

Toezicht en beklag m.b.t. detentie in België

Tom Vander Beken

1 Inleiding

De impact van een vrijheidsberoving op een persoon kan nauwelijks worden onderschat. Tot op vandaag is dit één van de meest ingrijpende handelingen die een overheid op een legale manier ten aanzien van een burger kan stellen. Het is dan ook niet te verwonderen dat deze uitoefening van statelijke dwang in een rechtstaat aan strikte voorwaarden wordt onderworpen die in de hoogste rechtsbronnen verankerd zitten.

Deze bijdrage richt zich niet op de voorwaarden die een vrijheidsberoving kunnen legitimeren, maar op de kwaliteit van de vrijheidsberoving zelf en de regels die daarvoor in het leven geroepen zijn. Discussies over vrijheidsberoving zijn immers meer dan een welles-nietes-argumentatie over het toestaan of het al dan niet verder zetten ervan, maar hebben ook betrekking op de wijze waarop ze wordt uitgevoerd. Juridisch terechte vrijheidsberovingen zijn dan ook niet noodzakelijk juridisch goed uitgevoerde vrijheidsberovingen.

In tegenstelling tot de voorwaarden van de vrijheidsberoving zelf, zitten de kwaliteitscriteria ervan in de regel niet in bronnen met grondwettelijke normering vervat. Zoals verder in deze bijdrage wordt uiteengezet, worden de detentiecondities in België in het beste geval door een wet of een decreet geregeld en wordt één en ander vaak in een uitvoeringsbesluit gegoten. De internationale normering van de kwalitatieve aspecten van de vrijheidsberoving zit vooral in mensenrechtelijke regels, die slechts variabel doorwerken naar de Belgische context (zie daarover Daems en Vermeulen elders in dit boek).

Deze bijdrage richt zich op het instrumentarium dat in België voorhanden is om de toepassing van de vrijheidsberoving te bekijken, te beoordelen en eventueel te remediëren. Het is daarbij de bedoeling om zowel elementen van *toezicht* (vooral gericht op het “kijken” naar wat gebeurt met het oog op een rapportage voor beleidsdoeleinden) als van *beklag* (gericht op het ontvangen, evalueren en eventueel remediëren van individuele klachten) onder de loep te nemen en te evalueren.

Daarbij wordt evenwel enkel ingegaan op de specifieke toezichts- en beklagmechanismen die zijn ontwikkeld en dus niet op de algemene mogelijkheden om nationaal (bv. bij de kort gedingrechter) of internationaal (bv. bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) verhaal te halen tegen detenties met kwaliteitsproblemen. Tevens wordt in deze bijdrage primair aandacht besteed aan de organisatie van een onafhankelijk, van buiten de organisatie zelf komend (extern) toezicht en klacht-

recht in een detentiecontext. Inspectie- en controlemogelijkheden van binnen de organisatie zelf (intern) komen slechts fragmentair aan bod, hoewel het onderscheid tussen intern en extern niet steeds gemakkelijk te maken is.

Het toezicht en klachtrecht binnen de detentiecontext wordt in deze bijdrage beperkt tot het analyseren en vergelijken van drie verschillende settings in België: de politiecel, de gevangenis en de gesloten centra voor vreemdelingen. Zodoende blijven bv. opsluitingen van minderjarigen of opnames van mensen in psychiatrische instellingen buiten het bestek van deze studie.

2 Opsluiting in politiecel

2.1 Achtergrond

De verantwoordelijkheid voor de (controle op de) kwaliteit van de opsluitingen die door politiediensten in doorgangscellen, bewaarkamers of andere detentieplaatsen worden gedaan, ligt potentieel bij veel organen. Het parlement heeft een algemene controlefunctie op de uitvoerende macht (in dit geval de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie). Deze ministers hebben de controle op de verdere uitvoerders. Verder zijn er de politieraad en gemeenteraad, parket en bestuurlijke overheden en interne toezichtsdiensten die een rol in dat verband kunnen spelen (Ponsaers, Verhage, & Beyens, 2011).

Toen in het verlengde van het Heizeldrama, de aanslagen van de CCC en de moordpartijen van de Bende van Nijvel een parlementaire onderzoekscommissie werd opgericht om te evalueren hoe het was gesteld met de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd werd, was één van de conclusies dat een specifiek extern controleorgaan voor alle ambtenaren met politiebevoegdheid ontbrak. De bestaande systemen en de interne controle alleen werden als inadequaar bestempeld. Bedoeling was dat een orgaan met superviserende (en niet disciplinerende) taak zou worden opgericht belast met de controle op de wijze waarop politieopdrachten worden uitgevoerd (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1988, 37).

In het Pinksterplan van 1991 lanceerde de regering een voorstel dat het toezicht op de politie zou organiseren in functie van de eerbiediging van de grondwettelijke rechten en vrijheden van de burgers en van de efficiëntie en coördinatie van de politiediensten. Dit leidde tot de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten (BS 26 juli 1991). Door deze wet werd het Vast Comité van toezicht op de politiediensten – kort Comité P genoemd – opgericht. Dit comité valt onder de bevoegdheid van het parlement en is belast met het toezicht op de globale werking van de politiediensten en de uitoefening van de politiefunctie. Het Comité P kan in die hoedanigheid o.m. toezichtsonderzoeken uitvoeren met het oog op beleidsaanbevelingen ten aanzien van beleidsverantwoordelijken en het

parlement. De praktijk toont evenwel aan dat het parlement in veel gevallen (te weinig met deze toezichtsonderzoeken doet (Vandenhove, 2011).

Klachten i.v.m. het politieoptreden kunnen burgers aan verschillende instanties sturen (korpsschef politie, diensten intern toezicht, parket, onderzoeksrechter, Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie (AIG), burgemeester, minister,...). Klachten die rechtstreeks bij politiediensten worden ingediend, dienen ter kennis worden gebracht van het Comité P. Bovendien kan het Comité P ook rechtstreeks klachten ontvangen, die ze dan in haar jaarverslagen bespreekt. Hoewel het aantal klachten dat rechtstreeks bij het Comité P toekomt steeds blijft stijgen (Verhage & Ponsaers, 2011), is het evenwel geen klachtencommissie maar in eerste orde een toezichtsorgaan. Klachten worden in de regel dan ook doorgestuurd naar de interne toezichtsorganen of het parket. Niettemin kan het Comité P beslissen om een ontvangen klacht zelf te onderzoeken door ofwel een politiedienst ofwel haar eigen Dienst Enquêtes in te schakelen. Dezelfde diensten kunnen worden gevat door een bevoegde onderzoeksmagistraat wanneer de klacht betrekking heeft op misdaden en wanbedrijven.

Hoewel de AIG in essentie werd opgericht om vanuit de uitvoerende macht te kijken naar het optreden van de politie (Coolman, 2011) en het Comité P een (extern) parlementair controleorgaan is op de uitvoerende macht, blijken de bevoegdheden van beide organen in belangrijke mate te overlappen. Op die manier ontstond een zekere rivaliteit tussen beide diensten waarbij de klachtenbehandeling zelf wat op de achtergrond is gekomen omdat beiden zich meer op hun toezichtsfunctie richten (Becq, 2011).

2.2 Toezicht op en klachten tegen politiedetentie

Uit de rapportages van het Comité P blijkt dat dit orgaan specifiek aandacht besteedt aan de situatie van opsluitingen in politiecellen. Zo werd bv. op basis van 60 incidenten gespreid over 10 jaar een uitgebreid rapport uitgebracht rond incidenten met personen onder politietoezicht (Cuvelier & Bourdoux, 2005) en werd er een verslag gepubliceerd over de situatie in de doorgangscellen en bewaarkamers bij de politie (Bourdoux, 2006). Ook in de jaarverslagen van het Comité P wordt, o.m. op basis van ontvangen klachten, over de opsluiting in politiecellen gereflecteerd en worden aanbevelingen tot verbetering geformuleerd (zie bv. Comité P, 2011). Omdat het nagaan of opsluitingsplaatsen voldoen aan de vooropgestelde normen volgens het Comité P een typische inspectietaak is, meent zij dat de AIG systematisch dergelijke inspecties moet doen en daarover rapporteren. Deze zijn, althans voor opsluitingsplaatsen van de federale politie, te vinden in het jaarverslag van de AIG van 2010 (Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie, 2011).

2.3 Evaluatie

Het extern toezicht en de controle op opsluitingen in politiecellen gebeurt in België door het Comité P en (meer intern) in zekere mate ook door de AIG. De rapportages over de kwaliteit van de opsluitingen worden gemaakt op basis van klachten of eigen inspecties en onderzoeken. Op zich zijn dit zeker waardevolle toezichtsinstrumenten. Er wordt evenwel opgemerkt dat de (parlementaire) opvolging van deze (en andere) rapportages nog te wensen overlaat (Vandenhove, 2011). Ook lijken de afspraken tussen wat nu extern, dan wel intern moet worden gecontroleerd en opgevolgd, niet altijd even helder.

Over de wijze waarop omgegaan wordt met klachten van burgers worden ook een aantal opmerkingen geformuleerd. Overlapping (bv. tussen Comité P en AIG) en versnippering van bevoegdheden zijn voor het klachtrecht t.a.v. het optreden van de politiediensten geen goede zaak. Nu kan de burger op heel veel verschillende plaatsen met zijn klacht terecht, zonder precies te weten waar dit nu het best gebeurt. Volgens sommigen zou het beter zijn dit te vereenvoudigen en meer laagdrempelig te maken (Vandenhove, 2011). Dit zou ook de transparantie van het systeem ten goede komen aangezien nu enkel over de klachten die rechtstreeks bij het Comité P zijn terechtgekomen, duidelijk wordt gerapporteerd (Verhage, 2012). Een centrale databank waarin klachten kunnen worden verzameld en opgevolgd, ontbreekt eveneens (Vandenhove, 2011). Tot slot dient vastgesteld te worden dat er m.b.t. opsluiting in politiecellen geen echt extern orgaan bestaat dat bevoegd is om over de grond van klachten in dat verband te oordelen en de mogelijkheid heeft om individuele gevallen te remediëren en politiediensten of –overheden te dwingen beslissingen te veranderen of bij te stellen.

3 Detentie in een gevangenis

3.1 Achtergrond

Het organiseren van een zekere vorm van toezicht op gevangenisdetentie kent een lange geschiedenis (zie daarover Maes, 2009, pp. 1069-1094; Detienne, 1987). Medio de 19^{de} eeuw beschikten de zogenaamde bestuurscommissies – bestaande uit extern aan de gevangenis maar door een minister aangestelde personen - over heel wat bevoegdheden in de gevangenissen. Daarin zat naast het toezicht ook heel wat beslissingsmacht m.b.t. de interne organisatie van de gevangenis en het regime. Vanaf het einde van de 19^{de} eeuw werden de meeste van deze bevoegdheden overgeheveld naar de intern-penitentiaire overheden. Het Algemeen Reglement van 1965 zette die tendens verder en beperkte de bevoegdheden van de bestuurscommissies tot hun toezichtsfunctie, aangevuld met een aantal kleinere adviserende taken en een aantal intermediaire opdrachten. In de praktijk werd de impact van de bestuurscommissies steeds beperkter omdat zij (als externen) nauwelijks in de

gevangenis en aanwezig waren – zelfs niet via het aanstellen van maandcommissarissen – en bij personeel en gedetineerden amper enige bekendheid genoten.

Daarnaast bracht de in 1920 opgerichte Hoge Raad voor Penitentiair Beleid die na jaren van inactiviteit in de jaren '60, opnieuw werd gereactiveerd in 1978 (KB 23 oktober 1978 tot oprichting van een Hoge Raad voor het Penitentiair Beleid, BS 31 oktober 1978) op verzoek van de minister adviezen uit over penitentiaire aangelegenheden. De impact van deze (vaak niet gepubliceerde adviezen) was evenwel beperkt (De Decker, 2009).

Verder bevat het Wetboek van Strafvordering nog enkele bepalingen (artt. 605, 607, lid 2, 611, 612 en 613 Sv.) waarin provinciegouverneurs en burgemeesters bepaalde bezoek- en controleverplichtingen worden opgelegd. In de praktijk worden deze bepalingen nog amper toegepast (Van den Berge, 2006, p. 52; Tassier & van de Wiel, 2009a; van de Wiel, 2009).

In 1993 bracht het Comité ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke en Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) voor de eerste keer een bezoek aan België (Daems en Robert, 2009). Een van de vaststellingen was dat er geen onafhankelijk orgaan was voor het toezicht op de Belgische gevangenis en dat een specifiek beklagrecht voor gedetineerden in die gevangenis ontbrak. België kreeg dan ook in 1994 de aanbeveling om *“sans délai”* een effectieve klachtenprocedure te installeren en een onafhankelijk orgaan op te richten dat klachten van gedetineerden zou kunnen behandelen (Vander Beken, 2008). Hoewel in 1996 via een opdracht aan de Leuvense hoogleraar Lieven Dupont een aanvang werd genomen met de voorbereiding van een beginselenwet voor het gevangeniswezen waarin ook de materie van het toezicht en beklagrecht een plaats moest krijgen, was bij het volgend bezoek van het CPT in 1997 nog niets daadwerkelijk veranderd. Het CPT kon dan ook niet anders dan herhalen dat de uitwerking van een effectieve klachtenprocedure *“une haute priorité”* verdiende. Toen het CPT in 2001 terug op bezoek kwam en opnieuw niets veranderd was en opnieuw werd verwezen naar een komende beginselenwet, vroeg het expliciet om de totstandkoming, stemming en inwerkingtreding van deze nieuwe wetgeving te versnellen (Vander Beken, 2008).

Toen in 2003 het einde van de legislatuur naderde en duidelijk werd dat de Dupont-wet op het gevangeniswezen er op korte termijn niet zou komen, laat staan geïmplementeerd geraken, werd met bijzondere hoogdringendheid een koninklijk besluit afgekondigd dat een Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTR) en Commissies van Toezicht (CVT) bij de gevangenis in het leven riep (KB van 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, en gewijzigd bij KB van 29 september 2005, BS 16 mei 2003 en 27 oktober 2005). Deze nieuwe organen vervingen de toenmalige Hoge Raad voor het Penitentiair Beleid en Bestuurscommissies in de gevangenis. De Centrale Toezichtsraad werd door de toenmalige minister van justitie aangekondigd als *“een professioneel adviesorgaan dat, onafhankelijk van de penitentiaire organisatie, ter zijner behoefte toezicht houdt op de bejegening van gedetineerden en de ter zake geldende voorschriften”* (Verwilghen, 2003). Het luik van het beklagrecht werd

niet bij koninklijk besluit geregeld omdat daarvoor een expliciete wettelijk basis (in de aangekondigde beginselenwet) noodzakelijk werd geacht.

Dit beklagrecht werd uiteindelijk ingeschreven in de Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden die op 12 januari 2005 werd gestemd (BS 1 februari 2005). Deze wet bevat in titel VIII een specifieke regeling voor afhandeling van klachten en van bezwaar tegen plaatsing en overplaatsing (artt. 147-166). De essentie van het systeem is dat in de schoot van de Commissies van Toezicht een klachtencommissie wordt opgericht die kennis kan nemen van klachten van gedetineerden over elke beslissing die door of namens de directeur ten aanzien van hen wordt genomen. Ook het verzuim of weigering om een beslissing te nemen binnen een bepaalde wettelijke of redelijke termijn is vatbaar voor beklag. De klachtencommissie beslist dan, na onderzoek, een tegensprekelijk debat en eventueel een bemiddelingspoging, over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van de klacht. Indien de klacht gegrond wordt verklaard, vernietigt de klachtencommissie de beslissing van de directeur en kan ze de directeur opdragen een nieuwe beslissing te nemen, bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde beslissing of zich beperken tot een gehele of gedeeltelijke vernietiging van de beslissing alleen. Tegen uitspraken van de klachtencommissie staat hoger beroep open bij de beroepscommissie van de Centrale Raad.

De regeling van het beklagrecht in de Basiswet is, zoals vele andere bepalingen ervan, evenwel nog steeds dode letter. De Koning bepaalt immers de datum waarop de wet, of afzonderlijke bepalingen ervan, in werking treden (art. 180). En dat is, meer dan zeven jaar na de afkondiging van de wet, voor de bepalingen inzake het klachtrecht nog steeds niet gebeurd. En blijkbaar beleidsmatig ook nog niet echt aan de orde. De prioriteiten liggen bij het creëren van extra gevangenisruimte en het beschikbaar maken van gevangenen die voldoen aan enkele minimale randvoorwaarden voor een behoorlijke strafuitvoering. Een klachtenprocedure voor gedetineerden is voor later, als al het andere (goed) is geregeld (Vander Beken, 2008). Volgens het antwoord van de Belgische regering op het ondertussen vijfde CPT-rapport (Daems, 2010) is het "om redenen van coherentie" nodig om dit klachtrecht pas te implementeren nadat de andere bepalingen van de basiswet zijn ingevoerd (Daems en Vander Beken, 2011).

Het is de bedoeling dat de Basiswet ook de regeling uit het KB inzake het toezicht vervangt. Maar ook de inwerkingtreding van die bepalingen lijkt op de lange baan geschoven. Op de bemiddelingsbevoegdheid bij informele klachten voor de Commissies van Toezicht en de verplichting voor de Centrale Toezichtraad om een deontologische code voor het toezicht op te stellen en toe te zien dat de commissies hun bevoegdheden niet te buiten gaan na (*infra*), zijn er inhoudelijk tussen beide teksten m.b.t. het toezicht evenwel geen grote verschillen (Van Loock, 2006; De Decker, 2009).

3.2 Het toezichtskader

De CTR en de CvT's houden toezicht op de gevangenen en op de bejegening van gedetineerden.

De CTR heeft tot taak:

1. een onafhankelijk toezicht te houden op de gevangenen, op de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de hen betreffende voorschriften;
2. aan de Minister, hetzij ambtshalve, hetzij op zijn verzoek en eventueel binnen een door hem bepaalde termijn, advies te verlenen over het gevangeniswezen en de uitvoering van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen;
3. een deontologische code op te stellen voor de werking van zowel de CTR als de CvT's;
4. de werking van de CvT's te coördineren en te ondersteunen en erop toe te zien dat hun werkzaamheden zich beperken tot de hen in artikel 138^{ter} toevertrouwde taken;
5. jaarlijks een activiteitenverslag op te stellen, dat het jaarverslag van de CvT's, de adviezen van de CTR evenals algemene conclusies en aanbevelingen betreffende de gevangenen, de bejegening van gedetineerden en de naleving van de hen betreffende voorschriften bevat.

Voor zover dit voor de uitoefening van hun taken noodzakelijk is, hebben de leden van de CTR vrije toegang tot alle plaatsen in de gevangenis en hebben zij het recht om ter plaatse, behoudens wettelijk bepaalde uitzonderingen, alle op de gevangenis betrekking hebbende boeken en bescheiden in te zien, en mits voorafgaande schriftelijke instemming van de gedetineerde, van alle stukken die individuele gegevens bevatten van de gedetineerde. Zij hebben ook het recht zonder controle briefwisseling te voeren met de gedetineerden en zonder toezicht in contact te treden met hen. Op verzoek van de voorzitter van de CTR brengt de directeur-generaal verslag uit over de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de CTR behoren.

De CTR bestaat uit ten hoogste 12 leden, die door de koning worden aangesteld en ontslagen, waarvan één lid als voorzitter en één lid als ondervoorzitter wordt aangewezen. De voorzitter en de ondervoorzitter dienen van een verschillende taalrol te zijn. Bij de samenstelling van de CTR wordt de taalpariteit in acht genomen.

De leden worden benoemd op grond van hun deskundigheid en ervaring. De CTR is samengesteld uit ten minste één lid van de zittende magistratuur, één advocaat, één arts, één criminoloog. Het lidmaatschap van de CTR is tijdens de duur van het mandaat onverenigbaar met het lidmaatschap van een CvT, met de uitoefening van een ambt bij of de uitvoering van een opdracht voor het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen van de Federale Overheidsdienst Justitie

(thans wellicht Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen - EPI), met het uitoefenen van een functie bij de cel Beleidsvoorbereiding van de minister van Justitie of met het uitoefenen van een wetgevende functie op federaal, gemeenschaps- of gewestniveau. De duur van het mandaat van de leden van de CTR is vastgesteld op vijf jaar. Het mandaat kan één maal hernieuwd worden.

De CTR houdt ten minste één zitting per maand, op bijeenroeping van zijn voorzitter en kan slechts vergaderen wanneer de helft plus één van de leden aanwezig is. De CTR stelt zijn huishoudelijk reglement op dat wordt goedgekeurd door de minister van Justitie.

Het activiteitenverslag dat betrekking heeft op de periode van 1 januari tot 31 december, wordt uiterlijk 31 maart volgend op het jaar waarop het verslag betrekking heeft aan de minister van Justitie en aan de voorzitters van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat overhandigd.

Teneinde haar coördinatie en ondersteuningstaak t.a.v. CvT's te kunnen uitoefenen, kan de CTR instructies geven aan de CvT's. In geval van een betwisting tussen een gevangenisdirecteur en een CvT met betrekking tot de uitoefening van de aan de CvT's toevertrouwde taken, wordt deze betwisting, met advies van de CTR en van de ambtenaar generaal van het gevangeniswezen, ter beslissing voorgelegd aan de minister van Justitie. Ingeval van een betwisting tussen de CTR en een CvT wordt deze betwisting ter beslissing voorgelegd aan de minister van Justitie.

De CTR wordt bijgestaan door een secretaris en een plaatsvervangend secretaris, zijnde rijksambtenaren van de Federale Overheidsdienst Justitie, met uitsluiting van het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen (thans wellicht EPI), die worden aangewezen door de minister van Justitie. De secretaris en de plaatsvervangend secretaris zijn geen lid van de CTR. De taak van de secretaris wordt bepaald door de minister van Justitie.

Bij elke gevangenis wordt door de minister van Justitie een CvT opgericht. Wanneer twee of meerdere gevangenissen dicht bij elkaar gelegen zijn, kan een zelfde CvT bevoegd zijn.

De CvT heeft tot taak:

1. een onafhankelijk toezicht te houden op de gevangenis bij dewelke zij is opgericht, op de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de betreffende voorschriften;
2. aan de Minister en aan de CTR, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek, advies en inlichtingen te geven betreffende aangelegenheden in de gevangenis die rechtstreeks of onrechtstreeks met het welzijn van de gedetineerden verband houden en voorstellen te doen die zij gepast acht; en
3. ten behoeve van de CTR jaarlijks een verslag op te stellen betreffende alles wat betrekking heeft op de bejegening van de gedetineerden en op de naleving van de voorschriften ter zake, in de gevangenis waarvoor zij bevoegd is.

Voor zover dit voor de uitoefening van de taken noodzakelijk is, hebben de leden van de CvT's vrije toegang tot alle plaatsen in de gevangenis en hebben zij het recht om ter plaatse, behoudens wettelijke uitzonderingen, alle op de gevangenis betrekking hebbende boeken en bescheiden in te zien, en mits voorafgaande schriftelijke instemming van de gedetineerde, van alle stukken die individuele gegevens van gedetineerden bevatten. Zij hebben het recht zonder controle briefwisseling te voeren met de gedetineerden en zonder toezicht in contact te treden met hen. De voorzitter van de CvT ontmoet de directeur maandelijks en telkens wanneer bijzondere gebeurtenissen dit vereisen.

Elke CvT bestaat uit minimum zes leden en uit maximum twaalf leden, waaronder ten minste één lid van de zittende magistratuur, één advocaat en één arts. De minister wijst één lid aan als voorzitter en één lid als ondervoorzitter. Voor de CvT bij een gevangenis gelegen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dienen de voorzitter en de ondervoorzitter tot een verschillende taalrol te behoren. De leden worden door de minister van Justitie benoemd op voordracht van de CTR en op advies van de voorzitter van de CvT. Zij worden benoemd op grond van hun deskundigheid of ervaring met betrekking tot de taken die aan de CvT worden toevertrouwd. De leden van de CvT mogen niet ouder dan 70 jaar zijn bij de aanvang of de hernieuwing van hun mandaat. Minstens twee leden dienen bij de aanvang van hun mandaat jonger dan vijftig jaar te zijn.

Het lidmaatschap van de CvT is tijdens de duur van het mandaat onverenigbaar met het lidmaatschap van de CTR, de uitoefening van een ambt bij of de uitvoering van een opdracht voor het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen van de Federale Overheidsdienst Justitie (thans wellicht EPI), de uitoefening van het ambt van onderzoeksrechter, de uitoefening van het ambt van parketmagistraat, de uitoefening van een mandaat bij een commissie voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (thans wellicht strafuitvoeringsrechtbank), de uitoefening van een mandaat bij een commissie voor de bescherming van de maatschappij en de uitoefening van een functie bij de Cel Beleidsvoorbereiding van de Minister van Justitie. De duur van de mandaten van de leden van de CvT's is vastgesteld op vier jaar. Het mandaat kan eenmaal hernieuwd worden.

De CvT houdt ten minste één zitting per maand. De Commissie kan slechts vergaderen wanneer de helft plus één van de leden aanwezig is. De CvT stelt haar huishoudelijk reglement op dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de CTR en aan de minister van Justitie. Elke Commissie van Toezicht wordt bijgestaan door een secretaris en een plaatsvervangend secretaris, die niet behoren tot het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen. Zij worden op voordracht van de Commissie van Toezicht aangewezen door de minister van Justitie. De secretaris en de plaatsvervangend secretaris zijn geen lid van de CvT. De taak van secretaris wordt bepaald door de minister van Justitie. Aan de secretaris of de plaatsvervangend secretaris die geen rijksambtenaar is wordt een zitpenning toegekend.

Eén of meer leden van de CvT zijn er beurtelings mee belast gedurende één maand, ten minste éénmaal per week als maandcommissaris de gevangenis of ge-

vangenis en waarbij zij zijn ingericht, te bezoeken. De reis- en verblijfsvergoedingen van de leden van de CvT worden bepaald overeenkomstig de bepalingen toepasselijk voor de leden van het personeel der ministeries.

3.3 Evaluatie

Het kader dat voor het toezicht op de gevangenis werd ontworpen, is eigenlijk nooit zonder kritiek geweest. Basiskritiek daarbij is dat er onvoldoende garanties zijn op een onafhankelijk en extern toezicht. In wezen is het de minister van Justitie die het toezicht op zichzelf organiseert. Het eerste KB dat de CTR en de CvT's in 2003 in het leven riep, was op dat vlak trouwens bijzonder expliciet. Er stond toen nog dat het ging om toezicht "ten behoeve van de minister", die zelfs de CTR zou kunnen voorzitten en de enige geadresseerde was van het jaarlijkse verslag (Daems & Vander Beken 2011). Hoewel de bijsturing van 2005 die scherpe kantjes eraf vijlde, bleef het gebrek aan onafhankelijkheid van de toezichtsorganen voor velen een doorn in het oog. Nog steeds benoemt de minister de leden van de toezichtsorganen en bepaalt hij of zij de randvoorwaarden waarbinnen dit toezicht moet plaats grijpen (Vander Beken, 2008).

En, het moet gezegd, de minister van Justitie heeft tot nog toe weinig moeite gedaan om de schijn op te houden en echt in het toezichtskader te investeren. Zelfs de meest elementaire zaken, zoals het terugbetalen van verplaatsingskosten of het aanbieden van enige materiële of infrastructurele ondersteuning voor de CvT's, blijven gewoon afwezig (Daems & Vander Beken, 2011). Het gevolg daarvan is dat vele CvT's niet (langer) actief zijn en moeilijk nieuwe leden kunnen werven. De continuïteit van het toezichtskader in de gevangenis lijkt dan ook geenszins verzekerd. Door het uitblijven van een echt klachtrecht voor de gedetineerden, wordt de slagkracht van de CvT's en het vertrouwen dat gedetineerden daarin stellen, nog verder ondermijnd. Wie gelooft nog dat de CvT's echt iets kunnen doen?

Dan is er nog de CTR. Voor vele CvT's is dat een ver-van-mijn-bed-raad ergens in Brussel waar in het beste geval kan mee worden gecommuniceerd over praktische aangelegenheden zoals benoemingen van leden (die dan soms meer dan een jaar aanslepen) en onkostenvergoedingen (die soms niet worden betaald). De CTR is ook de instantie aan wie de CvT's elk jaar hun jaarverslag (moeten) doorsturen met het oog op het opmaken van het algemeen jaarverslag. Maar ook dat gebeurde na een tijdje niet meer. Na de jaarverslagen van de CTR van 2005, 2006 en 2007 (zie daarover De Decker, 2009) kwam er een hele tijd niets meer, zonder dat de plaatselijke CvT's daarover enige vorm van uitleg kregen. Erger nog, in tijden waarin de strafuitvoering grondig werd hervormd en grote bouwplannen werden ontwikkeld, dat cellen in Nederland werden gehuurd en de sociale onrust bij het penitentiair personeel groeide, bleek niemand een verslag en de adviezen van de CTR echt te missen. Het belette de Belgische regering zelfs niet om het CPT dat informatie over 2009 opvroeg, door te verwijzen naar onbestaande jaarverslagen van de CTR (Daems & Vander Beken, 2011; Daems, 2011).

Eind 2011 kwam er plots een nieuw “jaarverslag” dat de werkingsjaren 2008, 2009 en 2010 omvatte.³⁰ Uit dat laatste verslag blijkt dat er ook bij de CTR huizenhoge problemen zijn m.b.t. de invulling van de werkingsvoorwaarden. Ook daar kent men problemen met benoemingen van leden en voorzitters. Dat duurt soms niet alleen lang (12 maanden voor de benoeming van de voorzitter) maar gebeurt soms ook onjuist (per MB i.p.v. per KB). In de inleiding van het laatste jaarverslag van de CTR neemt oud-voorzitter Lejeune geen blad voor de mond en hekelt het gebrek aan wettelijke en feitelijke onafhankelijkheid van de Raad en refereert daarbij o.m. aan “geheime en partijdige” benoemingsprocedures (zie daarover Daems, 2012; Scheirs, 2012). Discussies over het gebrek aan degelijke secretariële ondersteuning van de CTR, in het jaarverslag uitgebreid toegelicht met verwijzing naar het wel en vooral het wee van 5 secretarissen, heeft er uiteindelijk in het voorjaar 2012 toe geleid dat de nieuwste voorzitter Paul Cosyns en ondervoorzitter Véronique Laurent hun ontslag aan de minister van Justitie hebben aangeboden en de CTR (voorlopig?) niet meer functioneert. Een CvT die toen een e-mailbericht stuurde aan het secretariaat van de CTR, kreeg het volgende automatisch antwoord: *“Wij hebben uw bericht in goede orde ontvangen. De Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen heeft echter unaniem beslist al haar activiteiten op te schorten tot dat aan alle wettelijke verplichtingen wordt beantwoord. De minister van Justitie werd hiervan op de hoogte gesteld bij schrijven van 14 maart 2012.”* (Daems, Vander Beken, & Vermeulen, 2012).

De specifiek voor de gevangenen opgerichte toezichts- en beklagorganen zijn evenwel niet de enige organen die klachten i.v.m. detentie in gevangenen (kunnen) ontvangen en daarover rapporteren. Opmerkelijk is dat bv. de federale Ombudsman meldt jaarlijks tientallen klachten i.v.m. penitentiaire instellingen te ontvangen en behoorlijk wat aandacht besteedt aan deze materie. De federale Ombudsman heeft trouwens een erg expliciet oordeel over het bestaande toezichts- en beklagsysteem van justitie: *“Het belang van een onafhankelijke controle van de plaatsen waar personen worden vastgehouden, moet niet meer aangetoond worden. Het volstaat echter niet dat men zegt overtuigd te zijn van dit belang: de controle moet ook daadwerkelijk bestaan. Het huidige systeem werkt niet. De onafhankelijkheid en de professionaliteit van de instellingen die de controle moeten uitvoeren is niet gewaarborgd. Doordat de bevoegdheid voor de benoeming van de leden van de Raad en de commissies, voor de vastlegging van hun werkingsregels en de toekenning van hun middelen toevertrouwd wordt aan de Minister van Justitie, is de uitvoerende macht zelf meester over de intensiteit van het toezicht op de gevangenen.”* (Federale Ombudsman, 2010).

De federale Ombudsman lijkt nog verder te willen gaan en het werk van de toezichts- en klachtorganen van justitie te willen doubleren door zich nog specifiek te richten op de detentiecontext. Daarbij wordt o.m. gedacht aan het inrichten van een spreekuur van de Ombudsman in elke gevangenis (Tassier & van de Wiel, 2009) en

³⁰ De jaarverslagen kunnen geconsulteerd worden op http://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/gevangenen/toezicht_en_advies/centrale_toezichtsraad_voor_het_gevangeniswezen/

het samenwerken met de CTR. Wat dat laatste betreft, is er hoe dan ook nog veel werk aan de winkel aangezien de CTR bij een bezoek van de Ombudsman in 2010 niet echt van de bevoegdheden en taken van de Ombudsman op de hoogte bleek (Centrale Toezichtsraad, 2011, pp. 69-70).

Interessant is dat de federale Ombudsman zich in zijn onderzoeken n.a.v. detentiekachten uit de gevangenis niet beperkt voelt tot de strafuitvoering in strikte zin, maar ook durft in te gaan op aspecten van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (zoals bv. de kwaliteit en kwantiteit van de welzijnsvoorzieningen in de gevangenis) die geen federale maar gemeenschapsaangelegenheid zijn. Zou de CTR en de CvT's dit ook kunnen en zich bevoegd verklaren om te rapporteren en te oordelen over materies die onder de bevoegdheden van de gemeenschappen vallen? Toen de toezichtsregeling (door en voor justitie) werd geschreven, lijkt daar in elk geval geen rekening mee te zijn gehouden.

Met de toenemende aanwezigheid van de gemeenschappen in de gevangenis, wordt de discussie rond de bevoegdheidsafbakening trouwens steeds relevanter. Zijn de toezichtsorganen van Justitie, die de "bejegening" van gedetineerden moeten monitoren, hier bevoegd (Daems & Vander Beken, 2011)? En hoe verhoudt dit alles zich tot de gehele structuur van de gemeenschappen en de wijze waarop daar intern en extern met klachten wordt omgegaan? Bij de Vlaamse Ombudsdienst ziet men gedetineerden in de gevangenis alvast als "klanten" van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (VWG). Klachten van gedetineerden in de gevangissen over het "faciliteren" van dienstverlening door de beleidsmedewerkers van het team Algemeen en Forensisch Welzijnswerk van de afdeling Welzijn en Samenleving van het Departement VWG, ressorteren onder de eerste lijnklachtenbehandeling en er wordt aangekondigd om de werkwijze om klachten van gedetineerden op te nemen, in 2012 verder op punt te stellen. Wel is het duidelijk dat de Vlaamse Ombudsdienst wel degelijk klachten ontvangt over de afwezigheid van hulpverlening vanwege het justitieel welzijnswerk van Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) in de gevangenis en die opneemt. Een klacht van een gedetineerde-geïnterneerde over het ontzeggen van hulpverlening en van contacten in een gevangenis die het gevolg is van een beslissing van de gevangenisdirectie, werd voor behandeling doorgestuurd naar de federale Ombudsman (Vlaamse Ombudsdienst, 2012).

4 Gesloten centra voor vreemdelingen

4.1 Achtergrond

De Vreemdelingenwet (Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS 31 december 1980) geeft de minister van Binnenlandse Zaken en de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) de mogelijkheid om buitenlanders (het wettelijk instrumentarium gebruikt steevast de term “vreemdelingen”) bestuurlijk van hun vrijheid te beroven om te beletten dat zij het grondgebied onrechtmatig binnenkomen of met het oog op hun verwijdering. Sinds 1992 wordt deze vrijheidsberoving niet meer in de reguliere gevangenissen uitgevoerd maar in specifieke “gesloten centra” onder het beheer van DVZ.

Het regime en de werking van deze gesloten centra heeft de Vreemdelingenwet aan de Koning toevertrouwd die dat in koninklijke besluiten vorm heeft gegeven. Deze uitvoering heeft evenwel heel wat voeten in de aarde gehad omwille van de verschillende succesvolle annulatieberoepen die bij de Raad van State werden ingesteld door de *Ligues des droits de l'Homme* en de vzw *Mouvement contre le racisme et la Xénophobie* (MRAX). Een eerste KB van 4 mei 1999 (BS 3 juni 1999, err. BS 5 oktober 1999) werd op 21 juni 2001 (nr. 96.807) wegens gebreken in het wetgevingsproces vernietigd. Hetzelfde lot was een navolgend en inhoudelijk bijgesteld KB van 2 augustus 2002 (BS 12 september 2002) beschoren. Het werd o.m. vernietigd (RvS 10 december 2008, nr. 188.705) omdat vreemdelingen vastgehouden in een zogenaamd INAD-centrum – een centrum voor vreemdelingen die aan de grens teruggedreven worden – zonder goede verantwoording van het toepassingsgebied van het KB werden uitgesloten. Een week later vernietigde de Raad van State (17 december 2008, nr. 188.931) ook het ministerieel besluit van 23 september 2002 dat een regeling voorzag voor de klachtenprocedure in de gesloten centra.

Het regime en de werkingsmaatregelen van de gesloten centra en van de INAD-centra werden nadien opnieuw vastgelegd in een voor elk soort centrum afzonderlijk koninklijk besluit van dezelfde datum (8 juni 2009, BS 25 juni 2009, err. BS 23 juli 2009). Voor de regeling van de klachtenprocedure bleek nog een tussenstap noodzakelijk vooraleer er enige regelgevende stabiliteit kwam: pas nadat ook het nieuwe ministerieel besluit van 23 januari 2009 (BS 27 januari 2009) door de Raad van State gedeeltelijk was vernietigd (RvS 3 maart 2010, nr. 201.476), kon een besluit van 30 juni 2010 (BS 8 juli 2010) een regeling inzake de klachtenprocedure zijn volledige huidige vorm geven (voor meer details over deze regelgevende saga zie Vanheule, 2010, pp. 228-229).

4.2 De klachtenprocedure

De bewoner van een gesloten of INAD-centrum heeft twee mogelijkheden om klacht in te dienen: bij de directeur van het centrum (intern) of bij een specifieke klachtencommissie (extern). Het intern klachtrecht komt erop neer dat bewoners het recht hebben de centrumdirecteur of zijn plaatsvervanger te spreken en hiertoe een afspraak kunnen vragen aan de sociale dienst.

De ministeriële besluiten van 23 januari 2009 en 30 juni 2010 regelen het extern klachtrecht van bewoners bij een commissie die specifiek belast is met de afhandeling daarvan. Deze commissie is telkens samengesteld uit drie leden: een voorzitter die een (gewezen) magistraat is of lid van een administratief rechtscollege, een advocaat of een houder van een leeropdracht rechtswetenschappen aan een Belgische universiteit en de voorzitter van het directiecomité van de FOD Binnenlandse Zaken of diens gemachtigde (personeelsleden van DVZ uitgezonderd). De commissie heeft een permanent secretariaat dat de klachten in ontvangst neemt, de ontvankelijkheid ervan onderzoekt, bemiddelt met het oog op het bereiken van een minnelijke schikking en ontvankelijke klachten doorstuurt naar de commissie. Dit permanent secretariaat heeft haar zetel bij de voorzitter van het directiecomité van de FOD Binnenlandse Zaken of diens gemachtigde.

Het indienen van een klacht heeft geen schorsende werking voor de uitvoering van maatregelen van verwijdering van het grondgebied die t.a.v. een bewoner zijn genomen. De centrumdirecteur, de directeur-generaal, het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding en uiteraard de klager zelf worden van de klacht en het gevolg dat daaraan wordt gehecht in kennis gesteld.

Wanneer de commissie een klacht gegrond verklaart omdat de beslissing of het feit waarop de klacht betrekking heeft in strijd is met de bepalingen van het koninklijk besluit inzake regime en werkingsmaatregelen van de centra, kan het beslissen om (a) de beslissing waarop de klacht betrekking heeft (gedeeltelijk) te vernietigen waarna de centrumdirecteur de toestand van de bewoner in overeenstemming met deze beslissing van de commissie moet brengen; (b) een aanbeveling m.b.t. de toepassing van het koninklijk besluit te richten aan de centrumdirecteur en de directeur-generaal; of (3) een aanbeveling m.b.t. een sanctie voor het betrokken personeelslid te richten tot de directeur-generaal.

Klachten dienen schriftelijk te worden overgemaakt, hetzij in één van de officiële Belgische landstalen, hetzij in de moedertaal van de bewoner. Indien nodig, kan het secretariaat de klacht laten vertalen. Klachten dienen ondertekend en gedagtekend door de bewoner die de klacht indient. Indien de commissie in het centrum in kwestie een permanentie organiseert, moeten bewoners in de mogelijkheid gesteld worden om klacht in te dienen bij het permanent secretariaat. Wanneer op zijn bemiddeling een beroep wordt gedaan, doet de centrumdirecteur of zijn plaatsvervanger het nodige om de klacht binnen de kortst mogelijke tijd aan het permanent secretariaat te zenden. De datum van afgifte van de klacht bij de centrumdirecteur of zijn vervanger geldt als datum van indiening van de klacht.

Na ontvangst van de klacht onderzoekt het permanent secretariaat de ontvankelijkheid op basis van de volgende criteria: (1) is het een klacht m.b.t. een beslissing of feiten die verband houden met de toepassing van de Koninklijke besluiten inzake de centra; (2) is de klacht ingediend binnen de vijf dagen, te rekenen vanaf de dag na die waarop bewezen kan worden geacht dat de klager daadwerkelijk kennis heeft van de feiten of van de beslissing; en (3) voldoet de klacht aan de vormvereisten bepaald in het ministerieel besluit (*supra*).

Indien het permanent secretariaat dit nuttig acht, kan het pogen te bemiddelen tussen de betrokken partijen, zelfs nadat een dossier naar de commissie is doorgestuurd. Indien een minnelijke schikking wordt bekomen, wordt dat vastgelegd in een door beide partijen ondertekend document en akte genomen van de intrekking van de klacht. Een kopie daarvan wordt aan beide partijen overhandigd. De commissie beslist binnen de kortst mogelijke tijd over de gegrondheid van ontvankelijke klachten op basis van het dossier dat is opgesteld door het permanent secretariaat. Bij onvolledigheid daarvan, kan de commissie bijkomende inlichtingen inwinnen.

Tegen een beslissing van de commissie of het permanent secretariaat staat geen specifiek beroep open behoudens een administratief beroep bij de Raad van State.

4.3 Evaluatie

Voor de detentie van bewoners van een gesloten asiel- of INAD-centrum is geen bijzonder toezichtsmechanisme in het leven geroepen, behoudens enkele bevoegdheden voor het Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (recht om de centra te bezoeken en om in kennis gesteld te worden van de klachten en het gevolg dat daaraan gegeven wordt). Dit neemt niet weg dat ook meer algemene organen zoals de federale Ombudsman, over de kwaliteit van deze detentie hebben gerapporteerd.

Het extern klachtrecht dat in deze materie wel werd uitgewerkt, heeft het voorwerp uitgemaakt van verschillende evaluaties en kritieken (Mayer et al., 2006; Vallet, Stockmans, Duysens, & Renders, 2008; Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008; federale Ombudsman, 2009). De conclusies daarvan kunnen als volgt worden samengevat:

1. *Onvoldoende garanties voor een onafhankelijk klachtrecht*: Het permanent secretariaat is ingebed in de FOD Binnenlandse Zaken zelf en speelt een heel belangrijke (filter)functie in de klachtenprocedure. De voorzitter van het directiecomité van de FOD Binnenlandse zaken of diens vervanger zetelt bovendien in de klachtencommissie zelf. De klachtencommissie ontbeert de nodige budgettaire middelen om experts aan te stellen, heeft geen dwingende bevoegdheid t.a.v. vermoedelijke daders, kan geen feiten die haar eenvoudig ter kennis worden gebracht in aanmerking nemen en kan de klager niet beschermen.

2. *Een te beperkte toegang tot de commissie:* Bewoners krijgen te weinig (en soms onjuiste) schriftelijke en mondelinge informatie over het klachtrecht en de klachtencommissie. Doordat het permanent secretariaat maar uit één persoon bestaat, kan geen permanentie in de centra worden voorzien en kan enkel via de centrumdirecteur een klacht worden ingediend. Dit kan een rem zijn om klacht in te dienen. Een groot deel van de klachten wordt om diverse redenen onontvankelijk verklaard door het permanent secretariaat (tussen 1 januari 2004 en 20 mei 2008 bedroeg dit 43%). Naast opmerkingen over de inhoudelijke interpretatie van de ontvankelijkheidsvoorwaarden in bepaalde dossiers (is er wel of niet een verband met het KB) is er vooral kritiek op de beslissingen tot onontvankelijkheid op basis van vormfouten: afwezigheid van datum en handtekening, overschrijding van de indieningstermijn³¹, indiening in de verkeerde taal (Engels kan slechts indien dit een van de officiële talen is van het land van oorsprong van de klager), een collectieve i.p.v. een individuele klacht, en niet via de directie van het centrum ingediende klacht. Vele klachten eindigen na bemiddeling door het permanent secretariaat. Een dergelijke bemiddeling biedt onvoldoende waarborgen op tegensprekelijkheid, vertrouwelijkheid en onpartijdigheid van de bemiddelaar. Wanneer de bemiddelingsprocedure succesvol is, wordt na het opmaken en ondertekenen van het proces-verbaal geen opvolging voorzien. Niet-uitvoering van het akkoord door de directie wordt enkel via een nieuwe klacht zichtbaar.
3. *Behandeling door de commissie:* De praktijk van de klachtencommissie om geen klachten te onderzoeken van personen die op de dag van de uitspraak niet langer vastgehouden worden in een gesloten centrum bij gebrek aan “actueel belang” van de klager (voor de periode 2004-2008 goed voor 62% van de door het permanent secretariaat doorgestuurde klachten) draagt niet bij tot een goede uitoefening van het klachtrecht. De commissie doet uitspraak op basis van het door het permanent secretariaat samengesteld dossier. De bewoner krijgt daarvan geen inzage en kan ook zelf geen stukken laten toevoegen. Hij heeft bovendien geen hoorrecht. Wanneer een klachtencommissie een klacht ontvangt die niet voor haar bestemd is of betrekking heeft op feiten die een misdrijf kunnen uitmaken, dient het deze door te sturen naar de procureur des Konings.
4. *Opvolging van de beslissingen van de klachtencommissie:* het permanent secretariaat moet de bewoner, minister en Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding op de hoogte houden van de klacht en van het daaraan gegeven gevolg. Volgens het Centrum wordt hieraan uiterst restrictief uitvoering gegeven door enkel de beslissing zelf mee te delen en niet de motivering ervan of de inhoud van de gemaakte aanbevelingen.

³¹ Aan de kritiek dat een termijn van vijf dagen na de feiten te kort is en daardoor ondoeltreffend voor de klachtenprocedure is verholpen in door in het ministerieel besluit van 18 juli 2010 te bepalen dat de termijn berekend wordt “vanaf de dag na die waarop bewezen kan worden geacht dat de klager daadwerkelijk kennis heeft van de feiten of van de beslissing”.

5 Besluit

Het overzicht van de wijze waarop extern toezicht en klachtrecht m.b.t. detentie in politiecellen, gevangenen en gesloten asielcentra wordt georganiseerd in België laat toe een aantal vaststellingen en conclusies te maken.

In eerste instantie dient vastgesteld dat de situatie inzake toezicht en detentie in geen enkel van de drie gevallen conceptueel gelijkaardig is uitgebouwd. Voor de detentie in politiecellen is primair een toezichtsmechanisme uitgewerkt dat onder het federaal parlement ressorteert. De klachtenafhandeling is over diverse organen verspreid. Een specifieke externe klachtencommissie, waar burgers de handhaving van bepaalde regels kunnen afdwingen, ontbreekt. Voor detentie in gevangeniscontext werd een extern toezichtsmechanisme en een klachtrecht uitgewerkt. De toezichtsorganen werden evenwel dermate sterk afhankelijk gemaakt van de minister van Justitie, dat getwijfeld kan worden aan het onafhankelijk en extern karakter van dit toezicht. De regeling inzake het klachtrecht en de klachtencommissies blijft bij gebrek aan politieke wil om de wetgeving uit te voeren, dode letter. De detentie in een gesloten centrum of INAD-centrum in het kader van het vreemdelingenrecht is aan geen specifiek toezichtsmechanisme onderworpen, maar kent dan wel een klachtrecht voor bewoners van deze centra.

Op het vlak van het extern toezicht, dient vooral vastgesteld dat verschillende organen daarin taken kunnen vervullen. In de situatie van het toezicht op de politiedetentie heeft het Comité P een expliciete controle- en toezichtstaak, maar zien we dat ook andere organen (zoals bv. de AIG) expliciete bevoegdheden krijgen en opnemen en dat ook de federale Ombudsman mee het toezicht verzorgt. De situatie m.b.t. de detentie in gesloten asielcentra toont aan dat het ontbreken van een specifiek extern toezichtsorgaan niet noodzakelijk het tot stand komen van onafhankelijke rapportages over deze detentiesituatie verhindert. Ook NGO's en de federale Ombudsman leveren externe evaluatierapporten af die de beleidsverantwoordelijken (en zelfs rechtstreeks het parlement) informeren. De situatie m.b.t. detentie in gevangenen toont aan dat het bestaan van specifieke toezichtsorganen op zich geen waarborg is voor een effectief toezicht of het maken of aanleveren van toezichtsrapportages. De beperkte opvolging van de toezichtsrapporten van het Comité P leert dan weer dat het maken en aanleveren van rapportages niet betekent dat ze ook door het beleid daadwerkelijk zullen worden bekeken, laat staan opgevolgd. Dat laatste probleem kennen de algemene toezichtsorganen zoals de federale Ombudsman trouwens ook (Janssens & Vander Beken, 2012). Tenslotte moet vastgesteld dat het onderscheid tussen specifieke en algemene toezichtsorganen in de praktijk niet steeds even groot is. Hierdoor zou de disfunctie van het ene systeem (bv. toezicht in de gevangenis) in grote mate door een ander (bv. Ombudsman) kunnen worden opgevangen. Op basis van de situatieschets van de drie detentiesituaties lijkt de absolute meerwaarde (en noodzaak) van een specifiek toezichtsorgaan dan ook niet aantoonbaar.

Voor het klachtrecht is de evaluatie anders. Tegen problemen m.b.t. detentie in politiecellen en in gevangenissen hebben individuen geen klachtrecht bij een onafhankelijke klachtencommissie. Zij kunnen wel bij heel wat andere interne (bv. minister, burgemeester, intern toezicht) en externe organen (Comité P, Ombudsman) klacht neerleggen, zonder dat die de expliciete bevoegdheid hebben om genomen beslissingen terug te draaien of te veranderen. De verscheidenheid aan organen waar klacht kan worden ingediend bemoeilijkt bovendien de coördinatie en het overzicht van de afhandeling ervan. Hoewel voor detenties in gesloten asielcentra wel een klachtencommissie actief is, blijkt die zo opgezet dat heel wat kritiek op de werking en effectiviteit ervan kan worden geleverd.

Algemeen moet dan ook geconcludeerd worden dat er weinig lijn zit in de specifieke regelingen en implementatie rond het toezicht en klachtrecht in detentiesituaties in België. Hoewel de kwaliteitsnormen op zich niet verschillend zijn, wordt het toezicht, de controle en het klachtrecht in dat verband op een erg verscheiden manier ingevuld. Bovendien blijkt de aanwezigheid van specifieke organen en procedures op zich niet te volstaan voor een daadwerkelijk of goed georganiseerd toezicht. Een verdere proliferatie van organen en procedures lijkt dan ook niet de aangewezen weg om de uitdagingen van de toekomst i.v.m. kwaliteitscontroles op detentie het hoofd te bieden.

6 Referenties

- Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie. (2011). Jaarverslag. <http://www.aigpol.be/nl/pdf/AIG2010Nlweb.pdf>
- Becq, S. (2011). Controle op politie en justitie. Op het goede spoor maar nog een lange weg te gaan. *Orde van de Dag*(55), 59-66.
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. (1988). Onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en terrorisme georganiseerd wordt. 59/8-1988.
- Bourdoux, G. (2006). Doorgangscellen en bewaarkamers bij de politie. *Cahiers Vast Comité P*. Brussel: Politeia.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. (2008). De klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van klachten van de gedetineerden in de gesloten centra (2004-2007). Analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel.
- Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen. (2011). Jaarverslag. http://justitie.belgium.be/nl/binaries/centrale_toezichtsraad_rapport_2008-2010_tcm265-156810.pdf
- Coolman, M. (2011). Plaats en meerwaarde van de Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie (AIG) in het controle-universum op de politie. *Orde van de Dag*(55), 25-31.

- Cuvelier, C., & Bourdoux, G. (2005). Incidenten met personen onder politietoezicht. Onder controle? Leren uit een problematische politiewerking. *Cahiers Vast Comité P.* Brussel: Politeia.
- Daems, T. (2010). Mooi, het leven is mooi. Over het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT). *Panopticon*, 31(6), 1-16.
- Daems, T. (2011). Ruis op de lijn. Het Belgisch antwoord op het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT). *Panopticon*, 32(3), 37-47.
- Daems, T. (2012). De heropstanding van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen? Enkele kanttekeningen bij de publicatie van een markt jaarrapport. *Panopticon*, 33(2), 140-148.
- Daems, T., & Robert, L. (2009). Europees toezicht op vrijheidsberoving in België, *Fatik*(123), 19-24.
- Daems, T., & Vander Beken, T. (2011). Alleen voor amateurs. Reflecties over en vanuit het extern toezicht op gevangenen. *Orde van de dag*(55), 73-78.
- Daems, T., Vander Beken, T., & Vermeulen G. (2012, 25 april). Gevangenen (z)onder toezicht? *De Juristenkrant*, p. 11.
- De Decker, S. (2009). De bewakers bewaakt: de rol van de commissies van toezicht en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen. *Fatik*(123), 13-17.
- Detienne, J. (1987). Les Commissions administratives des prisons belges. *Revue de Droit Pénal*, 21-52.
- Federale Ombudsman. (2009). Onderzoek naar de werking van de gesloten centra beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken. Brussel.
- Federale Ombudsman. (2010). AA 10/02 - Een onafhankelijk en doeltreffend toezicht op de gevangenen en de andere federale plaatsen van vrijheidsberoving waarborgen.
<http://www.federaalombudsman.be/nl/bibliotheek/aanbevelingen/algemeen-aanbevelingen/2010/aa-1002>
- Janssens, J., & Vander Beken, T. (2012) Ombudsman. National Integrity System Assessment Belgium, Brussel: Transparency International Belgium.
- Maes, E. (2009). *Van gevangenisstraf naar vrijheidstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen.* Antwerpen: Maklu.
- Mayer, N., Perrouty, P.A., Renders, C., Vallet, C., Van Hoorick, L., & Vercaigne, C. (2006). De situatie in de gesloten centra voor vreemdelingen.
- Ponsaers, P., Verhage, A., & Beyens, K. (2011). Controle op politie en justitie: een lappendeken met weinig samenhang. *Orde van de Dag*(55), 7-16.
- Scheirs, V. (2012). Het Jaarverslag van de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen: hoe de context de inhoud kan bepalen. *Fatik*(133), 3-4.
- Tassier, M., & van de Wiel, A. (2009a). Fatik sprak met Chantal Burin, aandacht-sambtenaar van de gouverneur. *Fatik*(123), 38-40.

- Tassier, M., & van de Wiel, A. (2009b). Fatik sprak met de Federale Ombudsman. *Fatik*(123), 46-48.
- Vallet, C., Stockmans, P., Duysens, S., & Renders, C. (2008). Recht op recht in de gesloten centra. De toegang tot de juridische bijstand in de gesloten centra voor vreemdelingen in België.
- Van den Berge, Y. (2006). Uitvoering van vrijheidstraffen en rechtspositie van gedetineerden. Gent: Larcier.
- Vandenhove, L. (2011). Verkozenen moeten het laatste woord hebben. *Orde van de Dag*(55), 17-23.
- Vander Beken, T. (2008). Beklagrecht en toezicht op gevangenen in tijden van nood. Zuerst kommt das Fressen und dann die Moral. *Panopticon*, 29(4), 1-6.
- Van de Wiel, A. (2009). Fatik sprak met Daniël Termont, burgemeester van Gent. *Fatik*(123), 41-42.
- Vanheule, D. (2010). Het regime van de gesloten centra voor de vrijheidsberoving van vreemdelingen. *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*(3), 227-241.
- Van Loock, L. (2006). Het toezicht op de gevangenen door de Commissies van Toezicht en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen. *Fatik*(111), 9-14.
- Vast comité van toezicht op de Politiediensten. (2011). Jaarverslag 2010. <http://www.comitep.be/2010/Nl/rapport/2010NL.pdf>
- Verhage, A., & Ponsaers, P. (2011). Controle-instrumenten voor politieoptreden. Zien we door de bomen het bos nog? *Orde van de Dag*(55), 33-40.
- Verhage, A. (2012). Toezicht en controle op politie. In Pauwels, L., & Vermeulen, G. (Eds.). *Update in de Criminologie VI. Actuele ontwikkelingen inzake Europees strafrecht, veiligheid & preventie, politie, strafprocedure, prostitutie en mensenhandel, drugsbeleid en penologie* (pp. 130-142). Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Verwilghen, M. (2003). Verslag aan de Koning. Koninklijk besluit van 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, BS 16 mei 2003.
- Vlaamse Ombudsdienst. (2012). Rapporten Eerstelijnsklachtenbehandeling 2011. http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/klachtenboek_2011.pdf