



RATIFICATIE VAN HET OPCAT EN INSTELLING VAN EEN NATIONAAL PREVENTIEF MECHANISME TEGEN FOLTERING IN BELGIË

ADVIES VAN DE OPCAT-COALITIE, OKTOBER 2021



Ratificatie van het OPCAT en instelling van een nationaal preventief mechanisme tegen foltering in België

Advies van de OPCAT-coalitie, oktober 2021

Samenvatting

België heeft het Facultatief Protocol bij het VN-Verdrag tegen foltering (OPCAT) nog steeds niet geratificeerd en heeft evenmin een nationaal preventiemechanisme NPM opgericht, d.w.z. een instelling die gespecialiseerd is in het houden van toezicht op plaatsen van vrijheidsberoving en die gevallen van foltering en mishandeling tracht te voorkomen.

Dit document, dat is opgesteld door verschillende verenigingen en deskundigen die zich inzetten voor de rechten van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, biedt een analyse van de huidige situatie en stelt aanbevelingen voor die zijn aangepast aan de Belgische context, met de internationale normen als leidraad.

De organisaties roepen de Belgische autoriteiten op het OPCAT zo spoedig mogelijk te ratificeren en een doeltreffend nationaal preventief mechanisme in te stellen om mishandeling te voorkomen door te zorgen voor onafhankelijk en onpartijdig extern toezicht op plaatsen waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd.

De organisaties verduidelijken dat zij geen kandidaten zijn voor het lidmaatschap van de toekomstige NPM.

België heeft in 2005 het Facultatief Protocol bij het VN-Verdrag tegen foltering (OPCAT) ondertekend. Vervolgens heeft het zich ertoe verbonden het te ratificeren, wat tot op heden nog steeds niet is gebeurd. Zowel de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties, tijdens zijn laatste universele periodieke evaluatie, als het Comité tegen foltering, tijdens zijn laatste evaluatie van België, hebben de Belgische staat tot de orde geroepen omdat deze zijn internationale verbintenissen op dit gebied niet nakomt. België heeft nog steeds geen Nationaal Preventiemechanisme opgezet dat voldoet aan de internationale eisen (de Beginselen van Parijs) en het OPCAT.

In de praktijk betekent dit dat er geen controle plaatsvindt van alle plaatsen van vrijheidsberoving door een onafhankelijk orgaan, en dat gedetineerden worden beroofd van een blik van buitenaf op hun rechten, die niet altijd worden gerespecteerd. Het is belangrijk om op te merken dat België een van de weinige landen van de Europese Unie is die een dergelijk mechanisme nog niet heeft.

Bestaande organen en problemen

De internationale beginselen en de effectieve implementatie van een toezicht op alle plaatsen van vrijheidsbeneming zijn momenteel niet gewaarborgd. Er bestaat **geen mechanisme om foltering te voorkomen dat voldoet aan de vereisten van het OPCAT: België heeft het nog steeds niet geratificeerd en de bestaande organen vertonen diverse gebreken.**

In België zijn verschillende instellingen belast met het toezicht op de plaatsen van vrijheidsberoving, zoals de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen en de Commissies van Toezicht (voor gevangenen en afdelingen en inrichtingen voor geïnterneerden), Myria (voor gesloten centra - d.w.z. administratieve detentie), het Comité P (dat toezicht houdt op de politiediensten) of de Federale Ombudsman (die individuele klachten ontvangt van eenieder, al dan niet gedetineerd, die tegen de Belgische autoriteiten zijn gericht).

Overeenkomstig de beginselen van Parijs zijn sommige organen rechtstreeks gekoppeld aan het Parlement en zijn zij derhalve onafhankelijk van de uitvoerende macht. Andere organen blijven verbonden aan de uitvoerende macht, wat een probleem vormt¹.

Wanneer er een controlemechanisme bestaat, is het vaak fragmentarisch, ongecoördineerd of zelfs ondoeltreffend en soms afhankelijk van de goede wil van de overheden.

Zo worden de plaatsen van administratieve detentie van vreemdelingen niet systematisch gecontroleerd of geïnspecteerd door een onafhankelijke instantie. Sommige instellingen, zoals Myria, hebben een wettelijk recht op toegang tot gesloten centra en voeren bezoeken uit, maar alleen op ad hoc-basis. De reikwijdte van dit recht op toegang is niet bij wet geregeld, bijvoorbeeld met betrekking tot de bewegingsvrijheid tijdens deze bezoeken, de toegang tot informatie en dossiers van gedetineerden of de mogelijkheid om met hen te kunnen praten (zie het parallelle verslag van Myria aan het VN-Comité tegen Foltering²). Bovendien strekt deze controle zich niet uit tot alle plaatsen waar vreemdelingen van hun vrijheid zijn beroofd, zoals havens, politiebureaus, luchthavens, transfervoertuigen, enz. Er moet ook op gewezen worden dat vreemdelingen in administratieve detentie wekelijks worden bezocht door geaccrediteerde NGO-bezoekers, maar hun recht op bezoek is precair aangezien het volledig aan het oordeel van de bevoegde administratie (de Dienst Vreemdelingenzaken) is overgelaten. Bovendien is er op veel plaatsen geen onafhankelijk extern toezicht, zoals intensieve behandel eenheden in psychiatrische ziekenhuizen, cellen op luchthavens, politiebureaus, cellen in gerechtsgebouwen en sommige plaatsen waar minderjarigen worden gedetineerd (vb. Overheidsinstellingen voor jeugdbescherming).

Ratificatie is te laat

In juli 2018 werd een wetsvoorstel tot instemming met het OPCAT unaniem

¹ Dit is bijvoorbeeld het geval met de AIG en de DGDE.

² Pagina 6, [2021 - rapport CAT - version NL.pdf \(myria.be\) 2021](#)

aangenomen³, maar meer dan drie jaar later is deze naar behoren aangenomen wet nog steeds niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. De regionale wetgeving die de Belgische staat in staat zou stellen het OPCAT te ratificeren, is naar behoren aangenomen en afgekondigd. Dit langdurig stilzitten lijkt erop te wijzen dat de opeenvolgende federale regeringen besloten hebben om geen ratificatie-instrument neer te leggen. Vele jaren geleden heeft de regering echter een evaluatieproces van de bestaande controlemechanismen in België op gang gebracht met het oog op de oprichting van een NPM. Het lijkt erop dat deze inspanning geen succes heeft gehad, enerzijds vanwege politieke impasses en anderzijds door terughoudendheid binnen instellingen die vandaag de dag een missie hebben die vergelijkbaar zou kunnen zijn met minimale of niet-effectieve controle.

Er is alle reden om aan te nemen dat de Belgische autoriteiten niet voldoende aandacht besteden aan de oprichting van een NPM.

Hoewel het huidige federale regeerakkoord zwijgt over de kwestie van het OPCAT, wordt verwacht dat de FOD Buitenlandse Zaken de ratificatienormen zal indienen zodra overeenstemming is bereikt over de vorm van de NPM. En dat is waar het probleem ligt. In het najaar van 2020 is de FOD Justitie gestart met een breed overleg met de instanties die belast zijn met het toezicht op de plaatsen van vrijheidsberoving en met andere mogelijk betrokken instanties. Deze raadpleging is nog aan de gang. Er zijn vier wegen verkend⁴. De regering lijkt momenteel de voorkeur te geven aan twee ervan: ten eerste dat de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTRG) en de Commissies van Toezicht de bevoegdheden van de NPM overnemen, en ten tweede dat de Federale Ombudsman de bevoegdheden van de NPM krijgt, samen met de regionale en communautaire ombudsmannen.

³ Wetsvoorstel tot instemming met het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, aangenomen in New York op 18 december 2002, Parl. Nr. 54-3192/001.

⁴ De vier opties werden door minister Vincent Van Quickenborne vermeld in de commissie Justitie van 28 april 2021 <https://www.lachambre.be/doc/CCRI/html/55/ic455x.html>, paragraaf 05.02, "Hoewel het scenario van de uitbreiding van de bevoegdheden van de Centrale Raad voor het Gevangeniswezen of de collegiale aanstelling van ombudsmannen de voorkeur genoot in de besprekingen die aan

De OPCAT-coalitie is van mening dat geen van deze voorkeursoplossingen voldoet. In het algemeen komen de denkpistes van de overheidsdiensten niet tegemoet aan de internationale eisen en wordt er niet voldoende rekening gehouden met de ervaring van andere landen, zowel wat betreft doeltreffend toezicht als wat betreft de onafhankelijkheid en scheiding van de juridisch afzonderlijke taken van bemiddeling, klachtenbehandeling en toezicht.

De Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen en de Commissies van Toezicht

In dit verband zijn **de Centrale Toezichtsraad voor gevangeniswezen (CTRG) en de Commissies van Toezicht** treffende voorbeelden.

Volgens de Beginselenwet⁵ hebben de Commissies van Toezicht een drievoudige taak: toezicht houden, advies geven en bemiddelen binnen de gevangnissen. Zij zijn belast met het onafhankelijk toezicht op de gevangnissen en de eerbiediging van de rechten van de gevangenen, de bemiddeling tussen de directie en de gevangenen, het verstrekken van adviezen en aanbevelingen betreffende de gevangenis en het opstellen van een jaarverslag. Daarnaast zijn er binnen de Commissies van Toezicht klachtencommissies, die verantwoordelijk zijn voor de behandeling van klachten van gedetineerden (klachtenprocedure waarin is voorzien in de Europese gevangenisregels en de Nelson Mandela-regels, en die aan België is aanbevolen door het CPT⁶). De drie leden van de klachtencommissies zijn afkomstig uit de Commissies van Toezicht.

De CTRG van zijn kant moet onafhankelijk toezicht houden op gevangnissen, beroep tegen beslissingen van klachtencommissies in ontvangst nemen en advies geven aan de gevangenisautoriteiten.

deze aanbevelingen voorafgingen, worden alle opties verder onderzocht met het oog op de voorbereiding van het politieke debat, met inbegrip van het scenario om de rol van nationaal preventiemechanisme toe te vertrouwen aan de IFDH of aan een ad-hocorgaan.

⁵ Beginselenwet inzake het beheer van penitentiaire inrichtingen en de rechtspositie van gedetineerden, 12 januari 2005.

⁶ Het Europees Comité inzake de Preventie van Foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing of CPT is een orgaan van de Raad van Europa.

Deze zogenaamde "toezichthoudende" gevangenisorganen nemen dus verschillende taken op zich die onverenigbaar zijn met de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die zij in acht moeten nemen. **De functies van bemiddeling, controle en klachten lopen dus door elkaar.** Hoewel de wet bepaalt dat leden van klachtencommissies alleen belast zijn met de behandeling van klachten en niet betrokken zijn bij het toezicht op gevangenis, bestaat er in de praktijk een porositeit tussen de taken van toezicht en behandeling van klachten. Ten eerste creëert de wet zelf een leemte in de scheiding van deze functies door te bepalen dat indien een lid van het Klachtencommissie niet beschikbaar is, hij of zij kan worden vervangen door een lid van de de Commissie van Toezicht. Ten tweede heeft de CTRG leden van Klachtencommissies formeel toestemming gegeven om toezichthoudende taken te blijven uitvoeren (in strijd met de wet). Ten derde ontvangen de leden van de Klachtencommissies in veel Commissies van Toezicht de door de commissarissen opgestelde maandelijkse verslagen, de agenda's en notulen van de vergaderingen, en wonen zij zelfs de vergaderingen van de Commissies van Toezicht bij, tijdens dewelke individuele dossiers van gedetineerden worden besproken. De zaken die de (formele of informele) bemiddeling van de Commissies van Toezicht doorlopen, zijn dus al bekend bij de leden van de Klachtencommissies. In de praktijk betekent dit dat een lid van de Commissie van Toezicht in contact zou kunnen komen met een gedetineerde in verband met een specifiek probleem en vervolgens zou zetelen in de Klachtencommissie die zich buigt over hetzelfde probleem als de gedetineerde een klacht zou indienen.

Voorts zijn de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de leden van de bestaande toezichthoudende instanties niet gewaarborgd. In het geval van de CTRG kunnen de leden bijvoorbeeld ambtenaren van de overheid zijn, met inbegrip van de gevangenisadministratie. Zij worden door hun dienst gedetacheerd en keren daarna terug na hun missie bij het CTRG. De samenstelling van de Beroepscommissie binnen het CTRG roept ook vragen op met betrekking tot de klachtenbehandeling. In deze Commissie zetelen leden die beroepshalve beslissen over de opsluiting van personen. Er bestaat een reëel risico dat deze leden in het kader van

een beroepsprocedure een beslissing zullen moeten nemen over de zaak van een persoon die zij in hechtenis hebben genomen.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat deze opeenstapeling van functies de doeltreffendheid van de controle door de toezichthoudende instanties vermindert. Het eerste jaarverslag van het CTRG is in dit opzicht illustratief: de structurele analyse van de detentieomstandigheden is beperkt, en het CTRG benadrukt hoeveel energie de organisatie van de klachtenprocedure kost - energie die niet wordt besteed aan de toezichthoudende taak.

Om ervoor te zorgen dat deze drie taken volledig naar waarde worden geschat en effectief worden uitgevoerd, zou een getrouwe en transparante kijk op de wet erin voorzien dat zij worden toegewezen aan drie afzonderlijke organen:

- aan de toekomstige NPM, de controlefunctie,
- aan een tweede orgaan (bv. Commissies van Toezicht), de bemiddelingsfunctie en
- aan een derde instantie binnen het gerechtelijk apparaat de behandeling van klachten (bv. een binnen de Strafvueroeringsrechtbanken opgerichte klachtenkamer).

De ombudsmannen

De **Federale Ombudsmannen en hun tegenhangers op regionaal niveau** zijn evenmin in staat een doeltreffende controle uit te oefenen op de plaatsen van vrijheidsberoving: hun mandaat laat momenteel niet toe dat zij toegang hebben tot al deze plaatsen en aangezien zij klachten behandelen, zou ook hier sprake zijn van een vermenging van de verschillende taken die een echte scheiding van de mandaten onmogelijk maakt. Bovendien hebben de federale ombudsmannen, ondanks het feit dat zij al bevoegdheden hebben voor bepaalde plaatsen van vrijheidsberoving, nooit een echt toezicht in de zin van de internationale regelgeving op deze plaatsen uitgeoefend.

In het huidige complexe institutionele landschap van België zou het plan om de NPM gezamenlijk toe te vertrouwen aan de ombudsmannen van de verschillende

overheidsniveaus de NPM ontoegankelijk maken voor diegenen die er in de eerste plaats gebruik van zouden moeten maken, d.w.z. personen die van hun vrijheid zijn beroofd. Dit scenario zou waarschijnlijk ook leiden tot verschillen in de financiering van de NPM, aangezien elke ombudsman financiering zou ontvangen en verantwoording zou moeten afleggen aan een ander parlement. Bovendien is er nog geen ombudsman voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Een ander groot nadeel van het scenario waarin de NPM aan de ombudsmannen wordt toevertrouwd, is dat de verwarring tussen preventie en bemiddeling, die in het geval van het CTRG reeds aan de kaak is gesteld, zou blijven voortbestaan, terwijl bemiddeling juist de essentie is van de opdracht van de ombudsmannen, en zij deze taak uiteraard niet opzij kunnen schuiven.

Tenslotte zou de oplossing om een NPM op te splitsen in een aantal afzonderlijke afdelingen, die louter qua naam overeenkomen of enkel sporadisch samenkomen, niet bevorderlijk zijn voor de totstandkoming van één cultuur van preventie van foltering en wrede, onmenselijke en ontorende behandeling en bestraffing. Dit is nochtans een essentiële verwezenlijking die zou moeten voortkomen uit de bekrachtiging van het OPCAT.

Uit deze vaststellingen moet worden geconcludeerd dat het absoluut noodzakelijk is een NPM op te richten om de Belgische staat in staat te stellen het OPCAT te ratificeren en te zorgen voor een onafhankelijk en onpartijdig extern toezicht op alle plaatsen van vrijheidsberoving. Daartoe moeten de volgende beginselen in acht worden genomen.

Oprichting van een doeltreffende en internationaal conform NPM - aanbevelingen aan de Belgische overheid

De creatie van een NPM vereist dat een aantal beginselen in acht wordt genomen, waaronder diegene die hierna worden toegelicht.

• Controlemissie: een specifieke missie

Het toezicht op de plaatsen van vrijheidsberoving is een specifieke bevoegdheid die niet mag worden verward met bemiddeling of de uitoefening van het recht om een klacht in te dienen. Een taak als toezichthouder op plaatsen van vrijheidsberoving verdraagt geen improvisatie; dit is duidelijk voor iedere geïnformeerde waarnemer van NPM's in andere landen.

Om een nieuwe dynamiek tot stand te brengen op plaatsen van vrijheidsberoving is veel preventiewerk en opleiding nodig, aangezien er een gebrek is aan opleiding voor "rechtshandhavingpersoneel, medisch personeel, overheidsfunctionarissen en andere personen die betrokken kunnen zijn bij de hechtenis, ondervraging of behandeling van een persoon die op enigerlei wijze is gearresteerd, gedetineerd of gevangengezet", in de zin van artikel 10 van het Verdrag tegen foltering. Zelfs vóór de invoering van een NPM is het van cruciaal belang dat de Belgische autoriteiten meer belang hechten aan preventie en opleiding, hetgeen fundamentele elementen zijn van het Verdrag.

• Technische doeltreffendheid van de controle: behoefte aan coördinatie en één enkel orgaan

Het samenbrengen van deskundigheid en gespecialiseerde competenties in één enkel orgaan zou het voordeel hebben dat versnippering van competenties en energie en een gebrek aan beschikbaarheid van de vereiste specialisten en deskundigen wordt vermeden, maar ook dat een echte coördinatie van de verschillende actoren op het terrein mogelijk wordt. Eén onafhankelijke preventie-instantie, met voldoende financiële middelen en personeel en met een echte coördinerende rol, zou de samenhang van het toezicht op alle plaatsen van vrijheidsberoving garanderen. Het is ook een voorwaarde voor het creëren van één preventiecultuur in heel België. Eén NPM maakt ook een goed beheer mogelijk van situaties waarin verschillende domeinen elkaar overlappen die nu als afzonderlijk van elkaar worden beschouwd. Tot slot blijkt uit een diepgaande analyse van NPM's in het buitenland dat één controlemechanisme effectiever is dan een

veelheid aan actoren. Bovendien vermindert het gebruik van één enkele instantie het risico om plaatsen ongecontroleerd te laten.

- **Middelen: samenstelling, onafhankelijkheid**

Het gebruik van één enkele gespecialiseerde instelling zou er ook voor zorgen dat de opdracht om toezicht te houden op de plaatsen van vrijheidsberoving een eigen begroting heeft. De oprichting van één enkele structuur voor alle plaatsen van vrijheidsberoving zou schaalvoordelen opleveren en zou minder duur zijn dan verschillende instanties die elk bevoegd zouden zijn voor een specifiek thema of gebied⁷.

Het controleorgaan en zijn leden moeten *de iure* en *de facto* onafhankelijk zijn van politieke en uitvoerende macht en van de administratieve diensten die er afhankelijk van zijn. De leden mogen dan ook geen functie bekleden die aanleiding kan geven tot een belangenconflict (gekozen ambt, beroepsactiviteiten die onverenigbaar zijn met hun hoedanigheid van lid, enz.). Zij zouden ten persoonlijke titel optreden, om echte onafhankelijkheid te waarborgen. Ook moet de onafhankelijkheid van het mechanisme ten opzichte van de NGO's worden gewaarborgd.

De samenstelling van het NPM moet tegemoet komen aan de diversiteit aan achtergronden, doelgroepen, vaardigheden en vakkennis die nodig is om haar in staat te stellen haar mandaat naar behoren uit te voeren. Zo zouden rechters, advocaten, gezondheidswerkers (inclusief geestelijke gezondheids-

werkers), criminologen, deskundigen op het gebied van administratieve detentie van vreemdelingen, maatschappelijk werkers, personen die aan vrijheidsberoving zijn onderworpen, kinderspecialisten (opvoeders, pedagogen), personeel dat heeft gewerkt in plaatsen van vrijheidsberoving en personen die actief zijn geweest bij middenveldorganisaties, lid moeten zijn van het NPM. De beginselen van non-discriminatie, met inbegrip van gender- en taalgelijkheid, moeten in acht worden genomen. Om een doeltreffend toezicht te garanderen, moeten de leden professionals zijn: het toezicht mag niet steunen op vrijwilligers. Voorts is een initieel en permanent vormingsplan voor NPM-leden nodig, met inbegrip van opleiding inzake de specifieke behoeften en rechten van kinderen en andere kwetsbare groepen.

Het systeem dat op Europees niveau is opgezet (Europees Comité voor de Preventie van Folteringen) zou als inspiratiebron kunnen dienen voor het Belgische nationale mechanisme: één enkel orgaan dat bestaat uit een permanent secretariaat, bezoldigde deskundigen die lid zijn van het mechanisme, en geassocieerde (bezoldigde) deskundigen.

Wij roepen alle Belgische autoriteiten op om deze kwestie actief aan te pakken en er een topprioriteit van te maken. De in juli 2018 aangenomen wet moet nu worden uitgevoerd en moet de neerlegging van de ratificatie-instrumenten van het OPCAT mogelijk maken. Er moet onverwijld een volledig doeltreffend NPM worden gecreëerd dat aan de internationale normen voldoet.

⁷ Er zij op gewezen dat de omvang van België en de communicatiemiddelen waarover het land beschikt, het mogelijk

maken te denken aan een geografische dekking van het gehele land door één enkele instelling.

De OPCAT Coalitie

De OPCAT Coalitie, samengesteld uit ACAT, Ligue des Droits Humains, Défense des Enfants International (DEI) – Belgique, I.Care, de Belgische afdeling van Observatoire International des Prisons, Centre d'Action Laïque en Move, is een informeel platform van verenigingen die zich inzetten voor de bescherming van mensenrechten. De coalitie roept de Belgische autoriteiten op het OPCAT zo spoedig mogelijk te ratificeren en een doeltreffend nationaal preventief mechanisme in te stellen om mishandeling te voorkomen in plaatsen van vrijheidsberoving.

Contactpersonen: Manuel Lambert (mlambert@liguedh.be), Christophe D'Aloisio (christophe@acat.be), Eva Gangneux (Eva.Gangneux@defensedesenfants.be), Noémi Desguin (N.Desguin@movecoalition.be)

Voor een korte samenvatting over de ratificatie van het OPCAT en de oprichting van een nationaal preventief mechanisme in België, verwijzen we naar de video van de CAL via deze QR-code

