

**Advies van de federale Ombudsman over de inspectie, de opleiding
en een gegarandeerde dienstverlening tijdens stakingen,
voor een kwalitatiever penitentiair beleid¹**

Brussel, 28 november 2018

Gevangenen zijn voor hun rechten en fundamentele behoeften volledig afhankelijk van de staat. De manier waarop wij hen behandelen, is dus een goede maatstaf voor de staat van onze democratie. De federale Ombudsman wil drie punten vermelden: de inspectie, de opleiding van penitentiair beambten en de gegarandeerde dienstverlening tijdens een stakingsperiode.

De inspectie

Artikel 9 van het wetsontwerp voorziet in de oprichting van een inspectie die *toezicht zal houden op het beheer van de klachten² die aan de penitentiaire administratie gericht worden*. Wij begrijpen dat het gaat om de inrichting van een intern klachtenmanagementsysteem wat een enorme vooruitgang zal betekenen voor de bescherming van de rechtspositie van de gedetineerde.

Maar bij de uitwerking van dit intern klachtenmanagementsysteem zijn ons een aantal zaken niet duidelijk. Aan de hand van een schema (pagina 3) en een aantal vragen zullen wij aantonen waarom dat zo is.

- Wie zal het eigenlijke interne klachtenbeheer op zich nemen? waar binnen de penitentiaire administratie zal dit georganiseerd worden?
- Zal het toezicht van de inspectie enkel slaan op dit in artikel 9 bedoelde beheer van klachten? Hoe zal deze inspectie zich verhouden ten opzichte van de externe klachtenkanalen?
- Hoe zal het voor een gedetineerde duidelijk zijn waar hij met welke klacht terecht kan? Zal hij bijvoorbeeld met dezelfde klacht op meerdere plaatsen tegelijkertijd terecht kunnen?
- En last but not least : hoe zal een directeur van een gevangenis zijn inrichting nog efficiënt kunnen beheren als hij voor dezelfde klacht via verschillende kanalen simultaan wordt geïnterpelleerd?

Opleiding

Het wetsontwerp voorziet in de oprichting van een penitentiaire opleidingsdienst en een voortgezette beroepsopleiding van alle personeelsleden van de penitentiaire administratie. Uit onze ervaring op het terrein blijkt hoe belangrijk de vorming, in de ruime zin - zoals trouwens benadrukt in het ontwerp - én hoe bepalend ze is voor de manier waarop de gedetineerden dagelijks bejegend worden. De in het wetsontwerp beoogde professionalisering veronderstelt voldoende opleiding en de nodige middelen daartoe. En de kwestie van de voldoende middelen beperkt zich niet tot de financiële middelen waarover de opleidingscentra (momenteel Marneffe, Brugge, Merksplas) beschikken.

In het ontwerp wordt duidelijk gewezen op de moeilijke budgettaire context, zowel actueel als in de toekomst (p. 16, laatste alinea) en wordt de vraag gesteld wat de beste keuze is die in deze context moet worden gemaakt. De federale Ombudsman merkt op dat voor zover deze redenering kan worden gevolgd,

¹ Advies bij het wetsontwerp DOC 54 3351/001 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel en bij de daaraan toegevoegde wetsvoorstellen DOC 54 0277/001, DOC 54 1871/001, DOC 54 0825/001 en DOC 54 0825/002.

² In de Nederlandse versie wordt steeds “klachten” gebruikt, in de Franse versie wordt hier “réclamations” gebruikt, wat voor verwarring kan zorgen.

het niveau van het daadwerkelijk ingezet personeelseffectief op het ogenblik van het maken van zo'n keuze van cruciaal belang is.

Het garanderen van een voortgezette beroepsopleiding vereist immers dat het penitentiair personeel dat actueel instaat voor het toezicht, in voldoende getale aanwezig is in de inrichtingen, opdat een deel van het personeel de aangeboden opleidingen effectief zou kunnen bijwonen. Om dit te bereiken, is het essentieel dat de tijd die nodig is voor het bijwonen van de voortgezette opleiding onlosmakelijk deel uitmaakt van de planning van de personeelsnoden van de penitentiaire inrichtingen. Momenteel lijdt de opleiding onder het personeelstekort en wordt de voor opleiding bedoelde tijd als een inwisselbaar gegeven gebruikt in geval van personeelstekort.

Uit onze vaststellingen blijkt dat de professionalisering van het beroep van penitentiair beambte, zowel op het vlak van knowhow als wat de algemene houding betreft, vereist dat de initiële opleiding wordt afgerond met een evaluatie van de vereiste competenties. Dit is momenteel niet het geval. In die zin staat de federale Ombudsman positief tegenover de verplichting om te slagen in de basisopleiding voor de definitieve aanwerving (artikel 23 van het wetsontwerp).

De gegarandeerde dienstverlening tijdens een stakingsperiode³

Het wetsontwerp is gebaseerd op de publieke verklaring van het CPT van 13 juli 2017. De enige opsomming, overeenkomstig artikel 17 van het wetsvoorstel, van bepaalde essentiële rechten die gewaarborgd dienen te worden tijdens de staking, dreigt niet te voldoen aan de genoemde eisen door het CPT in punt 11 van haar verklaring. Meer bepaald de noodzaak om « de veiligheid » en « een ten allen tijde menselijke en respectvolle behandeling » van gedetineerden te verzekeren⁴. Uit de praktijkervaring van de federale Ombudsman blijkt dat een limitatieve lijst van gegarandeerde rechten niet volstaat om onmenselijke en vernederende behandelingen te voorkomen tijdens een stakingsperiode. Specifieke omstandigheden eigen aan bepaalde gevangenisstraffen kunnen andere maatregelen vereisen. Maar het in artikel 19 voorziene plan om, per inrichting, de prestaties en maatregelen vast te leggen die door het personeel geleverd en genomen moeten worden, verwijst enkel naar de diensten voorzien in artikel 17.

Zo was het tijdens de staking in de zomer van 2018 zo warm in de cellen te Leuze-en-Hainaut dat zelfs al zouden al de in artikel 17 voorziene diensten gewaarborgd zijn, dan nog waren de gedetineerden onderworpen aan een onmenselijke behandeling omdat ze 23 uur op 24 in deze verstikkende hitte moesten verblijven. In deze inrichting bijvoorbeeld, zou het prestatieplan in geval van staking dus de nodige maatregelen moeten voorzien om die situaties te vermijden.

Deze algemene verplichtingen moeten de veiligheid waarborgen en ervoor zorgen dat de gedetineerde steeds op een menselijke en respectvolle manier behandeld wordt. Dit moet dus expliciet in artikel 17 op die manier worden opgenomen zodat het operationeel plan daarmee rekening moet houden. Indien dat niet gebeurt wordt het doel van de wet mogelijks niet bereikt door deze bepalingen.

De beperking van het recht van de gedetineerde om enkel met zijn naasten en zijn advocaat schriftelijk en telefonisch contact te onderhouden lijkt moeilijk verdedigbaar. Dit recht dient uitgebreid te worden tot de correspondentie met alle personen en autoriteiten die niet onderworpen worden aan controle (artikel 57 van de Basiswet) enerzijds en tot telefonische contacten met nummers die reeds werden goedgekeurd en geregistreerd in de telefoonservers van de gevangenis anderzijds⁵.

³ Zie de aanbeveling AA 15/01 van de federale Ombudsman naar het Parlement om algemene en reglementaire maatregelen nemen om de fundamentele rechten en noden van de gedetineerden en de openbare veiligheid te verzekeren tijdens een staking in de penitentiaire sector, <http://federalombudsman.be/nl/content/aa-1501-stakingen-de-gevangenis>.

⁴ CPT, Openbare verklaring betreffende België, Straatsburg, 13 juli 2017, punt 11.

⁵ Zoals voorzien in artikel 20 en 21 van het Koninklijk Besluit van 8 april 2011 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding en uitvoering van verscheidene bepalingen van de titels III en V van de basiswet van 12 januari 2005

Tijdens een staking, vraagt de bescherming van de fundamentele rechten van de meest kwetsbare gedetineerden of andere personen ondergebracht in de gevangenis, namelijk geïnterneerde personen met psychiatrische stoornissen, gedetineerden met een handicap, alsook kinderen die met een ouder in de gevangenis verblijven⁶, een verhoogde aandacht. Het operationeel plan zoals voorzien in artikel 19 van het voorstel dient eveneens te voorzien in de nodige voorwaarden opdat de rechten vermeld in artikel 17 voor kwetsbare gedetineerden zouden worden gewaarborgd. De leefomstandigheden van kinderen die met hun ouders in de gevangenis verblijven, moeten worden gevrijwaard gedurende de hele stakingsperiode.

Conclusie

Samenvattend stelt de federale Ombudsman dus dat een intern klachtenmanagementsysteem een grote vooruitgang is voor de rechten van de gedetineerde, maar de uitwerking ervan is nog zeer onduidelijk. De opleiding van de beambten is een voorwaarde voor grotere professionalisering, maar dan moet er wel voldoende tijd en budget voor worden uitgetrokken. Bij de uitwerking van de gegarandeerde dienstverlening tijdens een staking, tot slot, kan het wetsontwerp aangepast worden om de kans op onmenselijke en vernederende behandelingen te voorkomen.

Op basis van onze terreinervaring en de klachten is de federale Ombudsman steeds bereid tot constructieve dialoog voor een kwalitatiever penitentiair beleid.

betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden. Artikel 20 en 21 werden genomen ter uitvoering van artikel 64§6 van de Basiswet.

⁶ Zie de aanbeveling OA 11/09 van de federale Ombudsman naar het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen om bijzondere onderrichtingen op te stellen betreffende het onthaal van kinderen die bij hun gedetineerde ouder verblijven, zowel wat de infrastructuurvereisten betreft waaraan de inrichting moet voldoen, als wat de levensomstandigheden van het kind in de strafinrichting betreft, <http://federalombudsman.be/nl/content/oa-1109>. Deze aanbeveling blijft actueel.

Schema klachten inzake gevangeniswezen

