

Het beklagrecht voor gedetineerden Eerste beschouwingen

Léa Teper¹

Na de legaliteits- en legitimiteitscrisis die het gevangeniswezen gekenmerkt heeft tot de aanneming van de wetten betreffende de interne en externe rechtspositie in 2005 en 2006², bood de invoering van een gevangeniswet hoop op juridische waarborgen en doeltreffende rechtsmiddelen voor gedetineerden. Deze hoop werd al snel de kop ingedrukt: de wetgever liet het aan de uitvoerende macht over om de inwerkingtreding van de bepalingen van deze wetten vast te leggen, en bijgevolg zo vaak als hij wilde uit te stellen.³ Heel wat bepalingen zijn lange tijd dode letter gebleven, waaronder de bepalingen betreffende het beklagrecht.

Het duurde meer dan vijftien jaar, namelijk tot 1 oktober 2020, alvorens deze bepalingen in werking zijn getreden. Sinds die datum kan een persoon die in een federale gevangenis of een inrichting tot bescherming van de maatschappij is gedetineerd, bij de Klachtencommissie van de gevangenis waar hij verblijft, formeel een klacht indienen tegen elke beslissing die door de directeur tegen hem is genomen. Beroep kan worden ingesteld bij een van de twee Beroepscommissies (Nederlandstalig of Franstalig) in het Koninkrijk.⁴ Aangezien het gaat om administratieve rechtsmachtingen⁵, is de Raad van State de cassatierechter. Er werd lang op de invoering van een beklagrecht gewacht, maar de toepassing ervan

roept onmiddellijk veel theoretische en praktische vragen op. Deze bijdrage maakt een eerste balans op door middel van een analyse van de samenstelling van de klachteninstanties enerzijds en van de klachtenprocedure voorzien in de artikelen 147 en volgende van de Basiswet anderzijds. Er worden voorbeelden aangereikt uit de eerste rechtspraak van de Klachten- en Beroepscommissies, aan ons meegedeeld door advocaten en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (hierna "Centrale Toezichtsraad"). Er werden tevens interne, niet-gepubliceerde documenten gebruikt van de Centrale Toezichtsraad.⁶ De bijdrage sluit af met enkele toekomstgerichte beschouwingen.

De samenstelling van de nieuwe klachtorganen

De wens van de wetgever om een orgaan samen te stellen met leden die vertrouwd zijn met het gevangeniswezen

Toen de commissie-Dupont een voorontwerp van een gevangeniswet voor België uitwerkte, was zij van mening dat de rechten van gedetineerden slechts effectief zouden zijn als ze vergezeld waren van een beklagrechtstelsel.⁷ De beroepsmogelijkheden voor gedetineerden waren op het vlak van de

1 Doctoraatsstudent-assistent, UCLouvain – CRID&P.

2 Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, BS 1 februari 2005 (hierna "Basiswet"); wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (hierna "wet betreffende de externe rechtspositie") en de wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, beide BS 15 juni 2006. Over de crisis, zie o.a. O. NEDERLANDT, "La légalité en matière pénitentiaire: une illusion?", in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI en B. LOMBAERT (ed.), *La légalité: un principe de la démocratie belge en péril ?*, Brussel, Larcier, 2019, 141-177.

3 Art. 180 van de Basiswet en art. 109 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie. Zie Ph. MARY, "Les lois pénitentiaires sont-elles faites pour entrer en vigueur?", in Y. CARTUYVELS, C. GUILLAIN en Fr. TULKENS (ed.), *La peine dans tous ses états – En hommage à Michel van de Kerchove*, Brussel, Larcier, 2010, 201-217.

4 Deze Beroepscommissies zijn ook bevoegd om beroepen te behandelen tegen de beslissingen van de directeur-generaal van de penitentiaire administratie inzake plaatsing of verlenging in een individueel bijzonder veiligheidsregime of inzake een klacht tegen een plaatsingsbesluit of overplaatsing van gedetineerden (art. 118, § 10 en 163 e.v. van de Basiswet). Deze procedures worden in deze bijdrage niet behandeld. Over de van kracht zijnde procedures, zie T. DAEMS, "Klachtenrecht in de gevangenis eindelijk uit de startblokken", *De Juristenkrant*, 7 oktober 2020, nr. 415, pp. 1 en 2; L. TEPER, "Le droit de plainte des détenus est enfin entré en vigueur. Après l'exécutif et le législatif, le pouvoir judiciaire franchit les murs et les barreaux", *J.T.*, 2021, 88-95; P. LEFRANC, "De vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de klachten- en de beroepscommissies belast met de behandeling van klachten van gedetineerden, gezien door de bril van de rechtspraak", *Tijdschrift voor Strafrecht*, 2021, 9-24 en O. NEDERLANDT en L. TEPER, "Le droit pénitentiaire va-t-il enfin prendre son envol? Actualités en matière d'exécution des peines privatives de liberté (statuts juridiques interne et externe)", in H. D. BOSLY en Ch. DE VALKENNEER, *Actualités en droit de l'exécution des peines et de l'internement*, Brussel, Larcier, 2021, 70-173.

5 GwH 8 november 2018, arrest nr. 150/2018, zie punt B.11.

6 Deze documenten zullen waarschijnlijk in de loop van de tijd aangepast en / of gewijzigd worden.

7 De commissie "Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden", gekend als de "commissie-Dupont" werd belast met de uitwerking van de Basiswet en maakte het verslag op, getiteld "Eindverslag van de commissie-Dupont", *Parl.St.* Kamer 2000-2001, nr. 50-1076/001, 91-92.

interne rechtspositie tegenover de almachtige uitvoerende macht en haar administratie immers zeer beperkt. Naast een genadeverzoek bij de directie en de gevangenisadministratie, konden gedetineerden zich richten tot de Raad van State of de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde. De toegang tot deze rechtsmiddelen werd echter bemoeilijkt door materiële en juridische obstakels ten gevolg van de detentiesituatie zelf.⁸ Volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens waren deze rechtsmiddelen noch toereikend en doeltreffend, noch in staat om een direct en gepast herstel te bieden van de detentieomstandigheden.⁹ Ministeriële omzendbrieven en collectieve brieven die het gevangenisregime organiseren worden niet gepubliceerd en gecoördineerd.¹⁰ Daarnaast bestond er geen interne rechtspositie voor gedetineerden en hadden zij geen wettelijk erkende rechten. Het vrijwaren van hun rechten werd hierdoor behoorlijk belemmerd. Rechtsactoren die geconfronteerd werden met verzoeken van gedetineerden hadden immers geen toegang tot bewijzen en beschikten niet over de nodige informatie om geschillen te beslechten.¹¹ Desalniettemin konden gevangenen steeds de Commissies van Toezicht van de gevangenen benaderen om hun klacht te doen over de schending van hun rechten of hen te vragen om hen op informele wijze te helpen. Het is net binnen deze Commissies dat het beklagrecht is ontstaan.

Om een klachtenprocedure te garanderen die aangepast is aan de bijzondere situatie van gedetineerden¹², voorzag de commissie-Dupont een band tussen de Commissies van Toezicht en de Klachtencommissies: de laatstgenoemde wordt benoemd in de schoot van de eerstgenoemde. Doordat elke Commissie van Toezicht minstens een wekelijks permanente verzekert in de gevangenis

onder haar toezicht, wordt het beklagrecht dus toebedeeld aan een rechterlijke instantie die bestaat uit mensen die vertrouwd zijn met zowel de werking van het gevangeniswezen in haar geheel als met de werking eigen aan de gevangenis waarin ze zouden moeten zetelen. Dit zou toegankelijker en beter aangepast zijn aan de realiteit van de gedetineerden. Tevens wordt tegemoet gekomen aan de moeilijkheden van de bestaande rechtsmiddelen in het kader van de algemene rechtsbescherming. Bij gebrek aan een vroegere inwerkingtreding, zagen deze nieuwe organen pas het licht op 1 oktober 2020¹³, na het aannemen van twee wetten tot wijziging van bepaalde aspecten van de klachtenprocedure.¹⁴

In de loop van 2020 hebben de 33 Commissies van Toezicht van het Koninkrijk¹⁵ elk een Klachtencommissie opgericht, bestaande uit drie leden, van wie ten minste één houder is van een masterdiploma in de rechten en die optreedt als voorzitter. De leden zijn vrijwilligers aan wie presentiegeld wordt toegekend. Indien een lid van de Klachtencommissie verhinderd is of gewraakt wordt, kan de voorzitter de leden van de Commissie van Toezicht aanwijzen die het gewraakte of verhinderde lid vervangen.¹⁶ De wet stelt echter amper een kader vast voor de cumulatie van toezicht- en klachtenfuncties. Het artikel 31 schept nauwelijks duidelijkheid: "*de leden van de Klachtencommissie zijn uitsluitend belast met de behandeling van de klachten*".

Om de eenheid van rechtspraak te waarborgen¹⁷, heeft de wetgever ervoor gekozen om een gecentraliseerde beroepsinstantie op te richten, verdeeld in twee commissies: een Franstalige en een Nederlandstalige. Ze bestaan elk uit drie leden van de Centrale Toezichtsraad. Elke Beroepscommissie

- 8 Zie de rapporten van de "European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment" (of kortweg CPT) over België en o.a. FAIR TRIALS, "Rights behind bars, access to justice for victims of violent crime suffered in pre-trial or immigration detention", uitgegeven in 2019 in het kader van het project "Access to Justice for Victims of Violent Crime Suffered in Detention" medegefinancierd door het programma Justitie van de EU, beschikbaar op www.fairtrials.org (geraadpleegd op 23 oktober 2020). Over de juridische obstakels, zie C.E., 11 maart 2003, DE SMEDT, nr. 116.899, *Journ. Proc.*, 2003, nr. 457, 26 en noot S. CUYKENS en C.E., 8 november 2018, MAHI, nr. 242.885; M.-A. BEERNAERT, *Manuel de droit pénitentiaire*, Limal, Anthémis, 2012, 367-368.
- 9 Zie EHRM, *Vasilescu t. België*, 25 november 2014 verzoek nr. 64682/12; EHRM, *Sylla en Nollomont t. België*, verzoeken nr. 37768/13 en 36467/14, 16 augustus 2017, §§ 19 tot 21; EHRM, *Clasens t. België*, verzoek nr. 26564/16, 28 augustus 2019, §§ 43 tot 47.
- 10 De ministeriële omzendbrieven worden aangenomen door de minister van Justitie, de collectieve brieven door de penitentiaire administratie (DGEPI).
- 11 Zie o.a. J. DUPREEL, "Evolution législative et réglementaire du traitement pénitentiaire", *RDPC*, 1967, 203-209; Ph. MARY, "La politique pénitentiaire", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012, 5-47.
- 12 Eindverslag van de commissie-Dupont, 91-92.
- 13 KB van 11 september 2019 tot wijziging van de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, met betrekking tot de afhandeling van klachten en bezwaar, *BS* 17 september 2019.
- 14 Wet van 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 (hierna "wet van 25 december 2016"); wet van 11 juli 2018 houdende diverse bepalingen in strafzaken, *BS* 18 juli 2017 (hierna "wet van 1 juli 2018"). Over dit onderwerp, zie M. LAMBERT en O. NEDERLANDT, "La réforme du Conseil central de surveillance pénitentiaire et des commissions de surveillance des prisons: entre attentes déçues et raisons d'espérer?", *e-legal, Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, afl. 2, april 2019, 1-59.
- 15 Zijnde, één per gevangenis en voor inrichting tot bescherming van de maatschappij van Paifve, behalve voor de gevangenen van Huy en Marneffe (één enkele Commissie voor de twee inrichtingen) en van Wortel en Hoogstraten (één Commissie voor de twee inrichtingen). Er zijn twee Commissies voor de gevangenis van Brussel, één te Sint-Gillis en één te Vorst.
- 16 Deze regels met betrekking tot de samenstelling zijn te vinden in de artikelen 25/2, en 31 van de Basiswet.
- 17 Eindverslag van de commissie-Dupont, 98.

wordt voorgezeten door een magistraat van de zetel. Net zoals de klachtencommissarissen oefenen de beroepscommissarissen hun taak op vrijwillige basis uit en hebben ze recht op een presentiegeld. De Centrale Toezichtsraad benoemt voor elke taalrol drie plaatsvervangende leden die de gewraakte of afwezige leden vervangen. De leden van de Beroepscommissie zijn geen lid van het Bureau van de Centrale Toezichtsraad. Dit Bureau bestaat uit vier leden, door het parlement aangewezen uit de twaalf leden van de Centrale Toezichtsraad, die hun functie voltijds uitoefenen en tijdens hun mandaat geen andere beroepsactiviteit kunnen uitoefenen. Tot slot is het interessant om op te merken dat het parlement naast deze leden ook twaalf plaatsvervangende leden benoemt. Hun mandaat loopt vanaf het moment dat het lid voor wiens vervanging zij dienen in te staan, de eed aflegt.¹⁸

De Klachten- en Beroepscommissies worden ondersteund door juridische secretariaten, die in 2020 door de Centrale Toezichtsraad werden opgericht na een flexibele lezing van de artikelen 25 en 29 van de Basiswet. Het secretariaat van de Klachtencommissie (hierna "klachtensecretariaat") bestaat uit vier Franstalige juristen en vier Nederlandstalige juristen die voltijds tewerkgesteld zijn en de Klachtencommissies ondersteunen bij de uitvoering van hun wettelijke opdrachten. Het beroepssecretariaat bestaat uit twee juristen, één Nederlandstalige en één Franstalige. Naast het ontvangen van de klachten, verleent de Centrale Toezichtsraad ruime bevoegdheden aan deze secretariaten. Ze staan in voor de organisatie van de opleiding van klachtencommissarissen, het doorgeven van berichten bestemd voor de gedetineerden en de directie aan het "klachtenbureau" van elke gevangenis¹⁹, de mededeling van klachten en andere documenten aan de Klachtencommissies, een eerste analyse van de stukken, de organisatie van de hoorzittingen en het opstellen van 'ontwerpbeslissingen' conform de rechtspraak.²⁰ Het doel dat de Centrale Toezichtsraad met de oprichting van deze secretariaten nastreeft, is duidelijk: zij staan de Commissies bij "zodat de dossiers op de meest efficiënte manier en binnen de wettelijke termijnen onderzocht en afgehandeld zullen kunnen worden."²¹

De penitentiaire administratie schreef van haar kant

een collectieve brief waarin het regime van het beklagrecht werd toegelicht. Deze werd in juli 2020 verspreid onder de directies van de penitentiaire inrichtingen.²²

Gevolg van deze wens: de oprichting van een niet-professionele, vrijwillige rechtsprekende instantie die banden behoudt met de Commissie van Toezicht

Ten gevolge van de ambitie van de wetgever om een orgaan te creëren dat vertrouwd is met het leven *intra muros*, behouden de leden van de Klachtencommissies een band met de Commissies van Toezicht, zijn ze vrijwilliger en zijn ze geen magistraten. Deze kenmerken zijn in veel opzichten dubieus.²³ Het ontbreken van een wettelijk kader dat de band tussen de Commissie van Toezicht en de Klachtencommissie nauwkeurig bepaalt, lijkt ons zelfs problematisch.

Enerzijds zou deze wetgevende leemte kunnen leiden tot de oprichting van twee volledig autonome Commissies, waarvan er maar één de gewoonten en gebruiken kent van de gevangenis die ze controleert, aangezien nieuw aangeworven commissarissen rechtstreeks lid kunnen worden van de Klachtencommissie zonder ooit de toezichthoudende rol te hebben vervuld. Alleen leden die de toezichthoudende functie daadwerkelijk hebben uitgeoefend, zijn immers bekend met de penitentiaire praktijk en het specifieke klimaat van de inrichting waarop zij toezien.²⁴ Zonder een vereiste minimumperiode bestaat het risico dat het doel van vertrouwdsheid met het terrein niet wordt behaald.

Anderzijds zou een te hechte band tussen de twee Commissies in strijd zijn met artikel 29 van de Basiswet en de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en de scheiding van de functies ondermijnen. De commissie-Dupont pleitte dan ook voor een volledig onafhankelijke beklaginstantie, maar gaf tegelijk toe dat het wenselijk was dat deze instantie de mogelijkheid heeft om een aanwezigheidspolitiek in de gevangenis te voeren om vertrouwd te blijven met het penitentiair milieu.²⁵ In 2016 nam de wetgever hetzelfde standpunt in, waarbij hij opmerkte dat het "duidelijk" was dat "gedurende de periodes dat iemand lid is van de Klachtencommissie [...] hij dan geen taken

18 De regels met betrekking tot de samenstelling zijn te vinden in de artikelen 24, 25/2 en 25/3 van de Basiswet.

19 Bureau opgericht door de penitentiaire administratie voor elke inrichting, waarvoor de samenstelling wordt bepaald door de gevangenis (Collectieve brief nr. 155 van 29 juli 2020, in voege op 1 oktober 2020 (hierna "CB nr. 155"), 12).

20 Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (hierna, in de voetnoten "CTRG"), *Beklagrecht, FAQ*, document geüpdatet op 28 augustus 2020, onuitg., 4.

21 Nieuwsbrief 1/2020, verspreid door de CTRG in januari 2020, onuitg.

22 CB nr. 155.

23 Zie o.a. M. LAMBERT en O. NEDERLANDT, *op. cit.*, pp. 1 tot 59 en O. NEDERLANDT en L. TEPER, *op. cit.*

24 Over de toezichtsmismissie, zie M. LAMBERT en O. NEDERLANDT, *op. cit.*; P. LEFRANC, "De vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de klachten- en de beroepscommissies belast met de behandeling van klachten van gedetineerden, gezien door de bril van de rechtspraak", *Tijdschrift voor Strafrecht*, 2021, 9-24 en O. NEDERLANDT en L. TEPER, *op. cit.*

25 Eindverslag van de commissie-Dupont, 97 en 102.

*uitoefent van toezicht en controle in de Commissie van Toezicht.*²⁶

Vandaag lijkt de Centrale Toezichtsraad deze tweede weg op te gaan door meer flexibiliteit aan de dag te leggen dan de wetgever in 2005 en 2016. In een document gericht aan alle leden van de Commissies van Toezicht verklaart de Centrale Toezichtsraad dat "een lid van de KC dan ook een volwaardig lid van de CvT [blijft]", "om die reden blijft een KC-lid de maandelijkse vergadering van de CvT bijwonen en kan hij/zij toezichtstaken uitvoeren", en dat "een lid van de KC dus het maandcommissariaat [kan] opnemen". Het enige voorbehoud dat de Raad maakt, vloeit voort uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Hij licht immers toe dat: "om echter elke schijn van partijdigheid te vermijden bij de behandeling van de klachten, waakt een lid van de KC erover dat hij zich onthoudt van de behandeling van de klachten waarvan hijzelf reeds kennis heeft genomen als MC", "om die reden stelt de Centrale Toezichtsraad als aanbeveling voorop dat een lid van de KC best niet optreedt als MC, doch dit is geenszins verboden."²⁷ De Raad nodigt de Klachtencommissies uit om transparant te zijn, naar zowel de gedetineerden als de directie toe, in het geval van wat hij "voorkennis" noemt van een klacht. Hij onderscheidt dit uitdrukkelijk van partijdigheid en meent dat dit niet noodzakelijkerwijs tot wraking hoeft te leiden. Wat betreft de commissarissen van toezicht, is de Centrale Toezichtsraad van mening dat zij, gezien hun plicht om "onafhankelijk en neutraal" te blijven, gedetineerden kunnen inlichten over het bestaan van een klachtenprocedure, maar hen geen bijstand kunnen verlenen.²⁸ Deze interpretatie van de wet brengt de Centrale Toezichtsraad er eveneens toe te oordelen dat het heen en weer pendelen tussen klacht- en toezichtfuncties mogelijk is, nu de wet de termijn van het klachtenmandaat niet preciseert en het niet verplicht is om deze functie te vervullen voor de duur van hun mandaat als commissaris van toezicht.²⁹ De Raad beveelt eenvoudigweg aan om de taak als klachtencommissaris minstens twee jaar waar te nemen, waardoor leden de kans krijgen om enige expertise op te bouwen. Dit moet ook de continuïteit van de rechtspraak bevorderen.³⁰ Tot slot, ofschoon de wet de leden van Beroepscommissies niet expliciet verbiedt om toezichthoudende taken uit te voeren in penitentiaire instellingen, heeft de Centrale Toezichtsraad tot op heden geen standpunt

ingenomen over de cumulatie van deze functies door zijn leden. Het lijkt waarschijnlijk dat de Centrale Toezichtraad dit aanvaardt, gelet op zijn flexibiliteit aangaande de cumulatie van toezichthoudende en klachtenfuncties en aangezien bij gebreke van een dergelijke cumulatie een tekort aan personeel dreigt (ter herinnering: de twee Beroepscommissies nemen zes van de acht leden van de Centrale Toezichtsraad in beslag, zodat er, naast het Bureau met vier leden, nog maar twee leden overblijven om de toezichtsmisatie te verzekeren).

Het standpunt van de Centrale Toezichtsraad impliceert dat de personen die moeten beslissen over de klacht van een gedetineerde, al een idee kunnen hebben vormen van deze gedetineerde of van het probleem in kwestie, zoals bij een plaatsbezoek, de maandelijkse vergadering van de Commissie van Toezicht, of nog, door het lezen van de agenda's of de processen-verbaal van deze vergaderingen of van de maandelijkse verslagen van de maandcommissaris. Om dit te verhelpen, proberen sommige Commissies van Toezicht de scheiding tussen toezichthoudende en klachtenfuncties te vrijwaren door het delen van informatie met de leden van de Klachtencommissie te beperken. Een dergelijke werking houdt een zekere omslachtigheid in en veronderstelt een beheersing van de specifieke kenmerken van het recht op een eerlijk proces of van communicatie (en dit terwijl de leden van de Commissies nauwelijks zijn opgeleid in de regels die ze moeten toepassen, *infra*). Bovendien biedt dit geen garantie voor het geval waarin de leden van de Commissies van Toezicht worden opgeroepen om de leden van de Klachtencommissies te vervangen die verhinderd of gewraakt zijn.

Deze praktijk lijkt ons in strijd met het beginsel van de scheiding van functies en het principe dat de Klachtencommissie onafhankelijkheid (tegenover elke vorm van externe druk) en onpartijdigheid moet uitstralen.³¹ Deze principes beteugelen willekeur en machtsmisbruik, wat net in gevangenen cruciaal is. In de huidige stand van de wet remedieert de loutere mogelijkheid tot wraking dit niet. De plaatsvervanger kan immers eveneens deelgenomen hebben aan de vergaderingen van de Commissie, of de permanentie hebben verzekerd. De partijen kunnen dan onmogelijk nagaan of de plaatsvervanger ooit in aanraking is gekomen met de zaak. Volgens ons moeten deze

26 Wetsontwerp tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie, Verslag van de eerste lezing namens de commissie voor de Justitie, *Parl.St.*, Kamer 2016-2017, nr. 54-1986/005, 28.

27 CTRG, *Beklagrecht*, FAQ, op.cit., 3.

28 *Ibid.*

29 Volgens de huidige stand van de wet duurt hun mandaat hoogstens vijftien jaar, voor zover ze lid blijven van de Commissie van Toezicht en ze door de Centrale Raad worden benoemd voor een periode van vijf jaar, tweemaal verlengbaar (en in de veronderstelling dat zij onmiddellijk hun functie binnen een Klachtencommissie zouden zijn begonnen zonder een bepaalde tijd in een Commissie van Toezicht te hebben gezeteld), art. 28, § 4/1 van de Basiswet.

30 CTRG, *Communication à l'attention des commissions de surveillance*, Brussel 31 maart 2020, onuitg.

31 EHRM, *Sramek t. Oostenrijk*, verzoek nr. 8790/79, 22 oktober 1984, §42; EHRM, *Micallef t. Malta*, verzoek nr. 17056/06, 15 oktober 2009, §93.

toestanden in de praktijk worden vermeden, maar dit enkel *binnen eenzelfde gevangenis*.³²

De functies van de Commissies van Toezicht en die van de Klachtencommissies zouden dan binnen dezelfde gevangenis volledig afgebakend zijn, waarbij cumulatie mogelijk blijft als de functies afzonderlijk in verschillende gevangenissen worden uitgeoefend. In afwachting van een wetwijziging zou de Centrale Toezichtsraad dergelijke tekortkomingen al kunnen corrigeren conform de geest van de wet. Enerzijds kan de Raad een bepaalde ervaring eisen van de personen binnen de Commissies van Toezicht die zich kandidaat stellen als klachtencommissaris (bijvoorbeeld een minimumperiode van een jaar in een Commissie van Toezicht). Anderzijds kan de Raad een werkingskader voor de Commissies voorstellen waarbij rekening wordt gehouden met de beginselen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en de scheiding van functies, en met het beschikbaar personeel en de beschikbare financiële middelen (bijvoorbeeld door te zorgen dat de klachtencommissaris na zijn "stage" binnen een Commissie van Toezicht commissaris van toezicht blijft in een andere gevangenis). Een dergelijk voorstel zou wellicht een wijziging van het statuut van de klachtencommissarissen vergen naar een bezoldigde functie die meer flexibiliteit zou toelaten.

Wat de Beroepscommissies betreft, lijkt het mogelijk hun leden te verbieden toezichthoudende en klachtenfuncties gelijktijdig uit te oefenen. Het huishoudelijk reglement van de Centrale Toezichtsraad³³ bepaalt trouwens dat delegaties die bezoeken afleggen aan een penitentiare inrichting in de regel bestaan uit meerdere gewone leden, waaronder twee leden van het Bureau. Idealiter zou dit een wijziging vereisen van artikel 24, § 7 van de Basiswet, dat van de plaatsvervangende leden eerder 'opvolgers' maakt dan 'plaatsvervangers'.

Dit zou verlamming van de Centrale Toezichtsraad voorkomen, aangezien deze makkelijker afwezig of verhinderde leden zou kunnen vervangen, waardoor leden kunnen worden aangewezen die uitsluitend de Beroepscommissie vervangen. Dit zou ook een oplossing bieden voor een ander samenstellingsprobleem: onder de acht huidige leden die geen deel uitmaken van het Bureau en die deel

kunnen uitmaken van de Beroepscommissies, is er slechts één Nederlandstalige magistraat voor drie Franstalige magistraten.³⁴ Bij zijn afwezigheid is er dus geen magistraat beschikbaar om hem te vervangen en dus de Beroepscommissie voor te zitten.

Naast de kwestie van afbakening tussen de beide Commissies, heeft ook de vraag naar de samenstelling van de Klachtencommissie door niet-professionele leden reeds veel inkt laten vloeien. De commissie-Dupont achtte het essentieel dat de Klachtencommissie wordt voorgezeten door een magistraat, maar deze voorwaarde werd ingetrokken door Potpourri-wet IV, ondanks de bede van een meerderheid van de Commissies van Toezicht in 2016 die pleitte voor een professionalisering van het beklagrecht.³⁵ Sindsdien bestaan de Klachtencommissies uit een jurist met een masterdiploma in de rechten die voorzitter is en twee andere leden afkomstig uit alle mogelijke rangen en standen. Iedereen is vrijwilliger met vaak ook een voltijdse job. In dit opzicht zijn de huidige cijfers interessant³⁶: de overgrote meerderheid van de leden van Klachtencommissies heeft rechten gestudeerd (58 van de 99). Onder hen zijn slechts acht magistraten (onder wie één ere-magistraat) voorzitter van een van de 33 Klachtencommissies.

Na de juristen komen personen uit de medische wereld (één arts, twee verpleegsters, één voormalig directeur van een centrum voor geestelijke gezondheidszorg en één specialist verloskunde), op de voet gevolgd door criminologen en maatschappelijk werkers (elk vijf). Er zijn nog drie mensen uit het onderwijs, twee opvoeders en twee sociale inspecteurs. De overige leden hebben een gevarieerd profiel: medewerkers in verschillende sectoren, een bankfiliaalmanager, een journalist, een econoom, een socioloog, een gepensioneerde "FOD-Justitiedeskundige", een politieagent en zelfs een voormalig penitentiair beambte.

Zoals verwacht, richt de kritiek zich vandaag meer op de opleiding van de leden van de Klachtencommissies dan op de samenstelling *sensu stricto*. Al moet er zeker aandacht geschonken worden aan de aanwezigheid van advocaten, magistraten, onderzoeksrechters (voor de Franstalige Beroepscommissie), politieagenten

32 Voor een andere zienswijze, zie P. LEFRANC, "De vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de klachten- en de beroepscommissies belast met de behandeling van klachten van gedetineerden, gezien door de bril van de rechtspraak", *Tijdschrift voor Strafrecht*, 2021, 9-24.

33 Huishoudelijk reglement, goedgekeurd door de Raad op 23 augustus 2019 en door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 7 november 2019, regel 41, *BS* 5 december 2019, beschikbaar op de website van de Centrale Raad.

34 CTRG, *Jaarverslag 2019*, op. cit., 7 tot 9.

35 Art. 122 van de wet van 25 december 2016. Zie wetsontwerp tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenissen en houdende diverse bepalingen inzake justitie, Verslag van de eerste lezing namens de commissie voor de Justitie, *Parl.St.*, Kamer 2016-2017, nr. 54-1986/005, 112-116 en O. NEDERLANDT, "La surveillance des prisons et le droit de plainte des détenus: jusqu'où ira le bénévolat?", op. cit., p. 546.

36 Telling van 30 december 2020. Deze cijfers haalden we uit de informatie beschikbaar op de website van de Centrale Raad, in zijn jaarverslag van 2019 en in het document genaamd *Samenstelling van de Commissies van toezicht* (CvT) van 1 september 2019, bijgewerkt tot 19 november 2020 (zie <https://ctrq.belgium.be/commissies-van-toezicht/>).

en een penitentiare beambte. Zij kunnen immers een klacht behandelen van iemand wier dossier zij behandelen of hebben behandeld, wat tot wraking kan leiden.

De opleiding voor het aanvaarden van hun functie, bleef beperkt tot een studie van het beklagrecht en de procedure van de Basiswet. Dit werd bekritiseerd door bepaalde Commissies en door de rechtsleer.³⁷ Het lijkt ons dat deze opleiding op zijn minst moet worden aangevuld met een basisopleiding administratief recht (die zou kunnen worden gegeven door een ere-raadsheer van de Raad van State bekend met de detentieproblematiek³⁸), een opleiding penitentiare, nationale en internationale normen, alsook een initiatie in het uitoefenen van een rechtsprekende functie voor de niet-magistraten (hoorzittingen organiseren, besluiten opstellen, de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid waarborgen, ...).

Zo niet, kan de Klachtencommissies een gebrek aan professionaliteit verweten worden, wat we in het veld al hebben opgevangen. Over het tijdsgebrek van deze vrijwilligers kan alleen de tijd uitwijzen of de termijnen die we hieronder zullen schetsen, gerespecteerd zullen worden. Als dat niet lukt, zal de wetgever de professionalisering van de Klachtencommissies moeten aanpakken door bijvoorbeeld de oprichting van een specifieke kamer binnen de strafuitvoeringsrechtbank.

Dit idee werd al aangehaald door professor Legros in zijn voorontwerp van het Strafwetboek van 1985. In dit voorontwerp kon de strafuitvoeringsrechtbank plaatsbezoeken uitvoeren in de gevangenissen om op de hoogte te blijven van de situatie op het terrein. Deze oplossing zou de vereisten van het recht op een eerlijk proces verzoenen met de voordelen van de procedure zoals die bestaat vandaag. Dit zou definitief een einde maken aan de kritiek op het gebied van de beginselen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en de scheiding van functies.

Procedurale aspecten van het beklagrecht

De beslissingen waartegen een klacht kan worden ingediend

De wetgever van 2005 wilde "een specifiek op detentiesituaties georiënteerd type van laagdrempelig beklagrecht, voor een onafhankelijke instantie die bijzonder vertrouwd is met de penitentiare praxis, en die de bevoegdheid heeft, zowel de legitieme aanspraken van de gedetineerde op het respecteren van zijn rechten en vrijheden als zijn legitieme verwachtingen dat de ten opzichte van hem genomen beslissingen beantwoorden aan de eisen van de redelijkheid en de billijkheid, daadwerkelijk te effectueren."³⁹ Het doel van het beklagrecht is dus zeer ruim: op grond van artikel 148 van de Basiswet kan een gedetineerde zijn beklag doen over elke beslissing die door of namens de directeur ten aanzien van hem genomen werd. Met dergelijke beslissing wordt het verzuim of de weigering een beslissing te nemen binnen een wettelijke termijn, of bij gebreke hieraan, binnen een redelijke termijn, gelijkgesteld.⁴⁰ De eerste rechtspraak waartoe we toegang hadden, illustreert de diversiteit van problemen waarmee de Klachtencommissies te maken krijgen: onderzoeken op het lichaam⁴¹; ogenschijnlijke bijzondere veiligheidsmaatregelen⁴² en verholde tuchtsancties (verandering van cel en verlies van tewerkstelling)⁴³; tuchtsancties ten aanzien van een geïnterneerde⁴⁴ in geval van een gebrek aan onderscheidingsvermogen⁴⁵ of zelfs sanitaire maatregelen tijdens de coronapandemie⁴⁶.

De vraag rijst of de beslissingen van de directeur die aan de Klachtencommissie kunnen worden voorgelegd in het kader van de Basiswet moeten worden genomen. Dat is wat ons betreft niet het geval, al is de Centrale Toezichtsraad een andere mening aangedaan.⁴⁷ De wetgever wilde aan het einde van de vorige eeuw in ons recht één penitentiare wet

37 Zie over dit onderwerp O. NEDERLANDT en D. SCALIA, "Le premier rapport annuel du Conseil central de surveillance pénitentiaire : retour sur la mise en place en 2019 des nouveaux organes de surveillance des prisons", *J.T.* 2020, 817-819.

38 Dit voorstel werd geformuleerd door een voorzitter van een Klachtencommissie die een versterking van de professionalisering van de Klachtencommissies vooropstelt.

39 Eindverslag van de commissie-Dupont, 96-97.

40 Art. 148, lid 8 van de Basiswet. Voor een telling van de individuele beslissingen genomen door de directeur op grond van de Basiswet, zie S. BERBUTO, "Le droit de plainte des détenus, faut-il s'en plaindre", *Le Pli juridique* 2020, 55-56.

41 Klachtencommissie (hierna KC), beslissing van 9 december 2020 nr. CP22/20-0002, onuitg.

42 KC, beslissing van 22 oktober 2020 nr. CP19/20-0002, onuitg.

43 Beslissing bevestigd door de Franstalige Beroepscommissie (hierna FBC), beslissing van 17 december 2020, nr. CA/20-0019, onuitg.; beslissing van 24 december 2020, nr. CA/20-0036. Het cassatieberoep van de Belgische Staat en de gevangenisdirecteur werd verworpen door de Raad van State (*infra*), RvS 13 januari 2021, AIT DAHMANE, nr. 14.141, beschikbaar op <http://www.raadvst-consetat.be/> (geraadpleegd op 14 januari 2021).

44 De bepalingen betreffende het beklagrecht zijn ook van toepassing op geïnterneerden, in afwachting van een wet die hun rechtspositie regelt (art. 167 van de Basiswet).

45 Klachtencommissie, beslissing van 2 december 2020 nr. KC29/20-0004, onuitg.

46 In de volgorde van de vermelde voorbeelden: KC, beslissing nr. CP24.21-0001 van 26 januari 2021, onuitg.; KC, beslissing van 22 februari 2021, nr. BC 21/0016, onuitg.; KC, beslissing nr. CP01/21-0004 van 27 januari 2021; KC, beslissing van 27 januari 2021 nr. CP01/20-0010, onuitg.; FBC, beslissing van 26 februari 2021 nr. 21/0017, onuitg.; KC, beslissing van 23 maart 2021 nr. CP08/21-0008, onuitg.

47 FBC, beslissing van 18 januari 2021 nr. CA21-0003, onuitg.

tot stand te brengen. Het bestaan van drie wetten in plaats van één vloeit uitsluitend voort uit de organisatie van de verschillende expertencommissies en de wetgever.⁴⁸ Ze moeten dan ook als geheel beschouwd worden rekening houdende met de intrinsieke band tussen de interne en externe rechtspositie. Bovendien onderstreepten we ook de wil van de wetgever om een effectief rechtsmiddel te voorzien voor gedetineerden. Naar de geest van de penitentiaire wetten kan volgens ons de Klachtencommissie bijgevolg kennis nemen van beslissingen over onder andere de externe rechtspositie van veroordeelden. In dat geval zou er geen sprake zijn van onontvankelijkheid wanneer de strafuitvoeringsrechter of -rechtbank onbevoegd is en de gedetineerden over geen ander verhaal zouden beschikken. Dit is onder andere het geval bij de beslissingen van de directeur tot toekenning of weigering van elektronisch toezicht of voorlopige invrijheidstelling aan zij die veroordeeld zijn tot een of meer straffen waarvan het totaal dat moet worden uitgevoerd, niet meer dan drie jaar is, in afwachting van de inwerkingtreding van het wettelijke regime. Dit is eveneens het geval voor het specifieke strafbeheer in het kader van de coronapandemie (namelijk de vervroegde corona-vrijlatingen en de corona-strafonderbrekingen).⁴⁹ Het blijft noodzakelijk dat de directeur een 'beslissing' heeft genomen: zijn bevoegdheid om advies te verlenen kan niet leiden tot een klachtneerlegging, zoals een Klachtencommissie trouwens al heeft opgemerkt.⁵⁰

Beslissingen van de directie met een algemene draagkracht zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van de procedure (evenals nalatigheden of weigeringen om dergelijke algemene beslissingen te nemen). Het gaat onder andere over besluiten tot opschorting van bezoeken of activiteiten in tijden van crisis (bijvoorbeeld tijdens stakingen van het gevangenispersoneel of tijdens de coronapandemie). Dit zijn geen besluiten die 'ten aanzien van hen' worden genomen, ook al hebben ze individueel een impact op gedetineerden.

De Beroepscommissie sloot zich ook aan bij de rechtspraak van de Raad van State over interne maatregelen. Volgens haar zijn beslissingen die

dagelijks door of namens de directie worden genomen geen 'beslissingen ten aanzien van de gedetineerde': een interne maatregel die uitsluitend of voornamelijk is ingegeven door veiligheidsoverwegingen, die niet is genomen vanwege het gedrag van één gedetineerde en die niet leidt tot enige wijziging in de uitoefening van zijn rechten, is geen "beslissing genomen ten aanzien van hem".⁵¹ Tegen een dergelijke louter organisatorische maatregel kan dan ook geen klacht worden ingediend bij de Klachtencommissie. De Beroepscommissie zal binnenkort een beslissing nemen over een beroep dat is ingesteld tegen een beslissing van een Klachtencommissie die een klacht over een ordemaatregel (verandering van vleugel) ontvankelijk verklaarde, genomen naar aanleiding van het gedrag van een gedetineerde en die leidde tot een wijziging van zijn rechten (verandering van een open gemeenschapsregime naar een gesloten regime en verlies van werkgelegenheid).⁵²

De te volgen procedure

De klachtneerlegging

Beklag wordt schriftelijk gedaan door indiening van een klacht bij de Klachtencommissie van de gevangenis waar de bestreden beslissing is genomen. De wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken bepalen de taal waarin de klacht moet worden opgesteld en behandeld.⁵³ Aan een gedetineerde die ongeletterd is of de taal van de op hem toepasselijke procedure niet kent, wordt bijstand verleend bij het opstellen van de klacht en bij de verdere afhandeling van de procedure.⁵⁴ Ondanks de praktische moeilijkheden die dit met zich meebrengt, moet een Franstalige (of Nederlandstalige) gevangene die is opgesloten in een gevangenis in het noorden van het land (of in het zuiden van het land) dus zijn klacht indienen in het Nederlands (of in het Frans).⁵⁵ In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad kunnen gedetineerden kiezen tussen Nederlands of Frans. Voor gedetineerden die geen enkele landstaal spreken, stelt de Centrale Toezichtsraad drie oplossingen voor⁵⁶: zij kunnen beroep doen op een medegedetineerde die de toepasselijke taal wel machtig is; ze kunnen 'informeel' een 'vertalingsapplicatie' gebruiken (al is

48 Zie Conceptnota "externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden en instelling van penitentiaire rechtbanken", *Parl.St.* Kamer 2000-2001, nr. 50-1076/001, 357.

49 Zie voor dit onderwerp: O. NEDERLANDT, "Actualités en droit de l'exécution des peines privatives de liberté: un état de crise permanent?", in F. KUTY en Ch. GUILLAIN (coord.), *Actualités en droit pénal et exécution des peines*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 223-243; O. NEDERLANDT, "Droits des personnes incarcérées durant la pandémie: quand la crise ordinaire se double d'une crise sanitaire", *e-legal, Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, Dossier spécial covid-19, 2021, beschikbaar op <https://e-legal.ulb.be/special-covid19/dossier-special-covid19/droits-des-personnes-incarcerees-durant-la-pandemie-quand-la-crise-ordinaire-se-double-d-une-crise-sanitaire> (geraadpleegd op 1 april 2021).

50 KC, beslissing van 29 oktober 2020 nr. CP19/20-0014-, onuitg.

51 FBC, beslissing van 17 november 2020 nr. CA/20-0011, onuitg.

52 KC, beslissing van 11 januari 2021, nr. CP08/20-0009, onuitg.

53 Wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, *BS* 2 augustus 1966.

54 Art. 150, §53 en 4, van de Basiswet.

55 Er is geen gevangenis in het Duitstalige taalgebied.

56 CTRG, *Beklagrecht, FAQ, op. cit.*, 11.

niet duidelijk hoe, aangezien gedetineerden noch in hun cel noch in de bibliotheek internet hebben en gsm's in de gevangenis verboden zijn); of ze kunnen 'formeel' juridische bijstand aanvragen bij het Bureau voor Juridische Bijstand, zodat ze een tolk toegewezen krijgen.

De gedetineerde heeft vanaf de dag volgend op de dag waarop hij kennis kreeg van de beslissing zeven dagen de tijd om klacht in te dienen. De wet is soepel ten aanzien van laattijdig neergelegde klachten. Deze blijven ontvankelijk als de gedetineerde, rekening houdend met alle omstandigheden, de klacht zo spoedig heeft ingediend als redelijkerwijs van hem verlangd kon worden. Dus in het hierboven genoemde voorbeeld mag de gedetineerde niet worden benadeeld als de aanstelling van een tolk door het Bureau voor Juridische Bijstand tijd kost. De klager moet in de klacht zo nauwkeurig mogelijk vermelden over welke beslissing wordt geklaagd, alsook de redenen van de klacht. De gedetineerde, zijn advocaat (wiens bijstand verplicht is voor geïnterneerden) of de vertrouwenspersoon die hij aanwijst, moet ze neerleggen via het klachtensecretariaat bij de Klachtencommissie. Er zijn geen andere vormvoorwaarden. Een gedetineerde kan zijn klacht dus op een stuk papier neerpennen. Om de toegang tot het rechtsmiddel te vergemakkelijken, stelt de gevangenis een standaardformulier ter beschikking van de gedetineerden dat ook beschikbaar is op de website van de Centrale Toezichtsraad voor advocaten en de vertrouwenspersoon die door de gedetineerde is aangewezen om de klacht in te dienen. Het gebruik van dit formulier is echter niet verplicht. Gedetineerden mogen overigens niet verhinderd zijn om klacht neer te leggen door een gebrek aan beschikbare formulieren. In de penitentiaire inrichting zijn de leden van de Commissies van Toezicht verantwoordelijk voor het informeren van de gedetineerden over de mogelijkheid om klacht in te dienen. De communicatie tussen gedetineerden, de directie en de Klachtencommissie verloopt via het klachtensecretariaat en het klachtenbureau.⁵⁷

De behandeling van de klacht door de Klachtencommissie

In principe behandelt de Klachtencommissie de klacht voltallig. In sommige gevallen (vooral in noodgevallen)

staat de wet echter toe dat de voorzitter van de Klachtencommissie, of een door hem aangewezen lid van de Klachtencommissie, als alleensprekend beklagrecht zetelt. De alleensprekende klachtenrechter kan de behandeling te allen tijde naar de voltallige Klachtencommissie verwijzen. Om de persoonlijke levenssfeer van gedetineerden te vrijwaren en om praktische redenen⁵⁸ geschiedt de behandeling van de klacht achter gesloten deuren, behalve indien dit onverenigbaar is met een bindende bepaling van een in België geldend verdrag.⁵⁹

De Commissie stelt de klager en de directeur in de gelegenheid desgewenst mondelinge opmerkingen te maken met betrekking tot de klacht, zo nodig in afwezigheid van de ander.⁶⁰ Zij kan hiervan echter afzien in gevallen waarin zij, zonder dat een gedetailleerd onderzoek vereist is, van oordeel is dat de klacht kennelijk onontvankelijk of kennelijk (on)gegrond is. De Klachtencommissie kan ook mondelinge of schriftelijke inlichtingen inwinnen bij derden (bijvoorbeeld penitentiair bewakingsassistenten of medegevangenen), hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van een van de partijen.⁶¹

De Klachtencommissie van de gevangenis waarin de beslissing is genomen, blijft bevoegd indien de gedetineerde wordt overgebracht voordat over zijn klacht is beslist.⁶² In dat geval kan de Klachtencommissie besluiten dat de procedure uitsluitend schriftelijk verloopt, dat één van haar leden de mondelinge opmerkingen van partijen verzamelt of dat partijen alleen schriftelijke vragen kunnen stellen aan derden bij wie mondelinge inlichtingen zouden zijn ingewonnen. Deze mogelijkheden voorkomen onnodige transfers en verplaatsingen door de gedetineerde of de Klachtencommissie.⁶³

Ten slotte vereist de wet dat de Klachtencommissie zo spoedig mogelijk uitspraak doet, en uiterlijk veertien dagen na het indienen van de klacht of na het falen van de hieronder beschreven bemiddeling. De beslissing is met redenen omkleed en vermeldt de mogelijkheid van beroep bij de Beroepscommissie van de Centrale Toezichtsraad, de wijze waarop en de termijn waarbinnen dit beroep moet worden ingesteld. Een afschrift van deze beslissing wordt onverwijld en kosteloos toegezonden aan partijen en aan de minister.⁶⁴

57 Deze regels zijn voorzien in de art. 150, §§ 2, 4 en 5, 152, 155 en 167, § 4, van de Basiswet en CB nr.155, 14 en 15. Volgens de CB nr. 155 wordt het formulier aan elke binnenkomende gevangene gegeven en moet het op "een voldoende discrete manier" ter beschikking worden gesteld van de gedetineerden in de inrichting (p. 15).

58 Artikelsgewijze bespreking, eindverslag van de commissie-Dupont, 271.

59 Art. 151 van de Basiswet.

60 Art. 154 §§1 en 2 van de Basiswet.

61 Art. 154, § 3, van de Basiswet.

62 Art. 154, § 4 van de Basiswet.

63 M.-A. BEERNAERT, *Manuel de droit pénitentiaire*, op. cit., 440.

64 Art. 157 van de Basiswet.

De beslissingen die door de Klachtencommissie kunnen genomen worden

De voorafgaande bemiddeling

Voorafgaand aan de behandeling van de klacht kan de Klachtencommissie of de alleensprekende rechter, behoudens verzet van de directeur⁶⁵, de klacht overzenden aan de Commissie van Toezicht om een bemiddeling te organiseren tussen de directeur en de gedetineerde en vervolgens de gedetineerde eventueel de kans bieden om klachtafstand te doen. In geval van bemiddeling houdt de Commissie van Toezicht de Klachtencommissie op de hoogte van het bereikte vergelijk of van de klachtafstand van de gedetineerde, wat de procedure beëindigt.⁶⁶ Deze mogelijkheid van bemiddeling voorafgaand aan de behandeling van de klacht bestaat naast de mogelijkheden van informele bemiddeling, uitgevoerd door de commissarissen van toezicht tijdens hun wekelijkse bezoeken aan de gevangenis en onafhankelijk van klachten van gevangenen.

Noch de wet, noch de parlementaire voorbereiding geven een precieze definitie van het begrip 'bemiddeling'.⁶⁷ De Centrale Toezichtsraad definieert het als een "vrijwillig proces voor het oplossen van conflicten tussen personen, uitgevoerd in vertrouwelijkheid, onder begeleiding van een neutrale, onafhankelijke en onpartijdige derde. Deze derde helpt hen om de dialoog te herstellen met het oog op het bereiken van een vergelijk dat rekening houdt met ieders behoeften."⁶⁸ In een recent document getiteld 'Bemiddeling in het kader van het beklagrecht – protocol' keert de Centrale Toezichtsraad terug naar de basisprincipes van bemiddeling en verdedigt ze het 'pendelwerk'.⁶⁹ De commissaris-bemiddelaar voert aparte gesprekken met de gedetineerde en de directie, luistert naar ieders verwachtingen en probeert ze te vervullen. Hij moet dus bereid zijn kilometers af te leggen, nu hij de inhoud van het gesprek met de ene partij moet doorgeven aan de andere, met de kans dit te moeten herhalen en uiteindelijk ook nog eens de overeenkomst schriftelijk vast te laten leggen door de betrokkenen.⁷⁰ Het is betreurenswaardig dat er niet werd ingezet op het organiseren van een rechtstreekse bemiddeling 'face-to-face'. Hoewel de

detentiesituatie bemiddeling ingewikkeld maakt door een zekere machtsverhouding, bevordert de 'face-to-face'-bemiddeling de dialoog, die de kern van een bemiddelingsproces blijft. Een goed opgeleide commissaris-bemiddelaar is een facilitator van discussies en dus een promotor van menselijke relaties in de gevangenis.

De wetgever gaf bemiddeling een belangrijke plaats, omdat hij de minnelijke afhandeling verkiest van conflicten in detentie.⁷¹ Hij verwees naar Guy HOUCHON, die er terecht op wees dat "*une polarisation procédurale, dans un cadre sociologique aussi rigide que celui de la prison, conduit aux risques d'un raidissement dans les relations sociales en milieu pénitentiaire*."⁷² We kunnen alleen maar hopen dat de praktijk zal evolueren naar een directere dialoog tussen gedetineerden en de directie, begeleid door de commissaris-bemiddelaars. Tot slot brengen we in herinnering dat de wetgever de voorafgaande bemiddelingspoging niet als *conditio sine qua non* stelt, omdat dit in gevallen van hoogdringendheid nadelige gevolgen zou kunnen hebben.⁷³

Het opzetten van een bemiddelingspraktijk ondanks het gebrek aan een duidelijke definitie ervan en de beperkte opleiding van commissarissen roept ook een fundamentele vraag op: zijn bemiddelings- en toezichtstaken wel verenigbaar? Wij menen van niet. Commissies van Toezicht zijn onafhankelijke organen die belast zijn met het toezicht op plaatsen van vrijheidsberoving. Ze moeten hun onafhankelijkheid ten aanzien van deze instellingen behouden, wat een aanmerkelijke vrijheid van meningsuiting en handelingsvrijheid vereist. Omgekeerd faciliteert een bemiddelaar discussies tussen de betrokkenen, hij is op zijn best 'dubbel partijdig'. Hoe kan een commissaris zijn neutraliteit bewaren ten aanzien van de directie in het kader van een bemiddeling als hij ook bepaalde praktijken binnen de instelling aan de kaak moet stellen? Volgens ons is de cumul van functies die de wet nu oplegt, problematisch. Verschillende personen zouden de functies van bemiddeling en toezicht moeten uitoefenen om verwarring van hoedanigheden te voorkomen en bij te dragen tot het welslagen van deze twee functies.

65 De wetgever verantwoordt deze uitzondering door op te merken dat "een bemiddeling opstarten indien de directeur dit niet aangewezen acht, geen enkele zin heeft en alleen maar tot vertraging van de procedure zal leiden" (Wetsontwerp tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en de toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie, MvT, Parl.St., Kamer 2015-2016, nr. 1986/001, 86).

66 Art. 153 van de Basiswet.

67 Over dit onderwerp, zie O. NEDERLANDT, "La surveillance des prisons et le droit de plainte des détenus: jusqu'où ira le bénévolat?", *op. cit.*, 546.

68 CTRG, *Bemiddeling in het kader van het beklagrecht - protocol*, goedgekeurd door de Centrale Raad op 17 september 2020, onuitg.

69 *Ibidem*, 3.

70 *Ibidem*, 5.

71 Eindverslag van de commissie-Dupont, 97 en 101.

72 G. HOUCHON, "Propos optimistes d'un abolitionniste morose", in H. BOSLY, F. TULKENS (ed.), *La justice pénale et l'Europe. Travaux des XVes journées d'études juridiques Jean Dabin organisées par le Département de criminologie et de droit pénal*, Brussel, Bruylant, 1996, geciteerd in eindverslag van de commissie-Dupont, 10.

73 Eindverslag van de commissie-Dupont, 102.

Door bemiddeling toe te staan, mag het recht om te klagen het mogelijke klimaat van overleg in de gevangenis niet verzwakken. Volgens de directeur-generaal is de oprichting van overlegorganen⁷⁴ in 2018 hier zelfs een preventief initiatief van.⁷⁵ Hoewel we het eens zijn met deze analyse, lijkt het ons toch verstandig om het belang van de overlegorganen te onderstrepen, wier verzoeken collectief zijn en dus door velen gesteund worden. Bij bemiddeling staat de gedetineerde alleen tegenover de directie. De kans op intrekking van klachten is daardoor groter (of de directeur dit nu daadwerkelijk afdwingt of niet), wat het werk van de commissaris-bemiddelaar cruciaal maakt. Aangezien veel gevangenen nog steeds geen overlegorganen hebben⁷⁶, moet ervoor worden gezorgd dat de toepassing van het beklagrecht niet leidt tot het verdwijnen van deze organen.

Behandeling van de klacht en mogelijke oplossingen

De Klachtencommissie verklaart een klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wanneer de beslissing in strijd is met een in de gevangenis geldend wettelijk voorschrift of met een bindende bepaling van een in België geldend verdrag (dus geen *soft law*), of wanneer de beslissing, bij afweging van alle in aanmerking komende belangen, onredelijk of onbillijk moet worden geacht.⁷⁷

Indien zij de klacht gegrond acht, kan de Klachtencommissie drie soorten besluiten nemen: de directeur opdragen, binnen een door haar bepaalde termijn, een nieuwe beslissing te nemen met inachtneming van haar uitspraak; bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde beslissing; of zich beperken tot een gehele of gedeeltelijke vernietiging van de beslissing. In het laatste geval maakt de directeur de gevolgen van de vernietigde beslissing, voor zover mogelijk, ongedaan of brengt hij ze in overeenstemming met de uitspraak van de Klachtencommissie. Indien de gevolgen niet meer ongedaan kunnen gemaakt worden, kan de Commissie enige tegemoetkoming, met uitsluiting van elke financiële vergoeding, toekennen aan de gedetineerde.⁷⁸ De parlementaire voorbereiding

van de Basiswet haalt als voorbeeld het toekennen van extra bezoeken of extra recreatie aan.⁷⁹ Uit de rechtspraak van de Klachtencommissies onthouden we twee voorbeelden. Een Commissie had een gevangene de mogelijkheid geboden om een taalcursus Frans te volgen, nadat ze had vastgesteld dat zijn gebrek aan kennis van het Frans de oorzaak was van de overtreding van een tuchtmaatregel die hij had begaan. Een andere Commissie had twee extra douches in een week toegekend aan een gevangene die een illegaal lichaamsonderzoek had ondergaan.⁸⁰ Er bestaat echter discussie over de definitie van 'niet-financiële vergoeding': de Beroepscommissie heeft reeds beslissingen hervormd die telefoonkrediet als compensatie toekennen, omdat het onbetwistbaar om vergoedingen van financiële aard gaat.⁸¹ De beslissing van de Klachtencommissie is uitvoerbaar onverminderd de mogelijkheid van beroep, tenzij de voorzitter van de Beroepscommissie er anders over beslist. In geval van hoger beroep blijft niettemin de beslissing van de Klachtencommissie om een compensatie toe te kennen, opgeschort.⁸²

In afwachting van de uitspraak over de klacht kan de voorzitter van de Klachtencommissie de beslissing waarop de klacht betrekking heeft geheel of gedeeltelijk schorsen, mits hij de directeur hoort en zonder dat de klager dit verzoek hoeft te formuleren. Hij stelt de partijen hiervan onverwijld op de hoogte.⁸³ Deze beslissing is niet vatbaar voor beroep.⁸⁴

Beroep en voorziening in cassatie

Tegen de uitspraak van de Klachtencommissie kunnen het inrichtingshoofd, of bij diens afwezigheid zijn vervanger, en de klager hoger beroep instellen. Om hoger beroep in te stellen, moet uiterlijk op de zevende dag na de ontvangst van het afschrift van de beslissing van de Klachtencommissie een met redenen omkleed beroepschrift worden toegezonden aan (het secretariaat van) de Beroepscommissie. De vormvereisten die in eerste aanleg gelden, blijven in hoger beroep van toepassing. De procedure is volledig schriftelijk, maar de wet licht toe dat "*mondelinge opmerkingen ten overstaan van een lid van*

74 Artikel 7 van de Basiswet bepaalt dat in elke gevangenis een klimaat van overleg wordt nagestreefd. "Daartoe wordt in elke gevangenis een overlegorgaan opgericht teneinde de gedetineerden in de gelegenheid te stellen inspraak te hebben in aangelegenheden van gemeenschappelijk belang die voor hun medewerking in aanmerking komen."; uitgevoerd door het KB van 22 juni 2018 tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van het overlegorgaan bedoeld in artikel 7 van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, BS 4 september 2018.

75 CB nr. 155, 3. Artikel 7 van de Basiswet betreffende de overlegorganen is in werking getreden na de goedkeuring van het KB van 22 juni 2018, BS 4 september 2018.

76 Zie het jaarverslag van de CTRG voor het jaar 2019, op cit.

77 Art. 158, § 2 van de Basiswet.

78 Art. 158, § 4 van de Basiswet.

79 Eindverslag van de Commissie-Dupont, 275.

80 KC, beslissing van 24 november 2020 nr. CP31/20, onuitg.; KC, beslissing van 9 december 2020 nr. CP22/20-0002, onuitg.

81 FBC, beslissing van 24 december 2020, nr. CA/20-0033, onuitg.; FBC, beslissing van 29 maart 2021, nr. CA21-0023, onuitg.

82 Art. 158, § 5 van de Basiswet.

83 Art. 156, lid 1 en 2 van de Basiswet.

84 Zie art. 159 van de Basiswet, *juncto* art. 157 en 156 van dezelfde wet.

de Beroepscommissie in de gevangenis kunnen worden gemaakt.”⁸⁵ De Beroepscommissie kan ook derden horen, maar het is partijen alleen toegestaan deze derden schriftelijk vragen te stellen.⁸⁶

In afwachting van de uitspraak van de Beroepscommissie kan de voorzitter, op verzoek van diegene die het beroep heeft ingesteld, en na de andere betrokkene in de procedure te hebben gehoord, de tenuitvoerlegging van de uitspraak van de Klachtencommissie geheel of gedeeltelijk schorsen.⁸⁷

Als cassatierechter zou de Raad van State voortaan kennis kunnen nemen van zaken waarin hij zich tot op heden stevast onbevoegd heeft verklaard. Het gaat dan over beslissingen die gepaard gaan met tuchtmaatregelen, maar die in theorie geen deel uitmaken van de sanctie, namelijk het ontnemen van rechten verbonden aan een disciplinaire sanctie (zoals bijvoorbeeld een verandering van cel gepaard met een afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte). Anderzijds moet hij zich als bestuursrechter noodzakelijkerwijs onbevoegd verklaren voor elk beroep dat betrekking heeft op een beslissing die binnen de werkingssfeer van het beklagrecht valt. De eerste beschikking van niet-ontvankelijkheid werd uitgevaardigd door de Raad van State op 13 januari 2021.⁸⁸

Beschouwingen

De komst van het beklagrecht biedt gedetineerden eindelijk de mogelijkheid om zich uit te spreken voor een orgaan van burgers die in het kader van hun mandaat als commissaris van toezicht de werking van gevangenissen en de moeilijkheden eigen aan vrijheidsstraffen hebben kunnen ontdekken. Er werd uitgekeken naar het beklagrecht door zijn mogelijke impact en de vorming van een nieuw evenwicht in de machtsverhoudingen binnen de gevangenis. Enkele vragen blijven echter onbeantwoord: zijn de wettelijke termijnen aangepast aan het specifieke ritme in een gevangenis? Zullen de beslissingen correct worden uitgevoerd? Zijn de leden van de Klachtencommissies voldoende bekend met de gevangenispraktijk? Was het niet te ambitieus om deze procedure toe te vertrouwen aan burgers, die vaak ook voltijds werken en wier opleiding voor de uitoefening van deze functie beperkt blijft? Worden de (schijn van) onafhankelijkheid en (schijn van) onpartijdigheid van Klachten- en Beroepscommissies voldoende gevrijwaard, gelet op de functies van een deel van hun leden en op het ontbreken van een duidelijke

scheiding tussen de functies van toezicht, bemiddeling en klachtenbehandeling? Is het recht om een klacht in te dienen een "daadwerkelijk rechtsmiddel" in de zin van artikel 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens? Betekent de voorwaarde om nationale rechtsmiddelen uit te putten om in beroep te gaan bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat gedetineerden zich eerst moeten wenden tot de Klachten- en Beroepscommissie?

De *lege ferenda* hebben we gepleit voor de totstandbrenging van een wettelijk kader om een aantal van deze vragen te beantwoorden. Naast een intensievere opleiding van de leden van de Klachtencommissies en een rechtstreekse bemiddeling 'face-to-face' in de gevangenis, pleiten wij voor een striktere omschrijving van de cumulatie van toezichts-, klachten- en bemiddelingstaken. Deze cumulatie zou kunnen bestaan uit de verdeling van functies tussen verschillende gevangenissen. Concreet houdt deze oplossing het opstellen van lijsten van plaatsvervangers in zowel voor de Klachtencommissies als de Commissies van Toezicht, met als enige voorwaarde dat de plaatsvervanger geen effectief mandaat heeft binnen de gevangenis waarin hij plaatsvervanger is. Dit brengt geen extra kosten met zich mee, aangezien de commissarissen presentiegelden ontvangen. Plaatsvervangers kunnen ook in verschillende gevangenissen vervangingen waarnemen. Voor de Commissies van Toezicht kunnen deze vrijwilligers effectieve leden zijn van Commissies van Toezicht die ermee instemmen om ad hoc bijstand te verlenen in een andere Commissie van Toezicht of zelfs effectieve leden van een Klachtencommissie uit een andere gevangenis. Ook kandidaten die wachten op een plaats in een Commissie van Toezicht en mensen van wie het mandaat afloopt kunnen een helpende hand bieden. De enige vereiste blijft dat plaatsvervangers van de Klachtencommissies ervaring moeten hebben als commissaris van toezicht en beter zijn opgeleid. Deze mogelijkheid voor leden van beide Commissies om hun toezichthoudende of klachtenfunctie, of de andere functie, binnen een andere gevangenis uit te oefenen, lijkt verrijkend (het ontdekken van de andere functie of een andere inrichting). Commissies zouden hierdoor onderling een hechtere band kunnen smeden en *good practices* kunnen uitwisselen.

We moeten overigens waakzaam blijven voor de kwetsbare en afhankelijke situatie van gedetineerden, die de doeltreffendheid van het rechtsmiddel zou kunnen verminderen. Het risico bestaat dat veel gedetineerden niets durven te ondernemen uit vrees

85 Art. 161, § 2, 2° van de Basiswet. In haar beslissing van 17 november 2020 (nr. CA/20-0011, onuitg.), wijst de Beroepscommissie een dergelijk verzoek af en acht het niet opportuun, nu de schriftelijke opmerkingen van partijen voldoende onderbouwd waren.

86 Deze regels zijn vervat in de artikelen 159 en 161 van de Basiswet.

87 Art. 160, lid 1 van de Basiswet.

88 RvS 13 janvier 2021, AIT DAHMANE, nr. 14.141, beschikbaar op www.raadvst-consetat.be (geraadpleegd op 14 januari 2021).

voor depreciatie door het gevangenispersoneel dat het niet heeft voor 'procedurele' of 'litigieuze' gedetineerden. De mogelijke negatieve gevolgen voor het detentieregime en voor de kans op een vervroegde vrijlating (bijvoorbeeld negatieve rapporten door penitentiaire bewakingsassistenten of negatieve adviezen van de directie in het kader van de strafuitvoeringsmodaliteiten of de overplaatsing naar een andere gevangenis) vormen aanzienlijke belemmeringen voor de uitoefening van een rechtsmiddel door gedetineerden.⁸⁹ Met deze realiteit zal ook rekening gehouden moeten worden opdat het beklagrecht tot de verwachte effecten leidt, hetgeen eventueel kan gebeuren samen met een versterking van de rol van de gevangenisoverlegorganen.

Binnen de gevangenis zal het personeel ook zijn praktijken moeten aanpassen aan nieuwe, strengere eisen. We zouden het enkel maar kunnen toejuichen indien het beklagrecht leidt tot het nemen van beter gemotiveerde beslissingen die begrijpelijker zijn voor gedetineerden. Niettemin blijft het belangrijk om de concrete impact van dit beklagrecht en de ongunstige gevolgen van formalisering te bestuderen. Zo is er de verhoogde administratieve werkdruk voor het penitentiair personeel in een context van personeelsinkrimping en -tekort, het risico op de verankering van conflicten, de creatie van spanningen, ... De organisatie van het werk van directeurs, wier taak in toenemende mate gebaseerd is op "*rationeel management*"⁹⁰, zal moeten worden aangepast aan

deze nieuwe beroepseisen. Gevreesd wordt dat zonder extra menselijke en financiële investeringen de kloof tussen gedetineerden en gevangenispersoneel breder zal worden, ten koste van de doelstelling van dialoog vervat in de Basiswet.

Ten slotte verdient ook de uitvoering van de beslissingen aandacht, in het bijzonder door de Centrale Toezichtsraad, die na de implementatie van het beklagrecht te hebben verzekerd, er ook op moet toezien dat deze beslissingen effectief worden uitgevoerd. Hij zal de gevolgen van deze 'formalisering' nauwlettend moeten opvolgen en eventueel conclusies moeten trekken om voor te leggen aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers waarvan hij afhangt, zodat deze de minister van Justitie kan ondervragen of hervormingen kan overwegen.

De hervorming in het penitentiaire milieu was zeker noodzakelijk, maar ze mag in geen geval het debat rond deze totale instelling doen verstommen. De versterking van het recht om aan te vechten, versterkt ook de legitimiteit zelf van het aangevochten gezag. Ofschoon het beklagrecht toelaat de werking van de instelling deels in vraag te stellen, is het niet bij machte om alle pijnpunten van het gevangeniswezen aan te pakken, net zo min als het (her)denken van de bouwstrategie van nieuwe gevangenissen dit kan. De creativiteit moet dan ook opgedreven worden om bepaalde situaties niet te laten aanslepen die nog drastisch moeten verbeteren.

⁸⁹ O. NEDERLANDT, "La légalité en matière pénitentiaire: une illusion?", *op. cit.*, 141-177.

⁹⁰ C. DUBOIS, "Het net en het netwerk. Werkomgevingen van penitentiaire directieteam", *Justitie en Veiligheid* 2016, afl. 7, 9.