste 15 kiezers aanwezig zullen zijn."<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Art. 147bis, § 1, 4° van het Kieswetboek.

<sup>20</sup> Zie schriftelijke vraag en antwoord nr. 54-2677 van de heer G. Vanden Burre, parlementslid, aan de minister van Justitie betreffende de stemprocedures die aan gedetineerden worden aangeboden; antwoord van 20 juni 2018, QRVA 54-161, pp.278-279: <https://www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0161.pdf>.

<sup>21</sup> <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/g/gefaengnisinsassen.html>.

<sup>22</sup> <https://elecciones.generales23j.es/informacion-general/como-votar/otros-procedimientos> (zie Personas internas en centros penitenciarios).

<sup>23</sup> <https://www.justice.gouv.fr/actualites/actualite/comment-sorganise-droit-vote-personnes-detenees>.

<sup>24</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751459/EPRS\\_BRI\(2023\)751459\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751459/EPRS_BRI(2023)751459_EN.pdf), p. 9.

## V. AANBEVELINGEN

### *Aan de Minister van Justitie*

- Informeer gedetineerden proactief over verkiezingsdeadlines, ontvangst van oproepingen en uitnodigingen en de modaliteiten voor het uitoefenen van het stemrecht.
- Wijs buitenlandse gedetineerden op de registratietermijnen voor deelname aan de Europese en lokale verkiezingen (bv. door middel van het verspreiden van affiches in verschillende talen).
- Faciliteer het verlenen van uitgaansvergunningen of penitentiair verlof om gedetineerden aan te moedigen om persoonlijk te gaan stemmen.

### *Aan het parlement en de minister van Binnenlandse Zaken*

- Herzie de procedures voor het oproepen van gedetineerden en stuur de oproepingen en uitnodigingen rechtstreeks naar de penitentiaire inrichtingen.
- Implementeer stemmen per post of vervroegd stemmen.
- Herzie de voorwaarden voor het verlenen van volmacht.

### *Aan de politieke partijen*

- Verstuur uw verkiezingsprogramma in voldoende aantallen naar alle gevangnissen in het Koninkrijk, zodat geïnteresseerden ze kunnen raadplegen (bv. door meerdere exemplaren beschikbaar te stellen in de bibliotheek van de inrichting).
- Vraag om bijeenkomsten, ontmoetingsmomenten of debatten in de gevangenis te kunnen organiseren.
- Vergroot de mogelijkheden voor gedetineerden om te stemmen.

### Contactpersonen

Voorzitter, Marc Nève: [marc.neve@ccsp-belgium.be](mailto:marc.neve@ccsp-belgium.be), 0475 92 16 99 (FR)

Ondervoorzitter, Pieter Houbey: [pieter.houbey@ctr-g-belgium.be](mailto:pieter.houbey@ctr-g-belgium.be), 0494 15 69 33 (NL)

Verantwoordelijke communicatie, Kim Sersté: [kim.serste@ctr-g-belgium.be](mailto:kim.serste@ctr-g-belgium.be), 0495 93 80 88 (FR-NL)