

Voorwoord

De redactie van FATIK volgt al vele jaren ontwikkelingen binnen het gevangeniswezen en het strafbeleid van nabij. Met ons kritisch oog houden we ontwikkelingen in de penale sfeer tegen het licht en dragen we bij tot het democratisch debat over misdaad en straf. Gedurende vele jaren was de legaliteitscrisis die het gevangeniswezen oormerkte, een bijzonder pijnlijk aandachtspunt dat geregeld in FATIK aan bod kwam. Wie achter de tralies terecht kwam, werd als gedetineerde onderworpen aan de *goodwill* en de willekeur van de penitentiaire administratie, met gunsten en onduidelijke regelgeving in plaats van duidelijke rechten met bijhorende rechtsaanspraken. Tijdens zijn opsluiting vatte Ernest Claes die toestand als volgt: *‘het woordje mag, moogt, mocht, gemogen, komt hier dikwijls voor. Het werkwoord ‘mogen’ is het werkwoord der zwakken en onmachtigen’* (Claes, 1951: 75). De gevangenis was voor de ‘gekooide mens’ een plaats waar niets vanzelfsprekend is – rechtsbescherming ten overstaan van de staat inclusief.

Overheen de decennia zagen talloze kritieken op die situatie het licht, zowel vanuit empirisch oogpunt (bv. Peters, 1976) als vanuit een normatief perspectief (bv. Eliaerts, 1976-77; Dupont et al., 1996; voor een schets van de regelgeving over een periode van 200 jaar tot aan de Basiswet, zie Maes, 2009). Bijna twee decennia geleden begon een proces dat iedereen die de Rechtsstaat genegen is, hoop gaf. De Oriëntatienota Strafbeleid en Gevangenisbeleid van de toenmalige minister van Justitie Stefaan De Clerck gaf in 1996 het startschot voor een lang proces dat uiteindelijk uitmondde in de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden (verder: Basiswet).

De redactie van FATIK kon de tiende verjaardag van de Basiswet niet onopgemerkt laten voorbijgaan. Een verjaardag is een uitgelezen moment om stil te staan bij het recente verleden en om vooruit te blikken naar de toekomst. Toen de Basiswet het licht zag, leek een grondige normatieve hertekening – en *herijking* – van het penitentiaire veld bijna binnen handbereik. Het Parlement

was het eens geraakt over fundamentele rechtsbeginselen die ook voor de gedetineerde medemens moeten gelden en bouwde – zeer terecht! – aan een volwaardige rechtspositie met bijhorende rechtsbescherming voor de gedetineerde medemens. De toekomst van detentie zou met de Basiswet in weinig nog gelijken op het verleden van de afgelopen decennia. België zou net als ten tijde van Ducpétioux terug een voorname plaats innemen in penitentiaire ontwikkelingen. Als het morele niveau van een land af te leiden valt uit de manier waarop dat land met gedetineerden omgaat, dan lieten de goedkeuring en publicatie van de Basiswet een bevordering naar een moreel hoger niveau uitschijnen.

De auteurs in dit boek grijpen deze tiende verjaardag aan om het bilan op te maken van de jonge geschiedenis van de Basiswet. Zoals de titel doet uitschijnen, behandelen de bijdragen in dit boek de ontwikkelingen van de Basiswet sinds haar publicatie. Waarheen gaat het met de Basiswet? Welke weg heeft ze de afgelopen 10 jaar afgelegd en hoe ontrolt haar toekomst zich? Aan de hand van acht hoofdstukken reflecteren experts op fundamentele aspecten van de Basiswet. Het eerste en laatste hoofdstuk bevatten bredere reflecties over de Basiswet, de tussenliggende hoofdstukken zoomen telkens in op specifieke thema's.

In een eerste bijdrage blikt Tom Daems terug op de periode vanaf de goedkeuring van de Basiswet. Hij overloopt de wijzigingen en de trage en bovendien tot op vandaag nog steeds gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de Basiswet tussen 2005 en 2015. Aan de hand van 6 Koninklijke Besluiten zijn onderdelen van de Basiswet ten uitvoer gelegd. Daems schetst tevens hoe op basis van latere wetten wijzigingen aan de Basiswet zijn aangebracht, soms tegen de filosofie van de Basiswet in. Daarenboven staat hij stil bij uitdagingen voor de tenuitvoerlegging, waarbij hij wijst op de trage en voorwaardelijke inwerkingstelling van de Basiswet, op de stakingen en sociale onrust in de gevangenissen en op de overbevolking. Afsluitend belicht hij hoe de Basiswet geneutraliseerd werd op het vlak van de fouille op het lichaam.

Vervolgens bespreken Tom Daems en Greet Smaers hoe het gesteld is met toezicht op detentie. Ze staan eerst stil bij de juridische regeling van toezicht en het klachtrecht voor gedetineerden. Daarna laten ze hun licht schijnen op de Centrale Toezichtsraad en de Commissies van Toezicht, hun samenstelling, werking en logistieke ondersteuning. Ze wijzen op ernstige praktische problemen bij het opzetten van een volwaardig toezicht, terwijl het toezicht op de gevangenis zoals ze dat vandaag observeren, verre van toereikend en zelfs op bepaalde vlakken ronduit amateuristisch is. Afsluitend geven ze drie punten voor verder debat over het toezicht op gevangenissen.

In het derde hoofdstuk bespreken Luc Robert en Veerle Scheirs de samenhang in de regeling van de interne en externe rechtspositie. Tussen de interne en externe rechtsposities bestaan meerdere dwarsverbindingen, waaronder de principes voor beide regelingen en de voorbereiding van de terugkeer naar de samenleving. Die samenhang is bij de tenuitvoerlegging van beide regelingen echter op de achtergrond verzeild. Meer nog, verschillende *missing links* tussen de interne en externe rechtspositie bestaan omdat cruciale onderdelen van de Basiswet tot op vandaag niet zijn ten uitvoer gelegd, het individueel detentieplan voorop. Het is maar de vraag of daardoor de overgang tussen de gevangenis en de buitenwereld wel optimaal verloopt.

De vierde bijdrage behandelt de link tussen de Vlaamse hulp- en dienstverlening en de Basiswet. Koen Polfliet geeft eerst een uitgebreid historisch overzicht van de stappen in de communautarisering van hulp- en dienstverlening, tot en met het nieuwe strategisch plan 2015-2020. Vervolgens snijdt hij de relatie aan tussen de Basiswet en de Vlaamse Gemeenschap, met bijzondere aandacht voor de sterke onderlinge verwevenheid tussen het federale kader zoals dat door de Basiswet is uitgetekend en de hulp- en dienstverlening die binnen dat kader invulling aan de Vlaamse bevoegdheden kunnen geven.

Pieter De Witte bespreekt hoe levensbeschouwing aan bod komt in de Basiswet en overloopt de implementatie en wijzigingen van de geestelijke verzorging in gevangenis. Hoewel hij enerzijds ontwikkelingen ziet die de levensbeschouwelijke pluraliteit in gevangenis ten goede komen, stelt hij anderzijds vast dat belangrijke uitdagingen en problemen blijven die de invulling van een gedegen geestelijke verzorging in de weg staan. De ontoereikende verloning en het problematische statuut van de geestelijke verzorgers staan daarbij voorop, naast het open vraagstuk naar de beste organisatie van geestelijke verzorging binnen het gevangeniswezen. De Witte wijst op de beperkte aandacht voor en erkenning van de geestelijke verzorging vanuit het gevangeniswezen zelf, maar dit lijkt te kenteren door gedetineerden verdacht van of veroordeeld wegens terrorisme, met het risico op instrumentalisering van de geestelijke verzorging.

Het volgende hoofdstuk gaat in op de controle- en veiligheidsmaatregelen in de gevangenis. Chris Hermans en Jürgen Millen belichten de beginselen bij de ordehandhaving achter de tralies. Achtereenvolgens komen de dialectiek van de controle en het standaardregime aan bod. Vervolgens focussen ze op controlemaatregelen, waarbij ze naast de identificatie en de doorzoeking van cellen bijzondere aandacht besteden aan de fouille. Hun uitgebreide behandeling van de gecontesteerde regeling van de fouille illustreert treffend hoe moeizaam bepaalde wijzigingen achter de tralies ingang vinden, met rechtszaken tot voor het Grondwettelijk Hof. Daarna gaan ze in op bijzondere veiligheidsmaatregelen

en maatregelen van rechtstreekse dwang. Op meerdere vlakken identificeren ze hiaten in de regelgeving, waaronder de gebrekkige rechtsbijstand van gedetineerden in het geval van een bijzondere veiligheidsmaatregel.

Daarna zetten Tom Vander Beken en Vincent Eechaudt op een zeer heldere manier de tuchtregeling voor gedetineerden uiteen. Eerst belichten ze de bronnen van het penitentiair tuchtrecht, vervolgens bespreken ze de algemene bepalingen inzake tucht in de Basiswet. De tuchtrechtelijke inbreuken en sancties komen uitgebreid aan bod. Wat de sancties betreft, betekent de tuchtregeling van de Basiswet een grondige stap voorwaarts: de tuchtrechtelijke sancties zijn limitatief opgelijst, wat een breuk met het verleden inhoudt. Vander Beken en Eechaudt overlopen uitgebreid de algemene en bijzondere tuchtsancties, ze staan stil bij de opsluiting in een strafcel, de afzondering in de aan de gedetineerde toegewezen verblijfsruimte, de toemeting van tuchtsancties en de tuchtprocedure. Ze staan ook stil bij tucht voor geïnterneerden en onderstrepen de noodzaak van een aparte interne rechtspositie voor deze kwetsbare groep.

Het laatste hoofdstuk in dit boek is van de hand van Sonja Snacken. Als academica en voormalig lid van de commissie Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden blijkt ze in deze bijdrage vooruit op hoe zij de toekomst van de Basiswet ziet. Ze vat haar vooruitblik aan door stil te staan bij de betekenis van de *Basiswet*. Daarna wijst ze op enkele fundamentele rechtssociologische inzichten, waaronder de bescheiden plaats van wetgeving in maatschappelijke en sociale verandering. Vervolgens houdt ze tegen het licht welke onderdelen zijn ingevoerd en welke nog niet, wat een veelzeggend overzicht oplevert: onderdelen die grotere wijzigingen in de penitentiaire praxis zouden inhouden, zijn tot op heden niet ingevoerd of gewijzigd, de rest heeft voornamelijk de bestaande praktijk een reglementaire basis gegeven. In de kern van haar bijdrage staat ze stil bij de leidinggevende principes die de Basiswet dooraderen, identificeert ze *good practices* en formuleert ze denkpistes die het gevangeniswezen en de verdere tenuitvoerlegging van de Basiswet zouden ten goede komen. Ondanks het moeizame proces dat de Basiswet sedert 2005 heeft doorgemaakt, blijft Snacken optimistisch over de toekomst.

Bepaalde onderwerpen blijven in dit werk buiten beeld. Er is geen stuk over de gezondheidszorg, terwijl op dat vlak ook één en ander in beweging is (o.a. tenuitvoerlegging van de bepalingen omtrent de penitentiaire gezondheidsraad). Ook is er geen apart stuk over geïnterneerden, maar zie het themanummer van FATIK begin 2015 (nr. 145) en het recent verschenen verzamelwerk naar aanleiding van de nieuwe interneringswet (Casselmann et al., 2015). Een exhaustieve behandeling van alles waar de Basiswet aan raakt, is zeer moeilijk haalbaar. Redactionele

keuzes verklaren waarom bepaalde thema's aan bod komen en andere niet. Hoe cliché het mag klinken: kiezen is ook hier altijd een beetje verliezen.

De bijdragen in dit boek laten de lezer achter met een verdeeld gevoel. Enerzijds is veel vooruitgang geboekt ten aanzien van de periode voor de Basiswet. Gaandeweg wordt de legaliteitscrisis met de geleidelijke tenuitvoerlegging van de Basiswet aangepakt. Verbeteringen in de interne rechtspositie van gedetineerden dringen door in het gevangeniswezen en de rechterlijke macht neemt daarbij ook een belangrijkere rol op (zie onder meer de regeling omtrent de fouille op het lichaam, waarbij het Grondwettelijk Hof de gewijzigde regeling vernietigde). Detentie voldoet nu meer dan voor de Basiswet aan bepaalde internationale rechtsregels; de Basiswet is er zelfs mee dooraderd. De rechtsbescherming van gedetineerden is erop vooruitgegaan sedert de Basiswet het licht zag.

Anderzijds blijft er veel marge tot verbetering. Tien jaar na de goedkeuring en publicatie van de Basiswet stellen we vast dat het lange en bij wijlen moeizame parlementaire proces in aanloop naar de Basiswet gevolgd wordt door een mogelijk nog langere en moeizamere tenuitvoerlegging van de wet. Een wet over een zodanig moreel en ideologisch beladen materie maken is één uitdaging, ze uitvoeren blijkt een al even grote horde. Het normerende karakter van de Basiswet botst daarbij niet zelden op een penitentiaire praxis die zich zo ondoordringbaar toont als ware het de muren van een hoog beveiligde gevangenis. De zeer trage en gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de Basiswet, naast meerdere wijzigingen die de rechtsbescherming afzwakken – denk maar aan de fouille op het lichaam –, maken dat nog een lange weg af te leggen is vooraleer gedetineerden als volwaardige rechtsburgers kunnen terugvallen op wettelijke beschermingsmechanismen tegen beslissingen van de overheid. Tot de Basiswet volledig is ingevoerd en het achterliggende gedachtegoed daarbij niet (te veel) is afgezwakt, blijft het wachten op volwaardig toezicht op detentie en de onafhankelijke afhandeling van klachten, op een echte penitentiaire bejegening aan de hand van een individuele detentieplanning en -fasering en op alle andere elementen die in de Basiswet van 2005 zitten, maar tot op heden in de schuif liggen stof te verzamelen. De trage voorbereidingen en de trage tenuitvoerlegging doen denken aan de woorden van de Nederlandse criminoloog van Wieringh, die de traagheid van hervormingen in het gevangeniswezen in Nederland aan de kaak stelde: *'Het papier waarop parlementaire moties worden gedrukt, blijkt nog geduldiger te zijn dan gewoon papier – en zeker als het om het gevangeniswezen gaat. Want welke parlementariër stelt werkelijk belang in deze uithoek van de samenleving*

waar hij de handen niet op elkaar krijgt en geen stemmen voor zijn herverkiezing te verwachten heeft?’ (van Weringh, 1993: 17).

Meermaals in dit boek verwijzen auteurs naar de nieuwe minister van Justitie Koen Geens en diens recent voorgestelde Justitieplan (Geens, 2015). Hij belooft deze legislatuur werk te maken van de tenuitvoerlegging van de Basiswet. Hopelijk slaagt hij in zijn opzet en kunnen we binnen enkele jaren een nieuwe stand van zaken opmaken, waarbij de kritieken en tekorten die in dit boek gesignaleerd zijn, tot het verleden behoren. Alleszins is duidelijk dat de Basiswet nog een lange weg wacht. Quo vadis, Basiswet? De toekomst zal het uitwijzen.

Luc Robert
Hoofdredacteur FATIK

Referenties

- Casselmann, J., De Rycke, R. & Heimans, H. (Eds.) (2015). *Internering: Nieuwe Interneringswet en organisatie van de zorg*. Brugge: Die Keure.
- Claes, E. (1951). *Cel 269*. Antwerpen: Uitgeversmaatschappij N.V. Standaard-Boekhandel.
- Dupont, L., Peters, T. & Smaers, G. (1996). *Rechtsbescherming van gedetineerden*. Brussel: DWTC rapport.
- Eliaerts, C. (1976-1977). *De fundamentele rechten van veroordeelde gedetineerden*. Brussel: niet gepubliceerd proefschrift, Vrije Universiteit Brussel.
- Geens, K. (2015). *Het Justitieplan. Een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid*. Brussel: Ministerie van Justitie.
- Maes, E. (2009). *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*. Antwerpen: Maklu.
- Peters, T. (1976). *Ongelijke levensvoorwaarden in de Centrale Gevangenis te Leuven*. Leuven: Acco.
- Van Weringh, K. (1993). *De ideale gevangenis*. Amsterdam: Uitgeverij Bas Lubberhuizen.