



REF : NL-RA-2024-01

# Bezoek aan de inrichting te

## Tongeren

29 tot 31 augustus 2023

### VERSLAG (2024/01)

Goedgekeurd door de Centrale Raad op 18 januari 2024

Goedgekeurd door de Raad van Bestuur van Myria op 7 november 2023



# INHOUDSOPGAVE

<b>BEZOEK AAN DE INRICHTING TE TONGEREN .....</b>	<b>.....</b>
AFKORTINGENLIJST .....	3
<b>I. INLEIDING.....</b>	<b>4</b>
A. CONTEXT .....	4
B. BEZOEKEN EN DELEGATIES.....	10
C. CONSULTATIES DOOR DE DELEGATIE EN DE VERLEENDE MEDEWERKING .....	10
D. DE PENITENTIAIRE INRICHTING.....	10
E. VOORAFGAANDELIJKE OPMERKINGEN.....	11
<b>II. BEVINDINGEN TIJDENS HET BEZOEK EN AANBEVELINGEN.....</b>	<b>13</b>
A. CLASSIFICATIE.....	13
B. PERSONEEL.....	15
1. Algemeen.....	15
2. Communicatie.....	17
3. Opleiding .....	19
C. DETENTIEOMSTANDIGHEDEN .....	22
1. Overbevolking .....	22
2. Materiële omstandigheden (verblijfsruimte, sanitaire voorzieningen, ...)	26
3. Contacten met de buitenwereld.....	36
4. Activiteiten en opleiding .....	36
5. Arbeid .....	38
6. Maaltijden en kantine .....	40
D. DE BEJEGENING.....	43
1. Regime.....	43
2. Incidenten en tuchtsancties.....	47
3. Psychosociale dienst.....	49
4. DVZ.....	51
5. Contacten met advocaat.....	52
6. Gezondheidszorg .....	54
<b>III. OPMERKINGEN EN BESPREKING.....</b>	<b>59</b>



## **AFKORTINGENLIJST**

<b>BGV</b>	Bevel om het grondgebied te verlaten
<b>CPT</b>	Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling en Bestraffing
<b>CTRG</b>	Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen
<b>CvT</b>	Commissie van toezicht
<b>DG EPI</b>	Directoraat-generaal Penitentiare Inrichtingen
<b>DVZ</b>	Dienst Vreemdelingenzaken
<b>EHRM</b>	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
<b>EPR</b>	European Prison Rules
<b>EVRM</b>	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
<b>FOD Justitie</b>	Federale Overheidsdienst Justitie (ministerie van Justitie)
<b>IRV</b>	Inreisverbod
<b>Myria</b>	Het federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel (ook het Federaal Migratiecentrum genoemd).
<b>PSD</b>	Psychosociale dienst
<b>SUR/SURB</b>	Strafuitvoeringsrechter/strafuitvoeringsrechtbank

# I. INLEIDING

## A. CONTEXT

---

1. In zijn actieplan 2023 bepaalt de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen (verder: CTRG) dat hij via “frequente bezoeken (...) in alle penitentiaire inrichtingen (...) zijn expertise permanent [wil] ontwikkelen. De CTRG wil via gefundeerde adviezen invloed uitoefenen op het penitentiair beleid om de eerbiediging van de rechten en de menselijke waardigheid van personen in detentie te waarborgen, te bevorderen en te vrijwaren. Meer concreet wil de CTRG in 2023 bijzondere aandacht besteden aan, onder meer, personen in een kwetsbare situatie zoals gedetineerden zonder recht op verblijf.

Het Federaal Migratiecentrum (verder: Myria) heeft de wettelijke opdracht te waken over de grondrechten van vreemdelingen. Myria heeft toegang tot de gesloten centra, toepasbaar op plaatsen gelegen op het Belgische grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar vreemdelingen administratief kunnen worden vastgehouden. Vreemdelingen aan wie de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd of die niet (of niet langer) wettig op het grondgebied verblijven, kunnen hier worden vastgehouden met het oog op hun verwijdering. Myria brengt geen systematische bezoeken aan de gesloten centra, maar rapporteert via specifieke publicaties, adviezen en nota's ten behoeve van het parlement en in het kader van zijn jaarverslag 'migratie in cijfers en in rechten' op regelmatige wijze over de administratieve detentie van vreemdelingen.

2. Op dinsdag 2 mei 2023 ondertekenden de CTRG en Myria een samenwerkingsprotocol ter bescherming van de grondrechten van gedetineerde vreemdelingen. In het kader van dit samenwerkingsprotocol organiseerden de beide instellingen een gezamenlijk bezoek aan de penitentiaire inrichting van Tongeren. Een inrichting waar mannelijke gedetineerden van buitenlandse origine verblijven in onwettig verblijf en dit in afwachting van een verplichte terugkeer naar hun land van herkomst. Het specifieke statuut van de gedetineerde vreemdelingen die in de gevangenis van Tongeren verblijven noopt tot samenwerking tussen de voornoemde mensenrechtenorganisaties met elk hun eigen expertise. Gelet op het voorgaande is het voor de CTRG onontbeerlijk om beroep te kunnen doen op de expertise van Myria inzake asiel en migratie. Op zijn beurt heeft de CTRG de expertise op vlak van het houden van toezicht op de gevangenen, de eerbiediging van de rechten en de menselijke waardigheid van gedetineerden.
3. Uit de vergelijkende SPACE I-statistieken blijkt dat 43,9% van de mannelijke gedetineerden in de Belgische gevangenen niet de Belgische nationaliteit heeft, voor vrouwelijke gedetineerden is het aandeel 31,2%. Dit geeft een gemiddelde van 37,55% voor de gehele penitentiaire populatie<sup>1</sup>. Dit is een daling van 6,45% in vergelijking met het cijfer (44% zonder Belgische nationaliteit) uit het laatste jaarverslag van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (verder: DG EPI)<sup>2</sup>. Het aandeel

---

<sup>1</sup> Aebi, M. F., Cocco, E., & Molnar, L., (2023). SPACE I - 2022 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Council of Europe and University of Lausanne. p. 44.

<sup>2</sup> Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen. (2017). *Jaarverslag 2017*, Brussel: FOD Justitie, p. 46.

buitenlandse gedetineerden in België schommelt reeds sinds de jaren negentig rond de 40%. Belangrijk om op te merken is dat deze cijfers enkel rekening houden met de nationaliteit van de gedetineerde persoon en dus geen verband houden met hun verblijfsrecht. Uit onderzoek blijkt dat in 2013 ongeveer 60% van de populatie (N: 3.174) gedetineerden zonder Belgische nationaliteit eveneens geen verblijfsrecht had in ons land<sup>3</sup>. In maart 2023 verbleven er 11 330 gedetineerden in de Belgische gevangenis waarvan er 3 344 geen recht op verblijf hadden. Ongeveer 29,5% van de gedetineerden hebben dus geen recht op verblijf<sup>4</sup>.

4. De politiek en het migratiebeleid hebben de afgelopen jaren vooral gefocust op vreemdelingen zonder verblijfsrecht. Volgens de Vreemdelingenwet moeten deze vreemdelingen het land verlaten en kunnen ze daartoe worden gedwongen. Hoewel ze naar de 'gesloten centra voor illegalen' van de Dienst Vreemdelingenzaken kunnen worden overgebracht, wordt er momenteel geprobeerd om deze gedwongen repatriëring ook rechtstreeks vanuit de gevangenis uit te voeren. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) probeert de identiteit en nationaliteit van de betrokkene te verifiëren met het oog op een repatriëring naar het land van herkomst<sup>5</sup>. Dit dient te gebeuren met inachtneming van de bepalingen van de nationale regelgeving (waaronder de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen) en van hogere internationale en Europese rechtsnormen (waaronder het EVRM en de terugkeerrichtlijn)<sup>6</sup>.
5. De beleidsverklaring 2.0 Justitie stelt dat "niet-Belgische gedetineerden (...) hun straf [moeten] uitzitten in hun land van herkomst". En verder dat "gedetineerden die bij vrijlating of strafeinde geen verblijfsrecht meer hebben in België [moeten] worden gerepatriëerd". Om dit te bekomen wordt er ingezet op de uitvoering van de reeds afgesloten bilaterale akkoorden en wordt er nagegaan of er met bepaalde landen nog akkoorden kunnen worden gesloten. Daarnaast wordt onderzocht of bepaalde landen tot internationale instrumenten met betrekking tot de overbrenging van gedetineerden kunnen toetreden. Tot slot voorziet de beleidsverklaring in het terugsturen van buitenlandse gedetineerden naar het land van herkomst wanneer ze hun strafeinde bereiken en geen verblijfsrecht meer hebben. De informatiedoorstroom tussen Justitie en Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) wordt hiertoe verbeterd zodat de DVZ systematisch op de hoogte wordt gesteld van de definitieve gevangenisstraffen die worden opgelegd aan "buitenlanders" die in ons land verblijven opdat hun administratieve status opnieuw kan worden beoordeeld<sup>7</sup>.
6. De intentie om de uitvoering van de straf hoofdzakelijk te richten op de verwijdering van veroordeelden die illegaal in het land verblijven, blijkt uit diverse andere beleidsverklaringen van de

---

<sup>3</sup> De Ridder, S. & Beyens, K. (2014). 'Illegalen' in de gevangenis. Een eerste analyse van de gevangenispopulatie in België op basis van verblijfstatus. In L. Pauwels, S. De Keulenaer, S. Del-Tenre, et al. (Eds.), *Criminografische ontwikkelingen III: Van (victim)survey tot penitentiaire statistiek* (pp. 175 - 199). Antwerpen: Maklu.

<sup>4</sup> Vr. en Antw. Kamer 2023-24, 12 april 2023, nr.55/10, 1079 (Tomas Roggeman, antw. V. Van Quickenborne).

<sup>5</sup> Breuls, L., De Ridder, S., & Bellemans, S. (2017). Gedetineerden zonder verblijfsrecht: Repatriëren tegen (w)elke prijs? *Justice et Sécurité / Justitie en Veiligheid*, (10), 1-16.

<sup>6</sup> Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 4 november 1950 ; Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven

<sup>7</sup> Van Quickenborne, V. (2021). *Beleidsverklaring 2.0: Justitie, sneller – menselijker –Straffer*. Brussel: FOD Justitie, pp. 42-43.

politieke autoriteiten. Die hun intentie om voorrang te geven aan de daadwerkelijke repatriëring van die veroordeelden de voorbije jaren geregeld herhaalden<sup>8</sup>.

Dit heeft geleid tot twee wetgevende initiatieven.

Vooreerst werden de mogelijkheden voor het bekomen van strafuitvoeringsmodaliteiten waaronder de vervroegde invrijheidsstelling om de verwijdering van veroordeelden zonder wettig verblijf te garanderen voorzien in de wet betreffende de externe rechtspositie<sup>9</sup>. Een voorbeeld betreft de voorlopige invrijheidstelling met het oog op de verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering, die de strafuitvoeringsrechter de mogelijkheid geeft om de veroordeelde zonder wettig verblijf in vrijheid te stellen met het oog op zijn of haar uitwijzing naar het land van herkomst<sup>10</sup>. Een ander voorbeeld is de vervroegde invrijheidstelling met het oog op verwijdering die het mogelijk maakt de veroordeelde die het voorwerp is van een uitvoerbare beslissing tot verwijdering, 6 maanden voor strafeinde in vrijheid te stellen met het oog op verwijdering of op overbrenging naar een gesloten centrum<sup>11</sup>.

Anderzijds werden diverse beperkingen ingevoerd op de toegang van vreemdelingen zonder wettig verblijf tot strafuitvoeringsmodaliteiten die in principe van toepassing zijn op alle veroordeelden, ongeacht hun verblijfsstatus. Er werden bepalingen geïntroduceerd die hen de toegang tot strafuitvoeringsmodaliteiten die op het Belgisch grondgebied worden uitgevoerd te ontzeggen<sup>12</sup>. Die bepalingen werden echter nietig verklaard door het Grondwettelijk Hof. Het Hof oordeelde dat deze absolute uitsluiting van veroordeelden zonder wettig verblijf van de toegang tot de op het Belgisch grondgebied uit te voeren strafuitvoeringsmodaliteiten discriminerend is. Het hof stelt dat «ongeacht de feiten die zij hebben begaan, de straf die tegen hen is uitgesproken, hun gedrag sinds hun opsluiting, de historiek van hun administratieve verblijfssituatie, hun familiebanden in België en de mogelijkheid tot verwijdering wat hen betreft» discriminerend is<sup>13</sup>. Het Hof herinnert er zo aan dat bij de uitvoering van een straf een fundamenteel principe moet worden nageleefd: de individualisering van de straf. Bij de uitvoering van een straf moet niet alleen rekening worden gehouden met de administratieve situatie van de gedetineerde, maar ook met zijn of haar persoonlijkheid, alsook met

<sup>8</sup> Zie beleidsverklaring, Justitie, *Doc. St.*, Kamer, G.Z. 2020-21, nr. 55-1610/15, p. 35. In zijn beleidsverklaring 2020 bevestigde de minister van Justitie dat de geleverde inspanningen om gedetineerden zonder verblijfsrecht in België tijdens of aan het einde van hun straf te repatriëren, zouden worden voortgezet. Hij verklaarde ook blij te zijn met de initiatieven die de voorbije jaren in die zin werden genomen. De intenties om de strafuitvoering op de daadwerkelijke repatriëring van deze veroordeelden te richten, werden voorheen al meermaals bevestigd door de wetgever.

<sup>9</sup> Door de goedkeuring van bepalingen, ingevoerd in de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, hierna 'wet betreffende de externe rechtspositie'. Voor een volledig overzicht van die bepalingen, zie C. MACQ, «Réinsertion des étrangers condamnés ou internés sans droit de séjour: l'impossible équation?», *J.T.*, september 2022, nr. 6909, p. 497 tot 511.

<sup>10</sup> Zie onder meer de artikelen 25/3 van de wet betreffende de externe rechtspositie en 26, §2 (personen veroordeeld tot meer dan drie jaar) en 26, §1 (personen veroordeeld tot drie jaar of minder) van diezelfde wet.

<sup>11</sup> Art. 20/1 van de wet betreffende de externe rechtspositie.

<sup>12</sup> Wet van 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, BS, 19 februari 2016, p. 13130.

<sup>13</sup> G.H., 21 december 2017, arrest nr. [148/2017](#), B. 90.2., *Rev.dr.pén.*, 2018, p. 455, nota E. DELHAISE, O. NEDERLANDT, «Légiférer coûte que coûte?», p. 541-566; zie ook: M.-A. BEERNAERT, D. VANDERMEERSCH, «La Cour constitutionnelle recadre le législateur «pot-pourri II»», *J.T.*, 2018, p. 81-96.

zijn of haar sociale, professionele en gezinssituatie. Die noodzaak om veroordeelde gedetineerden zonder verblijfsrecht toegang te geven tot mogelijkheden van invrijheidstelling op het Belgisch grondgebied en het feit dat de verblijfsstatus in dat verband geen absolute contra-indicatie kan zijn, werden bevestigd in een ander arrest van het Grondwettelijk Hof van september 2023. In dit arrest veroordeelde het Hof de uitsluiting van gedetineerden zonder verblijfsrecht van de mogelijkheid tot vervroegde invrijheidstelling op het Belgisch grondgebied<sup>14</sup>.

Uit deze arresten volgt dat het ontbreken van een verblijfstitel geen contra-indicatie kan zijn voor de toekenning van op het Belgisch grondgebied uit te voeren strafuitvoeringsmodaliteiten of van vervroegde invrijheidstelling op het Belgisch grondgebied. Gedetineerden zonder verblijfsrecht hebben aldus, theoretisch, toegang tot alle strafuitvoeringsmodaliteiten en mogelijkheden op vervroegde invrijheidstelling, ook wanneer die modaliteiten op het Belgisch grondgebied moeten worden uitgevoerd.

7. De individualisering van de strafuitvoering maakt de naleving mogelijk van een ander fundamenteel beginsel dat aan de strafuitvoering ten grondslag ligt: de noodzaak om de straf te richten op de voorbereiding van de gedetineerde op de re-integratie in de samenleving;

De basiswet van 12 januari 2005 bepaalt uitdrukkelijk dat de vrijheidsberoving uiteindelijk de re-integratie van de veroordeelde persoon in de samenleving mogelijk moet maken, ongeacht of die in België dan wel in het buitenland plaatsvindt<sup>15</sup>. In een aanbeveling CM/Rec (2012)12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten over buitenlandse gedetineerden<sup>16</sup>, wordt verduidelijkt dat deze vereiste ook van toepassing is op gedetineerden zonder verblijfsrecht. In die zin wordt aanbevolen dat "de voorbereiding op de invrijheidstelling van buitenlandse gedetineerden op het juiste moment" begint en plaatsvindt "op een manier die hun re-integratie in de samenleving vergemakkelijkt".

Er moet nog worden opgemerkt dat een aantal gedetineerden zonder verblijfsrecht hoe dan ook zullen worden gere-integreerd op het Belgisch grondgebied. Dat is het geval voor gedetineerden die niet kunnen worden uitgezet om diplomatieke redenen of om redenen die verband houden met de nakoming van de verbintenissen die België is aangegaan met betrekking tot de eerbiediging van de fundamentele rechten<sup>17</sup>. Daarom moet de strafuitvoering erop gericht zijn deze re-integratie van de gedetineerden in de Belgische samenleving voor te bereiden. Zelfs wanneer gedetineerden zonder

<sup>14</sup> G.H., 14 september 2023, nr. [120/2023](#).

<sup>15</sup> Zie artikel 9, §2, van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *BS*, 1 februari 2005, p. 2815. Zie ook voetnoot 31, regel 107.1.

<sup>16</sup> Goedgekeurd op 10 oktober 2012: ([coe.int](#)); ook geciteerd door F. TULKENS en D. VANDERMEERSCH, «Quel horizon pour l'étranger en séjour illégal condamné à une peine privative de liberté?», in *Actualités de droit pénal, Hommage à Ann Jacobs*, coll. CUP, vol. 160, Brussel, Larcier, 2015, p. 150-151.

<sup>17</sup> De beslissing tot uitwijzing naar het land van herkomst kan in bepaalde omstandigheden afbreuk doen aan het recht op het privé-, en gezinsleven van de betrokken personen, en dat is in strijd met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (zie onder meer het arrest van het EHRM, *I.M. t. Zwitserland*, 19 april 2019). Deze verwijderingsbeslissing kan de betrokkene ook blootstellen aan het risico om te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen of aan foltering, en dat is een inbreuk op artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (zie onder meer EHRM [GC], *F.G. t. Zweden*, 23 maart 2016, §111; EHRM, *M.A. t. Frankrijk*, 1 februari 2018, §51 tot 57).

verblijfsrecht tijdens of na de uitvoering van hun straf worden uitgezet, verhindert dat bovendien niet, zoals hierboven wordt aangegeven, dat de uitvoering van de straf overeenkomstig de voormelde bepalingen erop gericht moet zijn de re-integratie van de gedetineerde in de samenleving voor te bereiden, ongeacht of deze re-integratie uiteindelijk in het buitenland moet plaatsvinden.

8. In dat verband is het relevant om te benadrukken dat gedetineerden zonder verblijfsrecht die tot een straf van drie jaar of minder zijn veroordeeld, zoals de gedetineerden in de gevangenis van Tongeren, sinds kort toegang hebben tot een bredere waaier van modaliteiten voor strafuitvoering in België. De bepalingen van de wet betreffende de externe rechtspositie die betrekking hebben op straffen van drie jaar of minder, zijn namelijk geleidelijk in werking getreden tussen september 2022 en september 2023<sup>18</sup>.

De wet externe rechtspositie maakt een onderscheid tussen veroordeelden tot een straf van meer dan drie jaar enerzijds en veroordeelden tot een straf van drie jaar of minder anderzijds.

Voor de veroordeelden tot een straf van meer dan drie jaar is de SURB bevoegd voor het al dan niet toekennen van de meeste strafuitvoeringsmodaliteiten die toegankelijk zijn voor deze veroordeelden<sup>19</sup>. De strafuitvoeringsrechtbank kan diverse strafuitvoeringsmodaliteiten toekennen die de veroordeelde in staat stellen de gevangenis vóór het bereiken van strafeinde te verlaten voor zover aan wettelijk bepaalde voorwaarden wordt voldaan (onder die strafuitvoeringsmodaliteiten vallen: het elektronisch toezicht<sup>20</sup>, de beperkte detentie<sup>21</sup>, de voorlopige invrijheidstelling om medische redenen<sup>22</sup>, de voorwaardelijke invrijheidstelling<sup>23</sup> of de voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering of de overlevering voor veroordeelden zonder verblijfsrecht).

Veroordeelden met een straf van drie jaar of minder waren tot voor kort afhankelijk van de uitvoerende macht, die omzendbrieven en richtlijnen gebruikte om te bepalen onder welke voorwaarden deze veroordeelden strafuitvoeringsmodaliteiten konden worden toegekend<sup>24</sup>. De twee belangrijkste strafuitvoeringsmodaliteiten die op grond van deze regeling toegankelijk waren voor deze veroordeelden, waren de voorlopige invrijheidstelling en het elektronisch toezicht. Veroordeelden zonder verblijfsrecht werden in deze administratieve richtlijnen echter uitgesloten van

---

<sup>18</sup> De strafuitvoeringsregeling voor straffen van drie jaar of minder trad geleidelijk in werking tussen september 2022 (voor mensen die na 31 augustus 2022 tot een straf van meer dan twee jaar en maximaal drie jaar werden veroordeeld) en september 2023 (voor personen die na 31 augustus 2023 tot een straf van twee jaar of minder werden veroordeeld), overeenkomstig de bepalingen van de wet van 18 mei 2022 tot uitstel van de inwerkingtreding van de bepalingen inzake de uitvoering van vrijheidsstraffen van drie jaar of minder (*BS*, 25 mei 2022, p. 44775).

<sup>19</sup> Noteer dat de bevoegdheid voor de toekenning van bepaalde modaliteiten zoals penitentiair verlof of uitgaansvergunningen uitsluitend bij de uitvoerende macht ligt.

<sup>20</sup> Art. 21 van de wet betreffende de externe rechtspositie.

<sup>21</sup> *Ibid.*, art. 22.

<sup>22</sup> *Ibid.*, art. 72 - 74.

<sup>23</sup> *Ibid.*, art. 25, §2.

<sup>24</sup> Voorbeelden zijn de ministeriële omzendbrief nr. ET/SE-2 van 17 juli 2013 (ET) en de ministeriële omzendbrief nr. 1817 van 15 juli 2015 (VI), die meermaals werden gewijzigd.





elektronisch toezicht<sup>25</sup>. Sinds de inwerkingtreding van de bepalingen van de wet betreffende de externe rechtspositie, zijn de tot een straf van drie jaar of minder veroordeelde gedetineerden, zoals die in de gevangenis van Tongeren, niet meer uitsluitend afhankelijk van de uitvoerende macht maar ook van de SUR. Bovendien hebben zij toegang tot een bredere waaier van op het Belgisch grondgebied uit te voeren modaliteiten. Deze veroordeelden hebben voortaan in principe toegang tot modaliteiten zoals beperkte detentie, voorwaardelijke invrijheidstelling, elektronisch toezicht of voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering. Dit geldt voor gedetineerden die werden veroordeeld na de inwerkingtreding van de bepalingen van de wet<sup>26</sup>.

Een ander gevolg van de inwerkingtreding van die bepalingen is het feit dat de toekenning van bepaalde strafuitvoeringsmodaliteiten aan deze veroordeelden met een straf van drie jaar of minder voortaan afhankelijk is van de SUR en niet meer van de uitvoerende macht<sup>27</sup>. Dit is een schriftelijke procedure. Het onderzoek door de SUR gebeurt op basis van een dossier zonder dat de gedetineerde rechtstreeks door de rechter wordt gehoord. Daarom is de kans dat iemand een strafuitvoeringsmodaliteit verkrijgt, sterk afhankelijk van de kwaliteit van de voorbereiding van dit dossier door diverse belanghebbenden (PSD, advocaat, ...). Deze nieuwe bepalingen leiden tot ongerustheid, met name over de omstandigheid dat deze veroordeelden aan wie voorheen bijna automatisch de voorlopige invrijheidstelling (of elektronisch toezicht voor personen met verblijfsrecht) werd toegekend, voortaan een procedure voor de SUR zullen moeten inleiden om de toekenning van strafuitvoeringsmodaliteiten te vragen, en zij bovendien aan de wettelijke voorwaarden moeten voldoen om ze te kunnen bekomen. Volgens academici heeft dit tot gevolg dat: "(...) personen die tot drie jaar of minder waren veroordeeld, vroeger vrijwel allemaal de voorlopige invrijheidstelling genoten nadat ze een (vrij kort) onsamendrukbaar deel van hun straf hadden uitgezeten, zal dat uit te zitten onsamendrukbaar deel voortaan langer zijn en zal de (voortaan voorwaardelijke) invrijheidstelling niet meer automatisch plaatsvinden, maar moet ze voor elk geval afzonderlijk door de SUR worden toegekend na onderzoek van de contra-indicaties»<sup>28</sup>. Alle actoren op het terrein met wie de delegatie tijdens het bezoek heeft gesproken, bevestigen deze voorspelling en zeggen dat ze zich zorgen maken over de langere verblijfsduur en de zwaardere procedure voor de gedetineerden in Tongeren op wie de nieuwe wet van toepassing is.

9. De penitentiaire inrichting van Tongeren is momenteel<sup>29</sup> de enige Belgische inrichting waar uitsluitend gedetineerde personen zonder recht op verblijf worden ondergebracht. Daarenboven ving de CTRG signalen op over het beperkte regime in de gevangenis en over onduidelijkheden over de uitstroom van de gedetineerden uit de gevangenis. Daarom besloten de CTRG en Myria om een gezamenlijk

---

<sup>25</sup> De ministeriële omzendbrief ET/SE-2 van 17 juli 2013 bepaalt dat het elektronisch toezicht alleen aan een persoon met buitenlandse nationaliteit kan worden toegekend «indien de veroordeelde vreemdeling legaal in België verblijft of als onderdaan van een EU-lidstaat of een Schengenland in het bezit is van een nog niet verlopen paspoort».

<sup>26</sup> Gedetineerden die vóór de inwerkingtreding van de voor hen geldende bepalingen van de wet betreffende de strafuitvoering werden veroordeeld, zijn zoals voorheen afhankelijk van de uitvoerende macht, aangezien ze onder de vroegere regeling vallen.

<sup>27</sup> Net zoals voor veroordeelden met een straf van meer dan drie jaar blijft de toekenning van modaliteiten zoals penitentiair verlof en uitgaansvergunningen wettelijk de bevoegdheid van de uitvoerende macht.

<sup>28</sup> M-A BEERNAERT, J-F FUNCK, O. NEDERLANDT, « L'entrée en vigueur prochaine du nouveau régime d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins : enjeux et pistes d'action pour éviter l'aggravation de la surpopulation carcérale ? », *J.T.*, 2022.

<sup>29</sup> In het kader van de overlegmomenten tussen de CTRG en DG EPI verklaarde die laatste dat er op termijn uitsluitend gedetineerden zonder recht op verblijf, weliswaar veroordeeld tot langere gevangenisstraffen, zullen verblijven in de gevangenis van Sint-Gillis.

bezoek af te leggen aan de penitentiaire inrichting van Tongeren.

10. Een toezichtbezoek aan een penitentiaire inrichting is slechts een aanzet tot oplossing en vereist een holistische aanpak, enerzijds om inzicht te krijgen in de praktische werking van een inrichting en anderzijds om de pijnpunten te identificeren, de gangbare praktijken in vraag te stellen en aanbevelingen te formuleren. Maar vooral moeten dit verslag en de daarin vervatte aanbevelingen een permanente dialoog bevorderen tussen de CTRG, Myria, de commissies van toezicht (verder: CvT's) en de bevoegde autoriteiten op lokaal en nationaal niveau.

## **B. BEZOEKEN EN DELEGATIES**

---

11. Van dinsdag 29 tot donderdag 31 augustus 2023 bezocht de Centrale Raad, in samenwerking met Myria, de penitentiaire inrichting van Tongeren. De delegatie van de CTRG was samengesteld uit de bureauleden Marc Nève (voorzitter), Pieter Houbey (ondervoorzitter) en Silke Dreesen (coördinatrice). De delegatie van Myria was samengesteld uit Koen Dewulf (directeur), Ina Vandenberghe (adjunct van de directeur), Gwenda Decooman en Mathieu Beys, medewerkers grondrechten.

## **C. CONSULTATIES DOOR DE DELEGATIE EN DE VERLENDE MEDEWERKING**

---

12. In de penitentiaire inrichting van Tongeren voerde de delegatie gesprekken met de directrice, met een adjunct van de regionale directie Noord, met penitentiaire beambten en met medewerkers van de psychosociale dienst (verder: PSD), van de griffie alsook met twee medewerkers van de Dienst Vreemdelingenzaken (verder: DVZ). Daarnaast voerde de delegatie individuele gesprekken en verschillende groepsgesprekken met 42 veroordeelden.
13. In alle fases van het bezoek, van de voorbereiding tot het opstellen van het verslag, overlegde de CTRG regelmatig met de leden van de commissie van toezicht, omdat zij meer voeling hebben met de realiteit binnen de inrichting waarop zij toezicht houden. Het is dus van essentieel belang om hun inzichten en vaststellingen waar nuttig doorheen dit rapport te vermelden.

Een ontwerp van voorliggende rapport werd overgemaakt aan de commissie van toezicht. Waar aangewezen werden hun opmerkingen en aanvullingen opgenomen in het voorliggend verslag.

14. De CTRG kon, over het algemeen genomen, op een goede samenwerking rekenen met het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen en met de directie- en personeelsleden van de inrichting. De delegatie kreeg vlot toegang tot de penitentiaire inrichting, zowel tot de gemeenschappelijke zones als tot de verblijfsruimtes van de veroordeelden. De gesprekken verliepen in alle vertrouwelijkheid en de delegatie verkreeg alle nodige documenten en informatie om haar opdrachten te kunnen uitvoeren

## **D. DE PENITENTIAIRE INRICHTING**

---

15. De penitentiaire inrichting van Tongeren werd op 1 januari 1844 in gebruik genomen als eerste cellulaire gevangenis in België. In 2005 werden de 70 aanwezige gedetineerden overgebracht naar de

nieuwe gevangenis van Hasselt die in datzelfde jaar opende. De inrichting van Tongeren werd (tijdelijk) gesloten totdat de toenmalige minister van Justitie in 2008 besloot opnieuw in gebruik te nemen om een oplossing te bieden voor het tekort aan opvangplaatsen voor uit handen gegeven jongeren. Na een defederalisering van de bevoegdheid van het beheer van minderjarige delinquenten in 2015, verhuisden de uit handen gegeven jongeren in 2020 naar het Vlaams Detentiecentrum in Beveren.

16. Sindsdien verblijven er enkel meerderjarige gedetineerden zonder recht op verblijf in de gevangenis van Tongeren. Op 29 augustus 2023 verbleven er 45 gedetineerden in de inrichting, die een operationele capaciteit van 50 plaatsen heeft (zie randnummer 35).

## E. VOORAFGAANDELIJKE OPMERKINGEN

---

17. In het vervolg van onderhavig verslag wordt er een welbepaalde structuur gevolgd, waarbij vooreerst de (inter)nationale normen per thema besproken worden, telkens in een andere kleur. Nadien worden de bevindingen naar aanleiding van de bezoeken aan de penitentiaire inrichting van Tongeren besproken. Tot slot worden de nodige aanbevelingen geformuleerd.

In het verslag zal hoofdzakelijk worden verwezen naar de volgende toepasselijke normen:

- het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens<sup>30</sup>;
- de European Prison Rules<sup>31</sup>;
- de normen, bezoekverslagen en jaarverslagen van het CPT;
- de Basiswet van 12 januari 2005<sup>32</sup>;
- het Koninklijk besluit van 3 februari 2019 tot uitvoering van de artikelen 41, §2 en 134, §2 van de wet van 12 januari 2005<sup>33</sup>;
- de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel<sup>34</sup>;
- de vreemdelingenwet<sup>35</sup>;
- de terugkeerrichtlijn<sup>36</sup>

De keuze om te verwijzen naar de bovenstaande internationale normen is ingegeven door het feit dat het CPT en het EHRM zich regelmatig uitspreken over de situatie in de Belgische gevangnissen. De

---

<sup>30</sup> Verdrag 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome.

<sup>31</sup> Aanbeveling Rec(2006)2-rev van het Comité van ministers voor de lidstaten over de European Prison Rules, die op 11 januari 2006 werd goedgekeurd en op 1 juli 2020 door het Comité van ministers werd nagelezen en gewijzigd. [09000016809ee5b0 \(coe.int\)](https://www.coe.int)

<sup>32</sup> Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden.

<sup>33</sup> Koninklijk besluit van 3 februari 2019 tot uitvoering van de artikelen 41, § 2, en 134, § 2, van de wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden.

<sup>34</sup> Wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel.

<sup>35</sup> Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

<sup>36</sup> Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven. Zie ook: Aanbeveling (EU) 2017/2338 van de Commissie van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk „terugkeerhandboek” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeergerelateerde taken.



European Prison Rules vloeien bovendien voort uit de aanbevelingen van het CPT en de jurisprudentie van het EHRM. Dit maakt het des te meer relevant om onze vaststellingen te toetsen aan deze *'leidende principes'*.

## II. BEVINDINGEN TIJDENS HET BEZOEK EN AANBEVELINGEN

### A. CLASSIFICATIE

---

18. Volgens informatie, verstrekt door zowel de directrice van de inrichting als de vertegenwoordiger van de regionale directie die de delegatie ter plaatse ontmoette bij aankomst in de gevangenis van Tongeren, wordt elke gedetineerde<sup>37</sup> in zekere zin 'geselecteerd' door de Directie Detentiebeheer (DDB). Deze dienst, die afhankelijk is van het DG EPI, voert deze selectie uit op basis van individuele dossiers, rekening houdend met drie criteria, namelijk: de duur van de uitgesproken straf mag niet meer dan 3 jaar bedragen (1), de betrokkene mag geen bijzondere medische problemen kennen (2) en vertoonde voorheen geen moeilijk gedrag in een andere gevangenis (3). Bij die drie criteria komen nog een vierde en zelfs een vijfde criterium: de betrokkene heeft geen recht op verblijf in België (4) en hij zal waarschijnlijk op korte termijn vervroegd in vrijheid worden gesteld met het oog op verwijdering van het grondgebied of overlevering (5).

Wat de laatste twee criteria betreft, is een zorgvuldig onderzoek van de toepassing daarvan bijzonder moeilijk. Het is aangewezen om te verduidelijken of het gaat om veroordeelden die waarschijnlijk 6 maanden vóór het einde van de uitvoering van hun straf in vrijheid zullen worden gesteld met het oog op verwijdering, overeenkomstig artikel 20/1 van de wet betreffende de externe rechtspositie, of ook om veroordeelden aan wie waarschijnlijk een andere modaliteit zal worden toegekend die hun verwijdering van het grondgebied beoogt. Zoals eerder aangegeven, werden er mogelijkheden voor het bekomen van strafuitvoeringsmodaliteiten waaronder de vervroegde invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of op overlevering in de wet externe rechtspositie ingevoerd, via de goedkeuring van gedetailleerde bepalingen in de wet betreffende de externe rechtspositie of via een administratieve regeling, georganiseerd door middel van ministeriële omzendbrieven en ministeriële richtlijnen<sup>38</sup>. Tussen 1 september 2022 en 1 september 2023 is de regeling voor de uitvoering van de gevangenisstraffen van drie jaar of minder omvatten, volledig in werking getreden<sup>39</sup>. Veroordeelden met een straf van drie jaar of minder zijn voortaan afhankelijk van de SUR en hebben in principe toegang tot een brede waaier aan modaliteiten, maar moeten daarvoor een zwaardere procedure doorlopen. De administratieve regeling blijft echter van toepassing voor veroordeelden met straffen tot drie jaar als de veroordeling werd uitgesproken vóór 31 augustus 2023 (voor veroordeelden met een straf van twee jaar of minder) of vóór 31 augustus 2022 (voor veroordeelden met een straf van meer dan twee jaar en tot drie jaar)<sup>40</sup>. De mogelijkheden tot het bekomen van een invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of overlevering verschillen dan ook

---

<sup>37</sup> In Tongeren verblijven er uitsluitend mannelijke gedetineerden.

<sup>38</sup> Zie voor een algemeen overzicht C. MACQ, Réinsertion des étrangers condamnés ou internés sans droit de séjour: l'impossible équation?, *J.T.*, 2022, p. 497 e.v., evenals L. BREULS en S. DE RIDDER, De wet op de Externe Rechtspositie als werkinstrument bij het repatriëren van vreemdelingen zonder recht op verblijf?, *Fatik*, 2014, nr. 31, p. 4 e.v.

<sup>39</sup> BS 25 mei 2022, p. 44775 (zie over de inwerkingtreding van deze bepalingen: M.-A. BEERNAERT, J.-F. FUNCK en O. NEDERLANDT, *op. cit.*

<sup>40</sup> Zie hierover M.-A. BEERNAERT, *Manuel de droit pénitentiaire*, 4e ed., 2023, nr. 386 - nr. 387.



naargelang de regeling die van toepassing is op de veroordeelde, en die regeling is afhankelijk van de datum van de veroordeling.

Omdat de laatste selectiecriteria moeilijk te bepalen en uit te leggen zijn, is het essentieel dat ze allemaal op duidelijke en toegankelijke wijze worden beschreven. Dat is niet alleen belangrijk voor de betrokken gedetineerden, maar ook voor alle andere belanghebbenden zoals advocaten en maatschappelijk werkers die aan de inrichting zelf of aan externe diensten verbonden zijn, enz. Dit is des te noodzakelijker omdat de procedure voor inoverwegingneming en onderzoek door de SUR meer tijd vergt dan de voorheen toegepaste administratieve regeling, en bijgevolg de duur van de detentie in Tongeren waarschijnlijk aanzienlijk zal toenemen. Er zal dus minder sprake zijn van een invrijheidstelling op *korte* termijn (zie randnummer 9).

In dat verband moet worden opgemerkt dat, zoals eerder aangegeven, de loutere omstandigheid dat iemand geen verblijfsrecht heeft, niet betekent dat hij of zij dat nooit zal hebben. En dat een vreemdeling geen verblijfsrecht heeft, betekent evenmin dat hij of zij daadwerkelijk kan worden uitgezet. Zoals in de inleiding werd opgemerkt, kunnen bepaalde gedetineerden zonder verblijfsrecht niet worden uitgezet om diplomatieke redenen of om redenen die verband houden met de eerbiediging van hun fundamentele rechten. De criteria die aan de delegatie werden meegedeeld, sluiten die profielen niet uitdrukkelijk uit. Hoewel de autoriteiten het verblijf in de gevangenis van Tongeren hebben opgevat als een voorbereiding op verwijdering, lijkt het logisch dat deze criteria worden verduidelijkt om deze categorieën van gedetineerden die regulariseerbaar zijn of niet kunnen worden verwijderd, uitdrukkelijk en duidelijk uit te sluiten.

Noteer dat door de grote verscheidenheid aan situaties waarin gedetineerden zonder verblijfsrecht zich kunnen bevinden, deze categorieën niet duidelijk zijn vastgelegd. Naar ons aanvoelen moet de situatie van die gedetineerden regelmatig opnieuw worden bekeken in het licht van deze criteria. Concreet: als bij de aankomst of tijdens het verblijf in de gevangenis blijkt dat een gedetineerde kan worden geregulariseerd of niet kan worden verwijderd, is het belangrijk dat de begeleiding aan die situatie wordt aangepast en dat ze wordt uitgebreid tot de opties met het oog op een verblijf en re-integratie in België.

Een dergelijke verduidelijking van de classificatiecriteria is des te noodzakelijker omdat de gegevens over invrijheidstellingen<sup>41</sup> die de delegatie naar aanleiding van haar bezoek verzamelde, aantonen dat, tijdens de periode van 1 juni 2023 tot eind augustus 2023, bijna 42% van de gedetineerden vrij de gevangenis verliet met hetzij een bevel om het grondgebied te verlaten, hetzij een inreisverbod (bijna 54% werd gerepatriëerd of teruggeleid tot aan de grens en bijna 5% werd naar een gesloten centrum overgebracht).

---

<sup>41</sup> De tijdens het bezoek verzamelde gegevens hebben betrekking op invrijheidstellingen tussen 1 juni en 29 augustus 2023. Op een totaal van 108 invrijheidstellingen tellen we 45 repatriëringen, 13 terugleidingen tot aan de grens en 5 overbrengingen naar een gesloten centrum. De overige 45 gedetineerden werden in vrijheid gesteld met een bevel om het grondgebied te verlaten (hierna BGV), soms vergezeld van een inreisverbod.

**De CTRG en MYRIA bevelen aan om duidelijk en op toegankelijke wijze te omschrijven op basis van welke criteria buitenlandse gedetineerden zonder verblijfsrecht die tot een straf van drie jaar of minder zijn veroordeeld, eventueel kunnen worden geselecteerd voor een overplaatsing naar de gevangenis van Tongeren.**

## B. PERSONEEL

---

### 1. ALGEMEEN

19. Het personeelsbestand van de penitentiaire diensten wordt vastgelegd in protocollen. Het verslag van het Rekenhof over het personeelsbeleid in de penitentiaire diensten geeft aan dat het totale personeelskader van de penitentiaire bewakingsassistenten werd vastgesteld op 6 825 voltijds equivalenten (VTE). Dit personeelskader was in mei 2021 voor 96,10% ingevuld waarbij er in 31 van de 35 penitentiaire inrichtingen een personeelstekort is. Om dit personeelstekort weg te werken worden er sinds enkele jaren meer en meer personen met een startbaanovereenkomst of met een contract voor bepaalde duur aangeworven. Boven op dit structureel personeelstekort van 265 VTE vormen het hoge absentieïsme en de grote verlofachterstand twee pijnpunten in het personeelsbeleid bij de penitentiaire diensten. Gemiddeld loopt het absentieïsme op tot 10% van de tewerkstellingstijd en de jaarlijkse verlofachterstand tot 60 dagen per personeelslid. Er is geen specifiek preventiebeleid om het absentieïsme probleem in het gevangeniswezen aan te pakken. Het DG EPI benadrukt dat een aantal initiatieven, zoals functiedifferentiatie, zelfinroostering en de toelagen afhankelijk maken van de geleverde prestaties, mogelijks een positieve invloed kunnen hebben op het (ziekte)verzuim<sup>42</sup>.

In verschillende van zijn verslagen benadrukt het CPT de cruciale rol van het penitentiaire personeel inzake de behandeling van de gedetineerden en inzake menswaardige detentieomstandigheden. Het CPT onderstreept dat er “voldoende penitentiaire beambten in dienst moeten zijn om de veiligheid van het personeel en de fysieke en psychische integriteit van de gedetineerden te verzekeren [onze vertaling]”. En verder dat “een personeelstekort leidt tot veiligheidsproblemen zowel voor het personeel als voor de gedetineerden en een beletsel vormt voor elke doeltreffende controle (...). Bovendien wordt het ingevolge het personeelstekort onmogelijk om een constructief en aanvaardbaar detentieregime te creëren met inbegrip van de noodzakelijke activiteiten [onze vertaling]”.<sup>43</sup> In zijn verslag naar aanleiding van een bezoek aan België tussen 2 en 9 november 2021 benadrukt het CPT dat voor wat het penitentiaire personeel betreft “de situatie moeilijk [blijft] in alle inrichtingen (...). Door het hoge aantal oningevulde vacatures en het hoge absentieïsme (voornamelijk door ziekteverlof, dat vaak verlengd wordt) kan het aantal penitentiaire beambten dat tijdens een bepaalde dienst op de secties aanwezig is, extreem laag zijn”. En verder: “om dit personeelstekort op te vangen, heeft de administratie (...) ervoor gekozen om in te zetten op de aanwerving van jong, ongeschoold personeel met kortdurende contracten”<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Rekenhof, HR-beleid in de penitentiaire diensten – organisatie en performantie, 22 december 2021, ([Fiche | Rekenhof](#)).

<sup>43</sup> CPT, bezoek aan Griekenland, [CPT/Inf \(2014\) 26, par. 132](#).

<sup>44</sup> CPT, bezoek aan België, [CPT/Inf \(2022\) 22, par. 40](#).

20. Het personeelskader voor penitentiaire beampten in Tongeren wordt vastgelegd op 40 VTE. Op het ogenblik van het bezoek aan de penitentiaire inrichting was er een personeelstekort van 0,15 VTE ten opzichte van het kader, dit betekent dus dat er 39,85 VTE effectief ingevuld waren. Het aantal effectieve personeelsleden bedraagt 41 penitentiaire beampten<sup>45</sup>. Daarenboven zijn er 4 personeelsleden langdurig afwezig waardoor de absentieïemegraad oploopt tot iets meer dan 9,75%. Daarnaast zijn er 2 personeelsleden die verlof voor verminderde prestaties opnemen<sup>46</sup>. Hoewel er in totaal dus “slechts” 6 personeelsleden afwezig zijn door ziekte of door het opnemen van verlof(achterstanden) weegt dit, volgens de verklaringen van de gesprekspartners en gelet op het beperkte personeelskader van de gevangenis van Tongeren, zwaar door.

De te krappe invulling van het personeelskader zorgt ervoor dat men elke dag de puzzel moet leggen om te bekijken wat mogelijk is en al te vaak beroep moet doen op de bereidwilligheid van personeelsleden om in te vallen. De CTRG wenst te benadrukken dat de dienstroosters doorgaans volledig ingevuld raken dankzij de goodwill, de positieve ingesteldheid en het puzzelwerk. Wel bouwen de aanwezige, en vooral de meer ervaren, personeelsleden hierdoor een behoorlijke verlofachterstand op. Omdat het personeelskader van de gevangenis van Tongeren zich kenmerkt door penitentiaire beampten met veel ervaring zorgt dit ervoor dat heel wat personeelsleden in de nabije toekomst op vervroegd pensioen kunnen gaan door hun verlofdagen op te nemen. De problemen met betrekking tot het personeelstekort, het absentieïsme en het opnemen van verlof(achterstanden) presenteren zich als een roulende rekening. Het aanwezige personeel levert bijkomende inspanningen om de afwezigheden op te vangen, maar dit veroorzaakt na verloop van tijd op zijn beurt absentieïsme en uitval van de betrokken personeelsleden. Bij wijze van voorbeeld haalde een personeelslid het voorbeeld van zijn collega aan die 303 verlofdagen, 200 rustdagen, 40 compensatierusten, 485 ziektedagen, 800 overuren en 85 feestdagen had opgebouwd. De persoon in kwestie kon, in theorie, tweeënhal jaar geleden met vervroegd pensioen gaan.

21. Tijdens het bezoek verklaarde het inrichtingshoofd dat er op korte termijn twee bijkomende personeelsleden zullen worden aangeworven. In een e-mail van 12 september 2023 stelde het inrichtingshoofd dat er momenteel 41,75 VTE tewerkgesteld zijn in Tongeren. Daarmee zit men net boven het theoretisch vooropgestelde kader. Desondanks blijft het door het absentieïsme en het opnemen van verlof(achterstanden) een uitdaging om dagdagelijks de dienstroosters volledig in te vullen. Enkel indien het personeelskader volledig ingevuld is en met behulp van de diensten van de Vlaamse Gemeenschap zou het mogelijk zijn om in “een beperkt additioneel aanbod te voorzien”.
22. Het CPT meent dat “de mogelijkheid om het personeel aan de hand van een naam of een nummer te identificeren, een belangrijke garantie biedt tegen slechte behandelingen tijdens de detentie [onze vertaling]”.<sup>47</sup>
23. Op enkele uitzonderingen na stelde de delegatie vast dat er niet wordt voldaan aan de verplichting om een badge te dragen. De personen die hierover werden bevroegd, geven uiteenlopende verklaringen. De meest frequente reden is de vertraging of problemen bij de levering van de nieuwe

<sup>45</sup> Een aanzienlijk aantal penitentiaire beampten is niet voltijds tewerkgesteld. Dit verklaart het verschil tussen het aantal personeelsleden per hoofd en het aantal VTE.

<sup>46</sup> Informatie verkregen van het inrichtingshoofd (per e-mail) op 12 september 2023.

<sup>47</sup> CPT, bezoek aan Denemarken, [CPT/Inf\(2008\) 26, par. 94](#).



uniformen waardoor het personeel genoodzaakt is om het oude uniform te dragen. Het oude uniform is niet voorzien van klittenband waaraan de personeelsbadges kunnen worden bevestigd.

**De CTRG en Myria bevelen aan dat alle leden van het penitentiaire personeel ertoe verplicht worden een identificatiebadge te dragen, op zodanige wijze dat deze voor iedereen zichtbaar is.**

## 2. COMMUNICATIE

24. De communicatie tussen de directie en het personeel, tussen de leden van de diverse teams onderling evenals tussen de directie, het personeel en de gedetineerden zijn bepalend voor het beheer van een penitentiaire inrichting. Zoals blijkt uit de normen van het CPT, “vormen uitstekende beroepsvaardigheden op vlak van interpersoonlijke communicatietechnieken een essentieel onderdeel in het profiel van penitentiair personeel. Het zijn dergelijke vaardigheden die medewerkers vaak in staat stellen om situaties in de hand te houden die anders in geweld zouden (kunnen) ontaarden en meer in het algemeen om spanningen weg te nemen en de levenskwaliteit in de betrokken inrichting te verbeteren. Daar is iedereen bij gebaat [onze vertaling]”<sup>48</sup>.

Wat de relatie tussen het personeel en de gedetineerden betreft, is het CPT van mening dat “het uitbouwen van een constructieve verstandhouding (...), gebaseerd op begrippen zoals dynamische veiligheid en waakzaamheid, de penitentiaire autoriteiten niet alleen zou helpen om een slechte behandeling van gedetineerden door personeelsleden of andere gedetineerden tegen te gaan, maar dat een dergelijke verstandhouding ook de ordehandhaving en de veiligheid ten goede zou komen en de penitentiaire beambten zou toelaten meer voldoening te vinden in hun werk [onze vertaling]”<sup>49</sup>. Het CPT pleit er bovendien voor om de penitentiaire beambten aan te moedigen om hun rol breder te zien “door positieve relaties op te bouwen met de gedetineerden, deel te nemen aan hun rehabilitatieprogramma en een spilelement te vormen in de multidisciplinaire benadering van het welzijn van de gedetineerden [onze vertaling]”<sup>50</sup>. Daarnaast bepaalt art. 105 van de Basiswet dat “het handhaven van de orde en de veiligheid (...) een dynamische wisselwerking [impliceert] tussen het gevangenis personeel en de gedetineerden, enerzijds, en een evenwichtige verhouding tussen de technische middelen die worden ingezet en een constructief detentieregime, anderzijds”.

25. In de penitentiaire inrichting van Tongeren stelde de delegatie vast dat de directrice dagelijks in het cellulaire gedeelte van de gevangenis aanwezig is. Uit de gesprekken met het penitentiair personeel en de gedetineerden blijkt dan ook dat de directrice erg betrokken is. Daarnaast investeert het directieteam in het uitbouwen van positieve relaties met en in het voorzien van bijkomende activiteiten voor de gedetineerden. Het vaakst genoemde voorbeeld hiervan is de aanwezigheid van de directie tijdens het pingpongtoernooi. De delegatie verwelkomt de inspanningen die het directieteam levert om te investeren in constructieve relaties en de uitrol van een progressiever regime. In dat verband moet erop worden gewezen dat de directie een bepalende rol speelt in de cultuur en de sfeer binnen de penitentiaire inrichting.
26. Hoewel het contact tussen de penitentiaire beambten en de gedetineerden door het cellulaire regime eerder beperkt is, verlopen de schaarse contacten over het algemeen goed. De delegatie merkte op

<sup>48</sup> CPT, bezoek aan Albanië, [CPT/Inf\(2003\)6, par. 151](#).

<sup>49</sup> CPT, bezoek aan Hongarije, [CPT/Inf\(2014\)13, par. 51](#).

<sup>50</sup> CPT, bezoek aan Nederland (Caribisch deel), [CPT/Inf\(2015\)27, par. 86](#).

dat het penitentiair personeel hoofdzakelijk bezig is met het garanderen van een 'passieve veiligheid' en met de uitvoering van praktische taken zoals het verdelen van de maaltijden of het organiseren van de wandelingen. Dit heeft tot gevolg dat ze weinig tijd hebben om in contact te treden met alle gedetineerden. De delegatie wil benadrukken dat er wel uitzonderingen zijn zoals de contacten met de gedetineerden die een tewerkstelling hebben.

27. Daarenboven bemoeilijken eventuele taalbarrières de verbale communicatie tussen het penitentiair personeel en de gedetineerden. Hoewel er in de gevangenis uitsluitend buitenlandse gedetineerden verblijven, wordt er blijkbaar zo goed als nooit een beroep gedaan op tolken. Gedetineerden die het Nederlands niet beheersen, zijn aangewezen op de bereidwilligheid - die er vaak is - van het personeelslid om een gemeenschappelijke taal (Frans, Engels, ...) te spreken, of van een andere gedetineerde die voor een benaderende vertaling kan zorgen. Die vaststelling geldt niet alleen voor de gesprekken met penitentiair beambten in het dagelijkse leven in de gevangenis, maar ook voor het merendeel van de communicatie met de griffie, de psychosociale dienst, de medische dienst, de terugkeerbegeleider van de DVZ en de directie, terwijl de uitgewisselde informatie toch dikwijls een vertrouwelijk of technisch karakter heeft. Het personeel is er zich van bewust dat de kennis van het Nederlands, het Frans of het Engels bij de meeste gedetineerden zeer beperkt is.
28. Zoals eerder aangehaald bepaalt art. 105 van de Basiswet het belang van een constructief regime en constructieve, doch professionele, relaties tussen gedetineerden en penitentiair personeel. De delegatie moedigt de directie en het penitentiaire personeel aan om te investeren in deze, zogenaamde, 'dynamische veiligheid'. Het uitrollen van een progressiever regime zou hiertoe kunnen bijdragen en zou, volgens de delegatie, de personeelsleden meer voldoening geven bij de uitvoering van hun ambt.
29. Artikel 74/18 van de vreemdelingenwet, die een Europese verplichting omzet, bepaalt het volgende:  
<sup>51</sup> «een schriftelijke of mondelinge vertaling van de belangrijkste elementen van de beslissing tot verwijdering, in voorkomend geval gepaard met een inreisverbod, met inbegrip van de informatie betreffende de beroepsmiddelen, in een taal die de onderdaan van een derde land begrijpt of waarvan men redelijkerwijs kan veronderstellen dat hij die begrijpt, kan op verzoek van de vreemdeling bekomen worden" bij de Dienst Vreemdelingenzaken. Zelfs al staat die mogelijkheid uitdrukkelijk in de beslissing vermeld, vele gedetineerden kennen dit recht niet en worden er niet mondeling van op de hoogte gebracht. In zijn recente rapport<sup>52</sup> beveelt het CPT de Belgische autoriteiten aan "de nodige, inclusief wetgevende maatregelen te nemen om de rechtsmiddelen tegen het bevel het grondgebied te verlaten te herzien en te verbeteren opdat niemand wordt teruggestuurd naar een land waar de betrokken persoon een reëel risico op mishandeling loopt na de verwijdering. Bovendien moet de specifieke informatie over verwijdering die bij de aankomst in de inrichting voor bewaring wordt verstrekt, onder meer betrekking hebben op de rechtsmiddelen tegen het bevel het grondgebied te verlaten om die in de praktijk toegankelijker te maken." Hoewel het CPT zich hier tot de gesloten centra voor administratieve detentie richt, spreekt het voor zich dat zijn aanbeveling ook van toepassing is wanneer buitenlandse gedetineerden in de gevangenis een bevel om het grondgebied te verlaten, ontvangen.

<sup>51</sup> Zie voetnoot 35, art. 12 §2.

<sup>52</sup> CPT, bezoek aan België, [CPT/Inf \(2023\) 20, par. 20.](#)

30. Omdat er in Tongeren geen beroep wordt gedaan op tolken en gelet op de omstandigheden waarin beslissingen worden bekendgemaakt, is er een groot risico dat cruciale informatie verloren gaat en dat de gedetineerde bepaalde juridische kwesties met betrekking tot zijn rechten niet begrijpt. Denk hierbij aan de draagwijdte van een bevel om het grondgebied te verlaten, een inreisverbod, beroepsprocedures en het belang van het inschakelen van een advocaat die gespecialiseerd is in het vreemdelingenrecht. Bovendien moeten de verzoeken van de gedetineerden voor de meeste diensten van de gevangenis (kantine, medische dienst, PSD, griffie, bezoeken, ...) op schriftelijke formulieren ("rapportbriefjes") worden ingediend. In bepaalde situaties kan dat een struikelblok zijn (analfabetisme, belangenconflict met een celgenoot die het formulier invult, ...). De delegatie moedigt de gevangenis aan om, voor gedetineerden die daar behoefte aan hebben, ten minste telefonisch, zelfstandige professionele tolken in te zetten voor het vertalen van belangrijke mededelingen (zoals een kennisgeving van een rechterlijke of administratieve beslissing), en na te denken over soepele en creatieve oplossingen voor dagelijkse uitwisselingen, bijvoorbeeld met behulp van spraaktechnologie.

De CTRG en Myria moedigen het penitentiaire personeel aan om positieve en constructieve relaties op te bouwen met de gedetineerden, gebaseerd op het begrip dynamische veiligheid.

### 3. OPLEIDING

31. De opleiding van het personeel is essentieel. Opleiding "moet worden beschouwd als iets wat een leven lang voortduurt en [...] moet concreet zijn en gebaseerd zijn op problemen, dus niet zuiver theoretisch [onze vertaling]"<sup>53</sup>. Zoals de normen van het CPT aangeven, "(is het) bovendien essentieel dat het personeel niet alleen een basisopleiding, maar ook bijscholing volgt om zijn competenties bij te schaven en ook nieuwe vaardigheden te verwerven [onze vertaling]"<sup>54</sup>. Een dergelijke bijscholing moet cursussen omvatten over de deontologie van het personeel, mentale gezondheid, gedragspsychologie, zelfmoordpreventie, de bestrijding van pesterijen, culturele bewustwording enz.<sup>55</sup>

Het Rekenhof vatte, in zijn rapport over het personeelsbeleid in de penitentiaire diensten<sup>56</sup>, de situatie met betrekking tot de basisopleiding op volgende manier samen: "Bij de bespreking van de wet van 23 maart 2019 wordt sterk de nadruk gelegd op de vereiste dat elk penitentiair personeelslid een basisopleiding met goed gevolg moet afwerken alvorens definitief te kunnen worden aangeworven."

Ook de Raad van Europa stelt deze vereiste voorop: "Alvorens in dienst te treden, moet het personeel een algemene en een bijzondere opleidingscursus volgen en slagen voor theoretische en praktische proeven"<sup>57</sup> en "moeten (naargelang het vak, schriftelijke, mondelinge en praktische) eindproeven worden afgenomen om de voor de opleiding geslaagde kandidaten te evalueren en te benoemen. Deze proeven moeten dienen om de verworven professionele vaardigheden en kennis te testen, evenals de manier waarop deze in de praktijk worden aangewend"<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> CPT, bezoek aan Noord-Macedonië, [CPT/Inf \(2008\) 5, par. 59](#).

<sup>54</sup> CPT, bezoek aan Azerbeidzjan, [CPT/Inf \(2018\) 9, par. 79](#).

<sup>55</sup> CPT, bezoek aan Andorra, [CPT/Inf \(2012\) 28, par. 49](#) en bezoek aan het Verenigd Koninkrijk, [CPT/Inf \(2009\) 30, par. 45](#).

<sup>56</sup> Rekenhof, HR-beleid in de penitentiaire diensten – organisatie en performantie, 22 december 2021, ([Fiche | Rekenhof](#)).

<sup>57</sup> Zie voetnoot 31, Regel 81.1.

<sup>58</sup> Punt 9.1 a) van de Europese richtlijnen inzake opleiding en selectie [1680943aae \(coe.int\)](#).

Nochtans bepaalt artikel 23 van de wet van 23 maart 2019<sup>59</sup> enkel dat de verplichting om voor een door de penitentiaire opleidingsdienst georganiseerde basisopleiding te slagen, 'kan' worden opgelegd tijdens de stage (van de ambtenaren) of tijdens het eerste jaar van de indiensttreding (van de contractuelen). De dwingende verplichting om voor een basisopleiding te slagen, was aanvankelijk opgenomen in het wetsontwerp, maar werd volgens de administratie versoepeld tijdens het overleg tussen de politieke autoriteiten en de vakbondsvertegenwoordiging.

In zijn antwoord op het verslag van het Rekenhof deelt de minister mee dat in het ontwerp-KB tot uitvoering van artikel 13, §2, 5° en 6° (de uitwerking van de bewakings- en begeleidingsfuncties) het verplicht slagen in de basisopleiding wel zal worden opgelegd als noodzakelijke voorwaarde vóór een definitieve aanwerving als penitentiair bewakingsassistent.<sup>60</sup>

De definitieve versie van dit koninklijk besluit bevat echter geen verwijzing meer naar deze slaagplicht.<sup>61</sup> In aansluiting op het advies van de Raad van State werd deze verplichting namelijk geschrapt uit het voorgelegde ontwerp. Zoals de Raad van State duidelijk maakte, impliceerde die slaagplicht dat een basisopleiding wordt georganiseerd door de penitentiaire opleidingsdienst zoals bedoeld in de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel<sup>62</sup>, doch deze dienst is tot op heden nog niet opgericht. Een basisopleiding met aansluitende slaagplicht is dus nog niet aan de orde.

32. De delegatie wenst de aandacht te vestigen op een goede opleidingspraktijk die ze opmerkte tijdens haar bezoek. Nog voor hun indiensttreding volgen alle nieuwe personeelsleden een kortdurende basisopleiding van slechts drie weken. Nadien worden de nieuwe beambten gedurende een maand als extra personeelslid boven op de gewoonlijke bezetting ingepland. Op die manier krijgen de nieuwe personeelsleden de mogelijkheid om onder de begeleiding van ervaren personeelsleden een volledig en praktijkgericht inzicht in de werking van de gevangenis te verkrijgen. In de praktijk zorgen personeelstekorten en het absentieïsme probleem er echter voor dat de nieuwe personeelsleden noodgedwongen tijdens deze opleidingsperiode worden ingezet op de vleugels. De delegatie stelde tijdens het bezoek inderdaad vast dat een penitentiaire beambte in opleiding noodgedwongen werd ingezet op de vleugel zonder begeleiding van een ervaren personeelslid. Dit was noodzakelijk om het, zij het beperkte, regime in de inrichting te kunnen handhaven.

Het lokale initiatief om jonge en onervaren collega's 'on the job' te begeleiden, is een goede praktijk die de delegatie enkel kan verwelkomen. Het is evenwel een intensief begeleidingsproces en de gesprekspartners uiten hun ontevredenheid over de mutaties van nieuwe personeelsleden. Doorgaans worden de nieuwe personeelsleden aangeworven met een contract van 1 jaar dat eenmaal verlengbaar is. Nadien dienen zij zich kandidaat te stellen voor een statutaire tewerkstelling. Deze kandidaatstelling gaat vaak gepaard met een mutatie naar penitentiaire inrichtingen die met een groot

---

<sup>59</sup> Wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, *BS* 11 april 2019.

<sup>60</sup> Rekenhof, HR-beleid in de penitentiaire diensten – organisatie en performantie, pp. 28-29, 22 december 2021, ([Fiche | Rekenhof](#)).

<sup>61</sup> Koninklijk besluit van 20 juli 2022 tot uitvoering van artikel 13, §2, 5° en 6° van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, *BS*. 8 augustus 2022.

<sup>62</sup> Zie voetnoot 34, art. 11.

te kort aan personeel kampen, zoals bijvoorbeeld Antwerpen of Haren. De investering in de opleiding en de ontwikkeling van de nieuwe personeelsleden levert hierdoor voor (het personeel van) de gevangenis van Tongeren weinig op, op middellange termijn. Het voelt alsof Tongeren, *de facto*, het opleidingscentrum is voor andere gevangenissen. Verder zorgt dit systeem van mutaties ervoor dat personeelsleden na twee jaar tewerkstelling afhaken omwille van de aanzienlijke woon-werkafstand die ze moeten overbruggen. Volgens de gesprekspartners heeft dit tot gevolg dat de job steeds vaker wordt gebruikt als een eerste werkervaring die als een opstap naar een andere functie wordt gezien. Er moeten inspanningen geleverd worden voor een grotere aantrekkingskracht en waardering van de functie, luidt de boodschap.

De gesprekspartners stelden dat bijscholing mogelijk is voor ieder personeelslid. De personeelsleden kunnen een aanvraag tot bijkomende opleiding indienen, zoals bijvoorbeeld voor de BOSA-opleiding cultuursensitief werken. De penitentiaire assistenten, die instaan voor de planning, zullen ondanks het personeelstekort en het absentisme ervoor zorgen dat eenieder een bijkomende opleiding effectief kan volgen.

33. Hoewel er in de gevangenis enkel buitenlandse gedetineerden zonder verblijfsrecht verblijven, volgden de personeelsleden blijkbaar geen specifieke opleiding over het werken met deze doelgroep of over het vreemdelingenrecht. Van de leden van het penitentiair personeel kan niet worden verwacht dat zij de volledige complexe verblijfsreglementering beheersen, maar enige kennis van de basisbegrippen is noodzakelijk om de rechten van de gedetineerden te kunnen eerbiedigen. De directie vindt een dergelijke opleiding voor het personeel een goed idee, de delegatie verwelkomt deze zienswijze. Het lijkt aangewezen om, ten minste voor het personeel van de griffie en de psychosociale dienst, opleidingen te organiseren over onderwerpen zoals de grondbeginselen van het vreemdelingenrecht, de terugkeerprocedures, het beginsel van non-refoulement inzake verwijdering en terugkeer (artikel 3 van het EVRM), de eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (artikel 8 van de het EVRM), bijvoorbeeld wanneer de gedetineerde een partner of een kind heeft, ongeacht of de familieband al dan niet is bewezen, procedurele waarborgen zoals het recht te worden gehoord vóór een ongunstige administratieve beslissing wordt genomen, het begrip 'openbare orde', toegang tot rechtsbijstand, enzovoort.

**De CTRG en Myria wensen te verwijzen naar de aanbevelingen van het Rekenhof naar aanleiding van de audit van eind 2021 over de organisatie en de doeltreffendheid van het personeelsbeleid in de penitentiaire diensten, gericht aan de minister van Justitie en aan FOD Justitie, d.w.z. met name naar de volgende aanbevelingen:**

- Een concreet stappenplan uitwerken ter uitvoering van de wet van 23 maart 2019;
- Het slagen voor de basisopleiding opleggen als noodzakelijke voorwaarde voor een definitieve aanwerving als PBA;
- Een kwalitatieve analyse uitvoeren van de oorzaken van het structurele personeelstekort bij de PBA's;
- Een einde stellen aan het systematische gebruik van startbaanovereenkomsten om het personeelstekort bij de PBA's op te vangen;
- Een opleidingstraject opleggen voor promoties en/of functiewijzigingen;

- Een analyse uitvoeren van de noden op vlak van financiële middelen/personeel om te kunnen voldoen aan de opleidingsnoden;
- Globale regels invoeren om het personeel de zekerheid te geven dat de vereiste opleidingen kunnen worden gevolgd;
- Het volgen van een basisopleiding opleggen vooraleer effectieve inzet op de werkvloer mogelijk is;
- Initiatieven uitwerken om het absentisme in te perken;
- Initiatieven ontwikkelen om de verlofachterstand weg te werken.

De CTRG en Myria bevelen aan om voor de betrokken personeelsleden (griffie, PSD, ...) opleidingen te organiseren over onder meer de grondbeginselen van het vreemdelingenrecht (belangrijkste verblijfs- en terugkeerprocedures), het non-refoulementbeginsel, privé-, familie- en gezinsleven, procedurele waarborgen en rechtsmiddelen.

## C. DETENTIEOMSTANDIGHEDEN

### 1. OVERBEVOLKING

34. In zijn recent verslag, gepubliceerd naar aanleiding van zijn periodiek bezoek aan Groot-Brittannië in 2021, benadrukt het CPT nogmaals het nadelige effect op het leven van gedetineerden dat veroorzaakt wordt door de cumulatie van factoren als een chronische overbevolking, slechte detentieomstandigheden en het ontbreken van een constructief en doelgericht regime. Het CPT is dan ook van oordeel dat een gevangenis die aan een bezettingsgraad van 100% of meer moet opereren niet efficiënt kan functioneren. Er moet steeds een zekere marge zijn om incompatibele gedetineerden van elkaar te kunnen scheiden, te differentiëren en om een buffercapaciteit te hebben om gedetineerden tijdelijk te kunnen opvangen.<sup>63</sup> Tijdens zijn talrijke bezoeken aan de verschillende lidstaten van de Raad van Europa stelde het CPT vast dat het terugdringen van de overbevolking steevast gepaard gaat met een afname van geweld tussen personeel en gedetineerden, een verbeterde veiligheid, een verbeterde zorg- en hulpverlening, meer privacy, een betere toegankelijkheid tot activiteiten en betere werkomstandigheden voor het penitentiair personeel. In de *'White Paper on Prison overcrowding'* stelt de Raad van Europa, op zijn beurt, dat een penitentiaire inrichting met een bezettingsgraad van meer dan 90% een indicator is voor een nakende overbevolking.<sup>64</sup>
35. Op 29 augustus 2023 verbleven er 45 gedetineerden in Tongeren. De gevangenis van Tongeren beschikt op dat ogenblik officieel over 50 plaatsen en in de praktijk zelfs over 55 bedden. Uitgaand van de voorgaande cijfers is er dus geen sprake van overbevolking op het moment van het bezoek van de delegatie. Toch is het belangrijk om deze cijfers enigszins te nuanceren. Doorheen de jaren evolueerde de bezetting en de capaciteit van de gevangenis van Tongeren namelijk sterk. Bij de opening van de inrichting in 1844 werden de gedetineerden verspreid over de 3 secties, waarvan er een sectie voorbehouden was voor vrouwelijke gedetineerden. In 2005 werd de inrichting in Tongeren gesloten. De 70 aanwezige gedetineerden werden overgebracht naar de nieuwe gevangenis van Hasselt die in

<sup>63</sup>CPT, bezoek aan het Verenigd Koninkrijk, [CPT/Inf\(2022\)13, par. 29](#); CPT, bezoek aan Griekenland, [CPT/Inf\(2020\)15, par. 13](#).

<sup>64</sup>Raad van Europa. *White paper on prison overcrowding* – [CM\(2016\)121-add3, par. 20](#), 23 augustus 2016.

datzelfde jaar opende tot de toenmalige minister van Justitie in 2008 besloot om de penitentiaire inrichting opnieuw in gebruik te nemen als gesloten federaal centrum. Deze beslissing was het gevolg van het tekort aan opvangplaatsen voor uit handen gegeven jongeren. Het gesloten federaal centrum biedt op dat ogenblik plaats voor 34 jongeren die worden verdeeld over de twee secties. De derde sectie, of 'sectie drie', werd vanaf dat moment gebruikt als veiligheidscomplex dat uitgerust is met straf- en beveiligde cellen. Na de defederalisering van de bevoegdheid komt het beheer van minderjarige delinquenten de Vlaamse Gemeenschap toe. Vanaf dat moment verblijven er een 15-tal jongeren en een 25-tal volwassenen. In totaal biedt de inrichting op dat ogenblik plaats aan 40 personen. In 2020 besloot de Vlaamse Gemeenschap om de uit handen gegeven jongeren te verhuizen naar het Vlaams Detentiecentrum te Beveren en sindsdien verblijven er enkel meerderjarige gedetineerden zonder recht op verblijf in de gevangenis van Tongeren. Het gehele beheer van de penitentiaire inrichting valt sedertdien (opnieuw) onder de bevoegdheid van FOD Justitie. In de daaropvolgende periode stijgt de populatie meerderjarige gedetineerden van 25 gedetineerden op 31 augustus 2020 naar 50 gedetineerden in maart 2021. Dit is een opvallende verhoging aangezien het (jeugd) detentiecentrum slechts een capaciteit had van 15 plaatsen voor de uithandengegeven jongeren. Tussen maart en juni 2022 werden naar aanleiding van de beslissing van de minister van Justitie om bijkomende bedden te plaatsen in verschillende inrichtingen nogmaals 5 bedden toegevoegd in de bestaande cellen. Dit om, naar aanleiding van het bezoek van het CPT aan België in november 2022, noodcapaciteit te creëren. Het CPT maande de Belgische autoriteiten immers aan om de nodige maatregelen te nemen zodat elke gedetineerde minstens over een eigen bed kon beschikken<sup>65</sup>. Hoewel hierbij steeds werd verduidelijkt dat het een tijdelijke maatregel betrof en de capaciteitscijfers officieel nog 50 plaatsen aanduidt voor de penitentiaire inrichting van Tongeren, werden de bedden tot op heden nog niet verwijderd en spreken vele personeelsleden dan ook over een capaciteit van 55 gedetineerden.

36. Sinds 2009 werden enkel nog sectie 1 en 2 van de inrichting als cellulair gebruikt. Hoewel de grootte van de cellen doorheen die periode niet wijzigde (7m<sup>2</sup>) (zie randnummer 38) en terwijl enkele cellen werden omgevormd tot o.a. plooi-lokaal en waslokaal, verhoogde men dus gestaag de operationele capaciteit van de inrichting. Nochtans werd de infrastructuur niet aangepast en werd het personeelskader zelfs afgebouwd. Deze artificiële verhoging van de operationele capaciteit doet de nodige vragen rijzen. Op 29 augustus 2023 verbleven er 45 gedetineerden in de gevangenis van Tongeren die een operationele capaciteit heeft voor 50 gedetineerden (of 55 indien de 'tijdelijke' stapelbedden worden meegerekend). Wanneer we de gevangenisbevolking in Tongeren echter vergelijken met de 'theoretische' capaciteit van bij de opening en daarbij uitgaan van het toen geldende principe van 1 gedetineerden per cel, dan beschikt de gevangenis van Tongeren over 33 plaatsen. Uitgaand van deze theoretische capaciteit is er sprake van een overbevolkingsgraad van 36,4% in de gevangenis van Tongeren.

De CTRG en Myria stellen zich vragen bij deze artificiële verhoging van de capaciteit en bij de criteria die worden gebruikt om de capaciteit van een inrichting te bepalen. Wanneer bijvoorbeeld de vergelijking wordt gemaakt met de gevangenis van Dinant, die enkele jaren na de gevangenis van Tongeren opende, wordt vastgesteld dat de capaciteit slechts 32 gedetineerden betreft en volledige overeenstemt met het aantal beschikbare cellen. Dit is een meer transparante en vooral duidelijkere

---

<sup>65</sup> CPT, bezoek aan België, [CPT/Inf \(2022\) 22, par. 11 & 19](#).

wijze om de capaciteit van een inrichting te definiëren. Hierdoor is de continue overbevolking van de inrichting zichtbaarder in de bevolkingcijfers.

De overbevolking in de penitentiaire inrichting van Tongeren brengt uiteraard problemen met zich mee op verschillende vlakken en de werking van de inrichting (bv. infrastructuur, werkgelegenheid,...). Hierop wordt in de komende paragrafen uitgebreider ingegaan.

37. Wat de verblijfsruimte per gedetineerde betreft, verschillen de referentiecriteriën die in aanmerking genomen moeten worden. Volgens het CPT zijn dit de fundamentele minimumnormen<sup>66</sup>:
- 6 m<sup>2</sup> verblijfsruimte voor een individuele cel, exclusief aparte sanitaire ruimte,
  - 4 m<sup>2</sup> verblijfsruimte in een collectieve cel, exclusief een volledig afgescheiden sanitaire ruimte,
  - Een afstand van minstens 2 m van muur tot muur in de cel,
  - Een hoogte van minste 2 m van vloer tot plafond in de cel.

Het Europees Hof daarentegen hanteert minder strenge normen.<sup>67</sup> Zo verwees het Europees Hof recent nog naar het referentiearrest van de Grote Kamer (*Mursic vs. Kroatië*, [GC], nr. 7334/13, par. §§96-141, 20 oktober 2016): "Het Hof heeft de relevante beginselen uiteengezet, meer bepaald deze met betrekking tot de overbevolking in de gevangnissen en de factoren die het gebrek aan persoonlijke verblijfsruimte kunnen compenseren. Het Hof stelde met name dat, wanneer de vloeroppervlakte waarover een gedetineerde in een collectieve cel beschikt, minder dan 3 m<sup>2</sup> bedraagt, het gebrek aan persoonlijke verblijfsruimte als zodanig ernstig wordt beschouwd dat het een sterk vermoeden van schending van artikel 3 van het Verdrag doet rijzen. De bewijslast ligt dan bij de verwerende regering, die evenwel altijd het vermoeden kan weerleggen door aan te tonen dat er elementen voorhanden zijn die deze omstandigheid op passende wijze compenseren (*ibidem*, §137). Wanneer een gedetineerde in de cel over een persoonlijke ruimte tussen 3 en 4 m<sup>2</sup> beschikt, blijft de ruimtelijke factor evenwel een belangrijk element bij de beoordeling door het Hof van het al dan niet gepaste karakter van de detentieomstandigheden. In dergelijk geval zal het Hof immers oordelen dat er sprake is van een schending van artikel 3 als het gebrek aan ruimte gepaard gaat met andere slechte materiële detentieomstandigheden zoals onvoldoende toegang tot de wandelplaats of tot frisse lucht of daglicht, een slechte verluchting, een te lage of te hoge temperatuur in de lokalen, een gebrek aan privacy in de toiletten of slechte sanitaire en hygiënische omstandigheden (*ibidem*, §139) [onze vertaling]".<sup>68</sup>

Naast deze internationale normen, die het verband tussen de verblijfsruimte en het respect voor de waardigheid benadrukken, moet uiteraard ook rekening worden gehouden met de bepalingen van het koninklijk besluit van 3 februari 2019<sup>69</sup>, meer bepaald met de bepalingen betreffende de grootte van de verblijfsruimtes voor gedetineerden en de sanitaire voorzieningen. Dit besluit bepaalt dat de gevangnissen die reeds bestaan op het ogenblik van de inwerkingtreding van het besluit uiterlijk

<sup>66</sup> CPT, Leefruimte per gedetineerde in de penitentiaire inrichtingen: Normen van het CPT, (CPT/Inf 2015) 44, p. 1.

<sup>67</sup> Dit verschil in beoordeling ten opzichte van de normen van het CPT is en blijft weinig begrijpelijk. Zie hierover de opmerkingen van F. Tulkens, Cellule collective et espace personnel – Un arrêt en trompe-l'œil, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2017, p. 989.

<sup>68</sup> *Zogafros en anderen vs. Griekenland*, 19 mei 2022, par. 93.

<sup>69</sup> Zie voetnoot 33.





twintig jaar na de inwerkingtreding, aangepast dienen te zijn aan de bepalingen ervan<sup>70</sup>. Het lijkt geen twijfel dat de huidige gebouwen, op zeldzame uitzonderingen na, over twee decennia nog steeds in gebruik zullen zijn. Nu is het zo dat de tekst voorziet in minimumnormen die verder gaan dan hetgeen zowel door het CPT als door het Europees Hof voorgeschreven wordt. Zo wordt er bepaald dat de verblijfsruimte een vloeroppervlakte moet hebben van ten minste 10 m<sup>2</sup> als het gaat om een cel voor 1 gedetineerde en van 12 m<sup>2</sup> als het gaat om een cel voor 2 gedetineerden.<sup>71</sup> Bovendien lezen we: “De verblijfsruimte is minimaal voorzien van een afgescheiden sanitair blok, bestaande uit minimaal een toilet en een lavabo, alsook een douche voor zover oppervlakte en vorm van de cel het mogelijk maken” en “Ingeval het een verblijfsruimte voor twee of meer gedetineerden betreft, dient dit sanitair blok volledig afgescheiden te zijn van de rest van de verblijfsruimte». <sup>72</sup>

Wat de materiële omstandigheden betreft, zullen de hierna samengevatte opmerkingen dus grotendeels op deze normen gebaseerd zijn.

38. De cellen in de gevangenis van Tongeren zijn erg klein en identiek in afmeting. Zowel de cellen die dienstdoen als monocel als de duocellen zijn ongeveer 2,80 meter lang en 2,5 meter breed. De oppervlakte van de cellen bedraagt ongeveer 7m<sup>2</sup>, inclusief sanitaire voorzieningen (lavabo en toilet). Deze cellen voldoen dus niet aan de normen van het CPT. Het behoeft bijgevolg geen verdere toelichting dat deze cellen totaal ongeschikt zijn om meerdere gedetineerden in onder te brengen. Daar waar de oppervlakte van deze cellen volgens de bepalingen van het KB van 3 februari 2019 al te klein zijn om gebruikt te worden als eenpersoonscel, is deze oppervlakte ruim ontoereikend om meerdere gedetineerden te huisvesten.<sup>73</sup> De vrije ruimte in deze cellen bedraagt slechts 90 centimeter op 2,1 meter (oftewel 1,89 m<sup>2</sup>), hetgeen geen enkele bewegingsruimte toelaat op cel, zeker wanneer de cel door twee personen wordt bezet.

---

<sup>70</sup> Zie voetnoot 33, art. 11.

<sup>71</sup> Zie voetnoot 33, art. 1.

<sup>72</sup> Zie voetnoot 33, art. 2.

<sup>73</sup> Zie voetnoot 33, art. 1.



*Enkele voorbeelden van cellen met hun afmetingen*

## **2. MATERIËLE OMSTANDIGHEDEN (VERBLIJFSRUIMTE, SANITAIRE VOORZIENINGEN, ...)**

39. De commissie van toezicht bij de gevangenis van Tongeren verwees in haar jaarverslagen al naar de ouderdom van het gebouw en de beperkte ruimte die er ter beschikking is voor de gedetineerden. Gedurende het bezoek kon inderdaad worden vastgesteld dat de gevangenis van Tongeren erg verouderd is. Desondanks stelde de delegatie vast dat de gevangenis zeer goed wordt onderhouden, hetgeen ervoor zorgt dat de infrastructuur over het algemeen en rekening houdende met de ouderdom in goede hygiënische staat verkeert. Wel dient er op verschillende vlakken rekening gehouden te worden met de verouderde infrastructuur bijvoorbeeld voor de belasting van het elektriciteitsnet.
40. De leden van de commissie van toezicht en het penitentiaire personeel wijzen op de omstandigheid dat de Vlaamse Gemeenschap nog steeds eigenaar is van het gebouw. Deze bijzondere situatie bemoeilijkt het nemen van initiatieven ter verbetering van de materiële detentieomstandigheden van de gevangenis. De Regie der Gebouwen die in andere penitentiaire inrichtingen instaat voor renovatiewerken heeft niet de bevoegdheid om dergelijke werken in Tongeren uit te voeren. Deze omstandigheid vormt een catch-22-situatie waarbij de infrastructurele werkzaamheden pas kunnen plaatsvinden indien de Vlaamse Gemeenschap zou investeren in een gebouw waar de uit handen gegeven jongeren die onder hun bevoegdheid vallen niet langer verblijven. De enige oplossing die deze impasse zou kunnen doorbreken, is dat het gebouw wordt overgenomen door de FOD Justitie. Hierdoor zou het gebouw onder het beheer van de Regie der Gebouwen ressorteren.

### a. Voorzieningen in de verblijfsruimtes

41. Naast de bedden zijn de verblijfsruimtes in Tongeren voorzien van een toilet en een wastafel, een spiegel, een tafel, één of meerdere stoel(en), deels gesloten en deels open kastruimten, een TV, een vaste telefoon, een koelkast, een microgolf, een oproepknop en een radiator. Het Koninklijk besluit van 3 februari 2019 bepaalt dat iedere cel ten minste over een afgescheiden sanitair blok moet beschikken, voorzien van een toilet en een lavabo, een douche indien de oppervlakte en vorm van de cel zich daartoe lenen, en een oproepknop<sup>74</sup>. De hygiënische staat van de verblijfsruimtes verschilt van de ene cel tot de andere en is deels afhankelijk van de persoonlijke hygiëne en het poetswerk van de gedetineerde(n) die er verblijft/verblijven. Daarnaast speelt uiteraard ook de ouderdom van het gebouw een rol. Er wordt echter getracht de cellen regelmatig op te frissen met een nieuw laagje verf. Gedurende deze opfrissingswerken, die worden uitgevoerd door gedetineerden (zie randnummer 60), wordt de cel tijdelijk buiten gebruik gesteld.

In de cellen is de natuurlijke lichtinval eerder beperkt. De ramen hebben een oppervlakte van ongeveer 0,7 m<sup>2</sup>. Hiermee wordt niet voldaan aan de minimale vereiste van 1 m<sup>2</sup> zoals bepaald in het KB van 3 februari 2019. Door de aanwezigheid van tralies achter het raam is de natuurlijke lichtinval zodanig beperkt dat er bijkomend kunstlicht nodig is om, zelfs op een zonnige dag, overdag comfortabel te kunnen lezen.



*De celramen met beperkte lichtinval*

### b. Sanitaire voorzieningen

42. Wat de sanitaire voorzieningen betreft, stelt de CTRG vast dat elke cel uitgerust is met een eigen toilet met toiletbril en deksel, doorspoelknop en een wastafel. De toiletten zijn aan een zijde van de rest van de cel gescheiden door middel van een halfhoog houten paneel, ook in de cellen waar twee gedetineerden verblijven. Vele gedetineerden gebruiken een laken om het toilet beter af te schermen. De bestaande infrastructuur is aldus in strijd met de bepaling van artikel 2 van het KB van 3 februari 2019. Daarin staat namelijk dat het sanitaire blok volledig gescheiden moet zijn van de rest van de verblijfsruimte indien deze voor twee of meer gedetineerden bestemd is. Het gevolg is een totaal gebrek aan privacy voor de gedetineerden die in tweepersoonscellen verblijven. Bovendien is de

<sup>74</sup> Zie voetnoot 33, art. 2.

afstand tussen het toilet en het (stapel)bed erg klein, hetgeen zeker in tweepersoonscellen heel wat bijkomende ongemakken en geurhinder met zich mee kan brengen.



*Het sanitair in de cellen, vlak naast het bed*

43. Er zijn gemeenschappelijke douches in beide secties. Geen enkele cel is voorzien van een douche. Gedurende het bezoek werden door de gedetineerden geen klachten of problemen gemeld met betrekking tot de douchemogelijkheden. De doucheruimtes verkeren in een betamelijke en, over het algemeen genomen, hygiënische staat.



*De douches*

### c. Straf- en beveiligde cellen

44. In de praktijk wordt er geen onderscheid gemaakt tussen de strafcellen enerzijds, en de beveiligde cellen anderzijds. Nochtans bepaalt artikel 134 van de Basiswet dat de opsluiting in een strafcel erin bestaat “de gedetineerde te plaatsen in een speciaal daartoe uitgeruste cel” (cf. D.2. Incidenten en tuchtsancties). Deze bepaling impliceert aldus een onderscheid tussen de twee typen cellen. In Tongeren wordt echter geen infrastructureel onderscheid gemaakt tussen beide.

De drie cellen die zowel als straf- of beveiligde cel worden gebruikt, bevinden zich in de afzonderlijk gelegen sectie 3. Deze sectie is gescheiden van het cellulair door 2 veiligheidsdeuren en bevindt zich op een zekere afstand ervan. De drie cellen bevinden zich in een degelijke staat, maar hebben een beperkte oppervlakte van 2,5 op 2,75 meter (6,875 m<sup>2</sup>). Dit betekent dat ze niet voldoen aan de internationale normen en de bepalingen van het koninklijk besluit van 3 februari 2019. Net zoals de ramen van heel wat gewone cellen zijn ook de ramen in de straf-/beveiligde cel te klein (0,7m<sup>2</sup>). De cellen zijn voorzien van een matras (gemaakt uit mousse), een roestvrije sanitaire blok bestaande uit een toilet en een wastafel, oproepknop en kunstmatige verlichting (de schakelaar voor het licht bevindt zich buiten de cel). Een van de drie cellen is voorzien van een camera die ingeschakeld kan worden wanneer dit nodig zou zijn om de gedetineerde te observeren om de veiligheid van de persoon die er verblijft te kunnen garanderen. Twee van de drie cellen zijn uitgerust met een rookdetector. Bij gebruik van de cellen, wordt de voorkeur gegeven aan de twee cellen waarvan het raam niet uitgeeft op de wandeling omwille van de mogelijke geluidsoverlast. Het hebben van een uitzicht naar buiten toe wordt onmogelijk gemaakt door het gematteerde, niet doorschijnende glas van de ramen. De ramen kunnen niet worden geopend.



*De straf-/beveiligde cellen*

#### **d. Gemeenschappelijke ruimtes**

45. De gevangenis van Tongeren beschikt slechts over een beperkt aantal ruimtes voor gemeenschappelijke activiteiten. Deze ruimtes zijn terug te brengen tot enerzijds de fitnessruimte die recent nog werd voorzien van moderne apparatuur en anderzijds de bezoekzaal die ook als polyvalente ruimte kan worden gebruikt. Zo staan er in de bezoekzaal een pingpongtafel en kasten en dozen vol boeken, DVD's en gezelschapsspellen die als bibliotheek dienen. Deze ruimtes worden goed onderhouden.

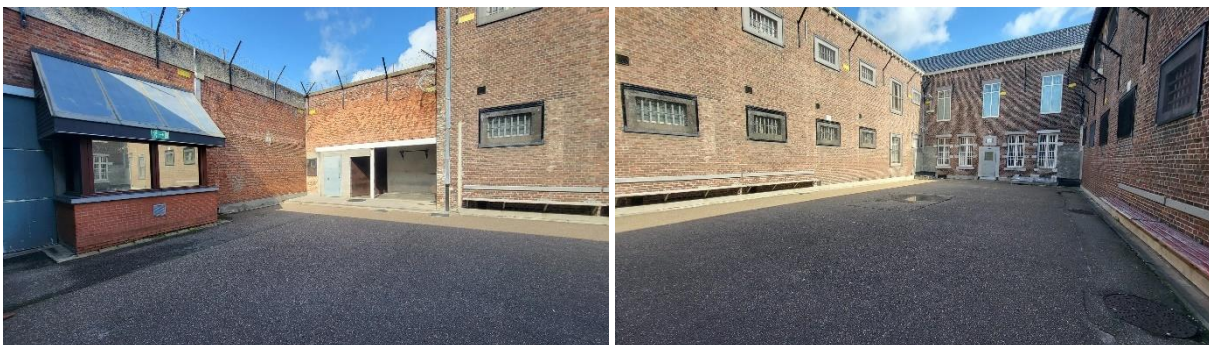
De delegatie stelde vast dat een bepaalde gemeenschappelijke ruimte die nu als opslagplaats wordt gebruikt voorheen dienstdeed als leslokaal of atelier voor de uit handen gegeven jongeren. De delegatie is van oordeel dat het (opnieuw) ter beschikking stellen van deze ruimte de nodige kansen kan creëren en plaats kan bieden voor het uitbreiden van het erg beperkte regime van de gedetineerden.

#### **e. Wandeling**

46. De penitentiaire inrichting beschikt slechts over één gezamenlijke wandelplaats die zich op het binnenplein van de gevangenis bevindt. De wandeling is volledig geasfalteerd en heeft een afmeting van 11,40 meter op 23,28 meter en een kleine (gedeeltelijk overdekte) uitsprong van 3,38 meter op 6,85 meter als beschutting tegen de weersomstandigheden. In totaal bedraagt de oppervlakte van de wandeling dus ongeveer 265 m<sup>2</sup>. Het CPT beveelt aan dat "de voorzieningen om te sporten in de buitenlucht groot genoeg [zouden zijn], zodat de gedetineerden aan lichaamsbeweging kunnen doen (in plaats van te ijsberen in een gesloten ruimte), dat deze voorzieningen minder benauwend [zouden zijn] (mogelijkheid om de horizon te zien) en zich, voor zover mogelijk, op het gelijkvloers [zouden bevinden]"<sup>75</sup>. Volgens de delegatie is de wandeling te klein om gedetineerden in de mogelijkheid te stellen om effectief aan lichaamsbeweging te doen. Deze wandelruimte is volledig omgeven door hoge muren. Er is geen groenzone of beplanting voorzien. Wel werden er aan de lange zijden van de wandeling zitbanken geplaatst. Gelet op de erg beperkte beschutting, verwijzen de CTRG en Myria naar de aanbeveling van het CPT om toe te zien op de aanwezigheid van de nodige voorzieningen op

<sup>75</sup> CPT, bezoek aan Zweden, [CPT/Inf \(2016\) 1, par. 63](#).

de wandelplaatsen zodat gedetineerden er zich kunnen beschutten tegen slecht weer.<sup>76</sup> Onder de kleine beschutting bevinden zich enkele stangen die gebruikt kunnen worden als fitnessstoestel (bv. om zich op te trekken). Daarnaast bevindt er zich een urinoir. Wat de sanitaire voorzieningen betreft, beveelt het CPT aan ervoor te zorgen dat gedetineerden op elk moment snel toegang hebben tot toiletten, ook gedurende beweging in de buitenlucht.<sup>77</sup> De delegatie stelde vast dat de wandeling er erg proper bij lag. Hoewel verscheidene cellen uitgeven op de wandeling, wordt er geen afval op de binnenkoer gegooid, een probleem waar verschillende andere inrichtingen wel mee te kampen hebben.



*De gemeenschappelijke wandeling*

47. In de nationale wet- en regelgeving worden de (individuele) wandelingen niet gedefinieerd. De normen van het CPT bevatten belangrijke aanbevelingen ter zake, waaronder: dat wandelplaatsen waar niet genoten kan worden van de zon vermeden moeten worden ("[...] de wandelplaats voor elke cel wordt omringd door een hoge muur (van ongeveer 7 m). Deze muur zorgt ervoor (...) dat de gedetineerden (althans tijdens de wintermaanden) de zon niet kunnen zien, laat staan zich aan de zonneschijn kunnen blootstellen, wat op lange termijn nadelig kan zijn voor hun gezondheid<sup>78</sup>). Bovendien beveelt het CPT aan dat deze wandelplaats minstens voorzien zijn van een bank of een voorziening om te rusten, een beschutting tegen slechte weersomstandigheden<sup>79</sup> en toegang tot een toilet biedt<sup>80</sup>.
48. De individuele wandeling wordt gebruikt door gedetineerden die omwille van een tuchtsanctie of veiligheidsmaatregel tijdelijk geen toegang krijgen tot de gemeenschappelijke wandeling. De gevangenis van Tongeren beschikt over een individuele wandelplaats die bestaat uit een buitenruimte, opgetrokken uit beton en traliewerk. Het ene deel van deze zone is overdekt met een afdak, het andere deel met traliewerk. De individuele wandeling is ongeveer 4,20 meter lang en 3,20 meter breed en heeft een totale oppervlakte van 13,50m<sup>2</sup>. In de bestekken van de laatste generatie en de nog te bouwen gevangenissen wordt er een minimale oppervlakte van 20m<sup>2</sup> vooropgesteld<sup>81</sup>. De delegatie is van oordeel dat de beperkte oppervlakte van de individuele wandeling de gedetineerden niet in de

<sup>76</sup> CPT, Leefruimte per gedetineerde in de penitentiaire inrichtingen: Normen van het CPT, (CPT/Inf (2015) 44), p. 1.

<sup>77</sup> CPT, bezoek aan Finland, CPT/Inf (2015) 25, par. 73.

<sup>78</sup> CPT, bezoek aan Turkije, 2010, CPT/Inf (2010) 20, par. 10.

<sup>79</sup> CPT, bezoek aan Albanië, 2010, CPT/Inf (2012) 11, par. 53.; CPT, bezoek aan Georgië, 2012, CPT/Inf (2013) 18, par. 37 en 2014, CPT/Inf (2015) 42, par. 75.

<sup>80</sup> CPT, bezoek aan Finland, 2014, CPT/Inf (2015) 25, par. 75.

<sup>81</sup> CTRG, Advies over de infrastructuur van straf- en beveiligde cellen in de gevangenissen van de laatste generatie en de beoogde gevangenissen, Adv-2023-03, par. 49.

mogelijkheid stelt om aan lichaamsbeweging te doen. De vraag rijst of de gedetineerden die individueel moeten wandelen, net zoals in de penitentiaire inrichting van Marneffe, geen gebruik kunnen maken van de gemeenschappelijke wandelplaats?



*De individuele wandeling*

49. De delegatie stelde vast dat er naast deze wandelingen een grote buitenruimte aanwezig is, de voormalige tuin van de directeurswoning, die op dit ogenblik om uiteenlopende redenen niet wordt gebruikt. Onder andere de inkijk door buurtbewoners en het ontbreken van de nodige veiligheidsvoorzieningen worden vaak vernoemd. Het potentieel van deze ruimte doet echter terugdenken aan de wandeling van vleugel B van de gevangenis van Leuven Centraal waar in samenwerking met een landbouwschool een aangename en mooi beplante wandeling werd voorzien. Hier kunnen gedetineerden zelf tuinieren en groenten of fruit voor eigen gebruik kweken. Bovendien biedt het onderhoud van een dergelijke tuin bijkomende werkgelegenheid. De delegatie is van oordeel dat het potentieel van deze tuin momenteel onbenut blijft. Dit valt te betreuren.



*De ongebruikte buitenruimte*

#### **f. Keuken**

50. In de gevangenis van Tongeren is er sinds het vertrek van de Vlaamse Gemeenschap geen ingerichte keuken meer aanwezig. Hierdoor worden er geen maaltijden meer ter plaatse bereid. De voormalige keuken, die zich bevindt op het gelijkvloers in sectie 1, is op dit ogenblik voorzien van meerdere koelkasten die gebruikt worden om de extern aangeleverde voeding te bewaren. Om de twee à drie dagen levert een cateraar de maaltijden en het eten voor de komende dagen. De maaltijden worden



in individuele plasticen bakjes aangeleverd en bewaard. Gedetineerden warmen hun eigen voeding op in de microgolfoven waarover zij beschikken.

De bedeling van de maaltijden gebeurt twee keer per dag. In de voormiddag wordt de maaltijd die men kan opwarmen bedeed. Het gaat hierbij steeds om soep en een warm hoofdgerecht. 's Avonds wordt het brood uitgedeeld voor 's avonds en de volgende ochtend. Verse koffie wordt in de ochtend bedeed.

#### **g. Medische lokalen**

51. Het medisch lokaal dat gebruikt wordt door de verpleging en de arts bevindt zich op de eerste verdieping van het gebouw. Dit lokaal verkeert in een goede staat en is voorzien van het nodige materiaal voor dagdagelijkse medische opvolging van de gedetineerden.

In de penitentiaire inrichting van Tongeren is er echter geen tandartskabinet. Gedetineerden met tandproblemen kunnen via een wachtlijst verder geholpen worden door de tandarts van gevangenis van Hasselt.

#### **h. Bezoekruimtes**

52. Er zijn verscheidene voorzieningen voor de verschillende types van bezoek, zoals tafelbezoek, kinderbezoek, videobezoek, ongestoord bezoek en familiaal bezoek. Er zijn geen ruimtes voor glasbezoeken.

Het tafelbezoek gaat door in een grote, hygiënische ruimte waarin er eveneens een speelhoek voor kinderen werd voorzien. Deze ruimte is voorzien van twaalf tafels voor bezoek. In de bezoekruimte zelf is er geen automaat voor een drankje of kleine versnapering, maar deze is wel voorzien in de inkomruimte. Bezoekers mogen de daar aangekochte drankjes of versnaperingen meenemen naar de bezoekszaal.



*De bezoekszaal en de speelhoek*

Gedurende de coronapandemie werden er in vele inrichtingen voorzieningen getroffen voor videobezoek, zo ook in Tongeren. Het grote succes van deze bezoekmodaliteit (zeker in het licht van de specifieke populatie in Tongeren) zorgde ervoor dat deze ook na de gezondheids crisis in stand werd gehouden. Gedetineerden die gebruik wensen te maken van videobezoek kunnen gedurende het bezoek plaatsnemen in een ruimte waar het penitentiair personeel het videogesprek voor hen klaarzet. Dit lokaal is voorzien van een tafel, een stoel en een pc. Het toetsenbord van de pc is afgedekt met een houten plaat die met een hangslot is vergrendeld gedurende het videogesprek.

Voor ongestoord of familiaal bezoek stelt de gevangenis van Tongeren een lokaal ter beschikking. Dit lokaal is ingericht als kleine woonkamer met een grote zetel, een kleine zetel en een salontafeltje. De kamer beschikt eveneens over een badkamer met toilet. Het lokaal bevindt zich in een afzonderlijk gedeelte van de gevangenis, in de gang naar sectie drie, waardoor de privacy van de gedetineerden en hun bezoekers wordt gegarandeerd.



*De ruimte voor ongestoord of familiaal bezoek met bijhorend sanitair*

#### i. Nutsvoorzieningen

53. In het algemeen moet worden opgemerkt dat de nutsvoorzieningen goed onderhouden werden. Gedurende het bezoek werd enkel verwezen naar de beperkingen die de elektriciteitsvoorzieningen met zich meebrengen voor de mogelijkheden op cel. Zo kan niet eender welke microgolfoven gebruikt worden, gezien de oudere elektrische installatie en het beperktere vermogen ervan.

**De CTRG en Myria dringen erop aan om bij toekomstige werkzaamheden binnen de bestaande penitentiaire inrichtingen rekening te houden met de normen zoals bepaald in het KB van 3 februari 2019, onder andere wat betreft de grootte van de verblijfsruimtes, de ramen, de verluchting, de verlichting, de verwarming en de sanitaire voorzieningen.**

**De CTRG en Myria bevelen de minister van Justitie aan om alle cellen zo snel mogelijk te voorzien van een douche en om de sanitaire ruimte volledig af te scheiden indien meerdere gedetineerden in eenzelfde cel verblijven.**

**De CTRG en Myria herinneren er de minister van Justitie aan dat alle instellingen moeten voorzien zijn van voldoende medische lokalen met moderne en functionele uitrusting en apparatuur, zodat de nodige onderzoeken en voorgeschreven behandelingen op dezelfde manier kunnen plaatsvinden als buiten de gevangenis (art. 88 van de Basiswet). In dit opzicht is er dringend nood aan een tandarts kabinet in de penitentiaire inrichting van Tongeren.**

**De CTRG en Myria bevelen aan om de wandelruimte te voorzien van een permanente en voldoende grote afdakconstructie om de gebruikers toe te laten zich te beschermen tegen slechte weersomstandigheden.**

**De CTRG en Myria bevelen de lokale directie, het DG EPI aan om, in overleg met de Vlaamse Gemeenschap, het verdere potentieel van deze tuin te onderzoeken, na te gaan op welke wijze deze ruimte benut zou kunnen worden en de nodige werken hiertoe uit te voeren.**

De CTRG en Myria bevelen de lokale directie aan na te gaan welke beschikbare ruimtes, die op dit ogenblik nog niet (optimaal) gebruikt worden, aangewend kunnen worden ten behoeve van de gedetineerden. De CTRG en Myria denken hierbij bijvoorbeeld aan een extra wandelruimte en/of moestuin of bijkomende ruimtes voor gezamenlijke activiteiten en opleiding.

### 3. CONTACTEN MET DE BUITENWERELD

54. In de penitentiaire inrichting van Tongeren zijn er tafelbezoeken op woensdag, zaterdag en zondag van 14u20 tot 15u20. De tafelbezoeken vinden plaats in de bezoekeruimte die voorzien is van twaalf tafels voor bezoek. Bovendien worden er op diezelfde dagen familiebezoeken of ongestoorde bezoeken georganiseerd van 14u20 tot 15u20 in de hiervoor voorziene ruimte (zie randnummer 52). Het ongestoord bezoek kan enkel plaatsvinden voor zover de personen in kwestie voldoen aan de voorwaarden om daar recht op te hebben.

Videobezoeken worden dagelijks georganiseerd van 16u tot 17u en van 18u tot 19u. Hiervoor werd een cel op sectie 1 (de benedensectie) omgedoopt tot lokaal om te videobellen. De gedetineerde wordt tijdens het videobezoek alleen in het lokaal gelaten zodat het gebruik van een hoofdtelefoon niet nodig is. Hierdoor kan het bezoek met volledige respect voor de privacy van de gedetineerden plaatsvinden. Gelet op de specifieke doelgroep die in de penitentiaire inrichting van Tongeren verblijft is dit type van bezoek noodzakelijk. Het maakt het voor de gedetineerden mogelijk om in contact op te nemen met hun familieleden die niet op bezoek kunnen komen in de gevangenis of met familieleden in het buitenland.

55. Op basis van de geregistreerde gegevens stelt de delegatie vast dat er tussen 1 juni 2023 tot 30 augustus 2023 89 keer een tafelbezoek plaatsvond, er 56 maal gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid tot videobellen en dat slecht slechts één gedetineerde ongestoord bezoek ontving. De beschikbare gegevens doen vermoeden dat er de afgelopen drie maanden geen enkel familiebezoek plaatshad.

### 4. ACTIVITEITEN EN OPLEIDING

56. De Basiswet bepaalt dat “de penitentiaire administratie [erop dient toe te zien] dat aan de gedetineerde een zo ruim mogelijke toegang wordt verleend tot het geheel van vormingsactiviteiten die ter beschikking worden gesteld met het oog op zijn persoonlijke ontplooiing, op het zinvol doorbrengen van zijn detentietijd, en op het behoud of de verbetering van vooruitzichten op een geslaagde re-integratie in de vrije samenleving.”<sup>82</sup> In de tweede paragraaf definieert de Basiswet het begrip vormingsactiviteiten als volgt: “Als vormingsactiviteiten in de zin van § 1 worden onder meer beschouwd: onderwijs, alfabetisering, beroepsopleiding of voortgezette beroepsopleiding, sociaal-culturele vorming en sociale vaardigheidstraining, creatieve en culturele activiteiten, lichamelijke opvoeding”.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Zie voetnoot 32, art. 76.

<sup>83</sup> Zie voetnoot 32.

Het CPT stelt voorop dat “het de bedoeling moet zijn om alle gedetineerden (..) een redelijk gedeelte van de dag (d.w.z. 8 uur of meer) buiten hun cel te laten doorbrengen door hen een verscheidenheid aan motiverende activiteiten aan te bieden [onze vertaling]”.<sup>84</sup> Ook de gedetineerden die geen (mogelijkheid tot) tewerkstelling of opleiding ‘intra-muros’ hebben “moeten meer tijd kunnen doorbrengen buiten hun cel, en, in de mate van het mogelijke, kunnen deelnemen aan motiverende activiteiten wanneer ze met andere gedetineerden mogen omgaan”.<sup>85</sup>

57. “Elke gevangenis moet inspanningen leveren om alle gedetineerden toegang te verlenen tot zo volledig mogelijke onderwijsprogramma’s die beantwoorden aan hun individuele behoeften, rekening houdend met hun ambities”<sup>86</sup>. De Basiswet bekrachtigt dit recht van gedetineerden door de diverse doelstellingen te benadrukken van de opleiding van gedetineerden: “De penitentiaire administratie draagt er zorg voor dat aan de gedetineerde een zo ruim mogelijke toegang wordt verleend tot het geheel van vormingsactiviteiten die ter beschikking worden gesteld met het oog op zijn persoonlijke ontplooiing, op het zinvol doorbrengen van zijn detentietijd, en op het behoud of de verbetering van vooruitzichten op een geslaagde re-integratie in de vrije samenleving”.<sup>87</sup> De Europese penitentiaire regels bepalen bovendien dat “het onderricht, vanuit het oogpunt van het gevangenisregime, als gelijkwaardig aan werk moet worden beschouwd en dat gedetineerden niet benadeeld mogen worden, noch financieel, noch op enige andere manier, voor hun deelname aan educatieve activiteiten”.<sup>88</sup>
58. Tijdens het bezoek, maar ook door de commissie van toezicht, kon worden vastgesteld dat het aanbod aan activiteiten en andere zinvolle dagbesteding in de penitentiaire inrichting van Tongeren bijzonder beperkt is. Naast een beperkt aanbod aan arbeid (zie randnummer 60), is het aanbod aan andere activiteiten en opleiding quasi onbestaande.

Gedetineerden kunnen elke dag tweemaal gedurende 1 uur gaan wandelen. In de zomer wordt afwisselend voor de eerste dan wel de tweede sectie een derde (avond)wandeling georganiseerd. Daarnaast kunnen de gedetineerden zich inschrijven om te gaan fitnessen en op die manier wordt er in de mogelijkheid voorzien om een tweetal keer per week gedurende een uur te sporten. Wat sportactiviteiten betreft, werd onlangs ook voor het eerst een voetbalwedstrijd en een pingpongtoernooi georganiseerd. In samenwerking met de Rode Antraciet tracht men voor het sportaanbod een sportmonitor te vinden die de sportactiviteiten kan organiseren en begeleiden. Op het moment van het bezoek werd er echter nog geen sportmonitor aangeworven. Tijdens het bezoek werd ook gewezen op de plannen om een basketbalring te voorzien op de wandeling.

Daarnaast kunnen gedetineerden boeken (in verscheidene talen), Dvd’s en gezelschapsspelen uitlenen die de inrichting ter beschikking stelt via de bibliotheek. Deze bibliotheek bevindt zich in de bezoekszaal. Gedurende het bezoek bleek echter dat een aantal gedetineerden niet op de hoogte

---

<sup>84</sup> CPT, bezoek aan Andorra, [CPT/Inf \(2000\) 11, par. 39.](#) ; CPT, bezoek aan Oekraïne, [CPT/Inf \(2014\) 15, par. 102.](#)

<sup>85</sup> CPT, bezoek aan het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland), [CPT/Inf \(2018\) 47, par. 34.](#)

<sup>86</sup> Zie voetnoot 31, regel 28.1.

<sup>87</sup> Zie voetnoot 32, art. 76.

<sup>88</sup> Zie voetnoot 31, regel 28.4.

waren van deze mogelijkheid en er bijgevolg geen gebruik van maakten. Daarnaast kunnen gedetineerden teken-, schilder- en kleurmateriaal vragen om creatief bezig te zijn op cel.

Wat het aanbod aan opleidingen betreft, kan de situatie erg kort samengevat worden: op dit ogenblik is er geen opleidingsaanbod. Externe diensten die opleiding aan gedetineerden aanbieden, zijn niet aanwezig in de gevangenis van Tongeren. Het aanbieden van opleiding en activiteiten aan de specifieke doelgroep lijkt geen prioriteit. De gedetineerden die er verblijven, keren normaal gezien binnenkort terug naar hun land van herkomst. Investeren in de re-integratie, opleiding en zinvolle dagbesteding voor deze groep gebeurt dus niet. Vele gedetineerden spenderen nu erg veel tijd in hun cel (zie randnummer 66 e.v.). De delegatie wijst er evenwel op (zie inleiding) dat een vrijheidsberoving *in fine* de veroordeelde persoon moet toelaten terug te integreren in de samenleving, of dat nu in België is of niet. Een deel van de gedetineerden wordt ook vrijgesteld met een bevel om het grondgebied te verlaten en niet verwijderd.

De CTRG en Myria wensen hierbij wel te onderstrepen dat de directie en bepaalde personeelsleden verklaren voorstander te zijn om het aanbod aan activiteiten te vergroten en om een progressiever regime uit te rollen. De CTRG en Myria verwelkomen deze zienswijze en moedigen de directie- en personeelsleden aan om hier op korte termijn werk van te maken. Zo wordt bijvoorbeeld getracht om een eerste opleiding op poten te zetten rond koken in de microgolfoven. Het uitwerken en organiseren van opleidingen vereist dat de personele en financiële randvoorwaarden ingevuld raken. Ook de recente initiatieven voor de voetbalwedstrijd en het pingpongtoernooi kwamen er op hun initiatief.

**De CTRG en Myria pleiten voor een overleg tussen de lokale directie, het DG EPI en de diensten van de Vlaamse gemeenschap om de mogelijkheden met betrekking tot bijkomende activiteiten en opleiding grondig te bekijken en waar mogelijk in realiteit om te zetten.**

**De CTRG en Myria benadrukken hierbij het belang van gelijkwaardige mogelijkheden voor gedetineerden op het vlak van activiteiten en opleidingen, ongeacht de inrichting waar zij verblijven of de categorie waartoe zij behoren.**

**De CTRG en Myria bevelen aan de lokale directie aan om de gedetineerden beter te informeren over de mogelijkheden die er momenteel daadwerkelijk zijn in de inrichting (bibliotheek, gezelschapsspelen, tekengerief,...) opdat gedetineerden hiervan gebruik kunnen maken.**

## 5. ARBEID

59. De Europese penitentiaire regels zijn duidelijk op dit vlak: “de penitentiaire autoriteiten moeten zich inspannen om de gedetineerden voldoende en nuttig werk te verschaffen”<sup>89</sup>. Bovendien stellen de regels voorop dat gedetineerden “in de mate van het mogelijke, een keuze moeten kunnen maken met betrekking tot de aard van het werk dat zij willen verrichten, onder voorbehoud van eventuele restricties die voortvloeien uit een passende professionele selectie en rekening houdend met de vereisten op het gebied van orde en discipline”<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> Zie voetnoot 31, regel 26.2.

<sup>90</sup> Zie voetnoot 31, regel 26.6.

Ook de Basiswet geeft de penitentiaire administratie de verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat er “arbeid beschikbaar gesteld wordt of kan worden” en preciseert bovendien dat het doel van de tewerkstelling van gedetineerden is: “om hun detentietijd zinvol door te brengen, om na hun invrijheidstelling de geschiktheid tot een bestaansactiviteit te behouden, te bevorderen of te verwerven, om hun detentie te verzachten, om verantwoordelijkheden op te nemen, in voorkomend geval ten aanzien van hun nabestaanden en de slachtoffers en om, zo daartoe grond bestaat, met het oog op herstel of met het oog op re-integratie, schulden geheel of gedeeltelijk af te betalen”<sup>91</sup>.

60. De penitentiaire inrichting van Tongeren heeft geen werkhuizen waar gedetineerden kunnen worden tewerkgesteld. De beschikbare arbeid bestaat bijgevolg voornamelijk uit zogenoemde huishoudelijke taken. Zo zijn er:

- twee personen tewerkgesteld in de wasserij (1 per sectie);
- twee personen tewerkgesteld als fitnessfatik (1 per sectie);
- een persoon tewerkgesteld als keukenfatik;
- twee personen tewerkgesteld als fatik op sectie die onder andere zorgt voor de hygiëne van de betreffende sectie (1 per sectie);
- een persoon tewerkgesteld als fatik voor kleine klusjes en het onderhoud van de wandeling;
- een persoon tewerkgesteld als fatik voor het onderhoud van meubilair en gebouwen (“OMG”);
- en een persoon tewerkgesteld als kapper.

In totaal hebben er op die manier slechts 10 gedetineerden een tewerkstelling. De directie erkent dit probleem en probeert om waar mogelijk arbeid aan gedetineerden toe te kennen. Een voorbeeld hiervan is de persoon die is tewerkgesteld als fatik voor het onderhoud van meubilair en gebouwen. Zijn functie bestaat binnen nog niet zo lang, maar werd in het leven geroepen om enerzijds te voorzien in een beter onderhoud van de gevangenis en anderzijds om extra werkgelegenheid te creëren.

De CTRG wijst in dit licht graag terug naar de tot op heden onbenutte buitenruimte en de keuken die momenteel niet ten volle wordt benut, maar waar extra werkgelegenheid zou kunnen worden gecreëerd. Deze opties bieden bijkomende mogelijkheden tot tewerkstelling voor het onderhoud van een bijkomende wandeling en/of moestuin en van tewerkstelling bij het bereiden en verdelen van de maaltijden. De CTRG onderstreept hierbij de nood aan bijkomende middelen (personele en financiële) ter ondersteuning ervan.

**De CTRG en Myria bevelen de lokale directie aan na te gaan welke beschikbare ruimtes, die op dit ogenblik nog niet (optimaal) gebruikt worden, aangewend kunnen worden ten behoeve van arbeid voor de gedetineerden. De CTRG en Myria denken hierbij bijvoorbeeld aan het onderhouden van een extra wandelruimte en/of moestuin. Aan het DG EPI wordt hierbij gevraagd de nodige personele en financiële middelen te voorzien om deze initiatieven op te starten.**

<sup>91</sup> Zie voetnoot 32, art. 82.

De CTRG en Myria bevelen de lokale directie aan na te gaan welke mogelijkheden er zijn om de keuken opnieuw in gebruik te nemen en zo niet enkel tegemoet te komen aan de verzuchtingen met betrekking tot de maaltijden maar ook bijkomende werkgelegenheid te creëren binnen de inrichting. Aan het DG EPI wordt hierbij gevraagd de nodige personele en financiële middelen te voorzien om deze initiatieven op te starten.

## 6. MAALTIJDEN EN KANTINE

61. Zoals eerder besproken is er in de gevangenis van Tongeren niet langer een ingerichte keuken aanwezig en worden de warme maaltijden en soep extern aangeleverd in individuele plastic bakjes. Deze voeding wordt koel bewaard en dagelijks verdeeld. De gedetineerden warmen deze maaltijden vervolgens op in de microgolfoven waarover zij op cel beschikken. Vele gedetineerden uiten hun ontevredenheid over de smaak en samenstelling van deze voeding. Het aanwezige personeel duidde hierbij dat mogelijk de origine van gedetineerden een rol speelt in hun beoordeling van de voeding aangezien zij mogelijk een ander of sterker kruidenpalet gewend zijn. Voor deze veronderstelling vond de delegatie tijdens zijn gesprekken geen steun. Hoewel er ook gedetineerden meldden dat zij het eten wel "ok" vonden, betrof het hierbij niet specifiek de gedetineerden die een "Westerse" keuken gewend waren of omgekeerd.



*De extern aangeleverde maaltijden en soep*

In de voormiddag gebeurt de bedeling van de diepvriesmaaltijden en de soep, om 17u volgt de bedeling van brood voor de avondmaaltijd en het ontbijt. Elke gedetineerde ontvangt op dat ogenblik een klein brood. Wat het beleg voor dit brood betreft, wordt verwezen naar de wekelijkse gratis bedeling van beleg (zoals chocopasta, chocolade en kaas), melk, suiker, boter en poffertjes. De gedetineerden geven over het algemeen aan tevreden te zijn over de broodmaaltijden en het hiervoor aangeboden beleg.





*De wekelijkse, gratis bevoorrading*

62. Naast de standaardmaaltijden en de wekelijkse bevoorrading met beleg, kunnen gedetineerden via de kantine bijkomende producten aanschaffen die zij wensen. Deze aankopen gebeuren voor eigen rekening, hetgeen de aankoop via de kantine bemoeilijkt voor gedetineerden die geen geld ontvangen van bijvoorbeeld hun familie buiten de inrichting.

Het aanbod en de prijs van de producten die via de kantine aangeboden worden verschillen nogal van inrichting tot inrichting. De oorzaak hiervan is dat de penitentiaire inrichtingen voor de levering van de producten met verschillende, vaak lokale, leveranciers werken<sup>92</sup>. Ook de commissie van toezicht van Tongeren wees in het verleden reeds op grieven over de hoge prijzen van (bepaalde) kantineproducten en de nood aan meer witte producten en halalproducten op de kantenlijst. Bij wijze van voorbeeld kost een fles Coca-Cola van 1,5 liter ongeveer 2,20 euro in de vrije samenleving, in de gevangenis van Tongeren kost diezelfde fles 2,70 euro; een Twix 7 pack kost in de vrije samenleving ongeveer 1,75 euro, in de gevangenis kost één Twix 1,39 euro. Waar de prijzen in de buitenwereld steeds toenemen, doen zij dit immers ook in de penitentiaire inrichtingen. Dit terwijl de inkomsten uit een tewerkstelling niet in dezelfde grootorde toenemen en slechts een beperkt aantal gedetineerden een tewerkstelling kan bekomen in de gevangenis van Tongeren. Dit leidt tot een daling van de koopkracht van de gedetineerden. Bovendien beschikt niet elke gedetineerde over dezelfde financiële mogelijkheden. Daarenboven wordt er op de producten op de kantines een winstmarge genomen om bijvoorbeeld het steunfonds te spijzen, nagenoeg de enige maar nog steeds beperkte inkomstenbron voor de penitentiaire inrichting van Tongeren. Na het betalen van de burgerlijke partijen, het eventuele onderhouden van hun familie en de aankoop van belwaarde houden de meeste gedetineerden nagenoeg niets over.

<sup>92</sup> CTRG (2022), *Onderzoek steunfonds 2022 werkverslag*, p. 38.

Zich bewust van deze problematiek, deed de directie haar uiterste best om de kantineborden beter te laten aansluiten bij de noden van de specifieke doelgroep in Tongeren. Zo werden groenten en fruit verplaatst naar de halalkantine aangezien deze leverancier hierbij een lagere prijs kon aanbieden, werd de halalkantine in het algemeen uitgebreid (aan marktconforme prijzen) en werd getracht op de gewone kantine iets meer witte producten aan te bieden.

63. Tot slot kunnen de gedetineerden met ontoereikende middelen beroep doen op de sociale kantine. In de gevangenis van Tongeren is er enerzijds een sociale kantine voor hygiënische producten en anderzijds voor sociale tabak. De hygiëne producten worden niet gratis aangeboden. [Nochtans stelt het CPT dat "om een fatsoensnorm te bereiken, alle gedetineerden ook moeten kunnen beschikken over de middelen om hun persoonlijke hygiëne te verzorgen, waaronder: toegang tot propere en volledig functionerende toiletten, adequate sanitaire voorzieningen, warm water om zich te wassen, douches \(bij voorkeur dagelijks maar ten minste twee keer per week\), \(...\) en producten voor persoonlijke hygiëne"](#) (wij onderstrepen). En verder dat "gedetineerden systematisch moeten worden voorzien van voldoende gratis basisproducten voor het verzorgen van hun persoonlijke hygiëne bij hun insluiting en ook daarna op regelmatige basis"<sup>93</sup>. Ook Het huishoudelijk reglement (IV. 7. Hygiëne)<sup>94</sup> bevat een lijst van toiletartikelen die de gevangenisdirectie, zo nodig gratis, aan de gevangenen moet verstrekken zodat elke gedetineerde in staat is om "zijn uiterlijk en zijn lichamelijke hygiëne dagelijks behoorlijk te verzorgen". Deze lijst omvat de volgende artikelen: zeep, tandenborstel, toiletpapier, shampoo, tandpasta, scheermesje, scheerschuim, hygiënische bescherming (vb: maandverband).

#### **Wat de maaltijden betreft:**

**De CTRG en Myria bevelen de lokale directie aan na te gaan welke mogelijkheden er zijn om huisbereide maaltijden te voorzien voor de gedetineerden.**

#### **Wat de kantine betreft:**

**De CTRG en Myria verwijzen naar haar aanbevelingen betreffende de kantine in het verslag van het CTRG rond het steunfonds en beveelt het DG EPI opnieuw aan om een maximale winstmarge vast te stellen die voor iedere inrichting gelijk is, die de 10% die werd voorzien in omzendbrief 1747 bis niet overschrijdt en waarbij duidelijk wordt vermeld op welke producten deze marge van toepassing is.**

**De CTRG en Myria bevelen de minister van Justitie en het DG EPI aan om zo spoedig mogelijk werk te maken van een indexering van de vergoedingen die de gedetineerden krijgen voor hun geleverde arbeid.**

**De CTRG en Myria bevelen de lokale directie aan om blijvend te communiceren en te overleggen over een geharmoniseerde samenstelling van de kantineborden (bv. via het**

<sup>93</sup> A decency threshold for prisons - criteria for assessing prison conditions, Uittreksel uit het 30ste General Report van het CPT, 2021, [CPT/Inf\(2021\)5, par. 68 & 73](#).

<sup>94</sup> Huishoudelijk reglement van de penitentiaire inrichtingen, niet gepubliceerd document.

overlegorgaan) en om actief en voortdurend op zoek te gaan naar de beste leverancier(s) op de markt.

**Wat de persoonlijke hygiëne betreft:**

De CTRG en Myria bevelen dat gevangenisdirecties ervoor zorgen dat de volgende toiletartikelen in voldoende hoeveelheden worden verstrekt aan gedetineerden: zeep, tandenborstel, toiletpapier, shampoo, tandpasta, scheermesjes, scheerschuim, maandverband.

De CTRG en Myria bevelen het DG EPI aan om, in overeenstemming met de aanbeveling van het CPT, basishygiëneproducten zowel bij aankomst als doorheen de detentieperiode gratis ter beschikking te stellen van de gedetineerden.

## D. DE BEJEGENING

### 1. REGIME

64. De Europese gevangenisregels bepalen, met betrekking tot de veroordeelden, dat het "detentieplan(...) voor zover dit praktisch uitvoerbaar is, [moet] voorzien in werk, onderwijs, andere activiteiten en een voorbereiding op de invrijheidstelling".<sup>95</sup>

Vanuit hetzelfde perspectief legt het Europees Hof in zijn rechtspraak over de rechten van gedetineerden, gebaseerd op diverse bepalingen van het verdrag, bijzonder veel nadruk op het re-integratiebeginsel, dat de terugkeer in de samenleving beoogt van iemand die een strafrechtelijke veroordeling heeft opgelopen<sup>96</sup>. Het Hof merkt echter op dat de straf een van de doelstellingen van de vrijheidsbeneming blijft (ibidem) en dat een van de belangrijkste functies van een gevangenisstraf de bescherming van de samenleving is, bijvoorbeeld door te verhinderen dat een misdadiger recidiveert en nog meer schade aanricht<sup>97</sup>. Terzelfder tijd erkent het Hof het legitieme doel van een beleid van geleidelijke sociale re-integratie van personen die tot een gevangenisstraf zijn veroordeeld. Daarom begrijpt het Hof de gegrondheid van maatregelen - zoals tijdelijke uitgaansvergunningen - die de sociale re-integratie van de gedetineerde mogelijk maken, zelfs wanneer die voor geweldsdelicten werd veroordeeld<sup>98</sup>. "Zoals sommige auteurs terecht opmerken, kunnen we in die arresten van het (Europees) Hof 'de stilzwijgende erkenning van het recht op re-integratie' zien"<sup>99</sup>.

Datzelfde perspectief van sociale re-integratie is ook een van de doelstellingen uit de aanbeveling CM/Rec(2012)12 van het Comité van Ministers voor de lidstaten met betrekking tot buitenlandse gedetineerden<sup>100</sup>, die past in het streven naar "het [verlichten van het] potentiële isolement van de

<sup>95</sup> Zie voetnoot 31, Regel 103.4.

<sup>96</sup> *Murray t. Nederland* [GC], 26 april 2016, §101.

<sup>97</sup> *Mastromatteo t. Italië* [GC], 24 oktober 2002, §72.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> F. Tulkens en D. Vandermeersch, *op cit.*, p. 149 (en de aangehaalde referenties).

<sup>100</sup> Goedgekeurd op 10 oktober 2012: [coe.int](https://www.coe.int); ook aangehaald door F. Tulkens en D. Vandermeersch, *op cit.*, p. 150-151.

buitenlandse gedetineerden en [het vergemakkelijken van] hun begeleiding met het oog op hun sociale re-integratie (...)” en “stelt dat bij deze behandeling rekening moet worden gehouden met de specifieke behoeften van buitenlandse gedetineerden, die voortvloeien uit het feit dat zij gedetineerd zijn in een staat waarvan zij noch onderdaan noch ingezetene zijn, teneinde hun dezelfde kansen te bieden als andere gedetineerden”. En zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij die aanbeveling, “is het niet alleen de bedoeling de omstandigheden van hun detentie te behandelen, maar ook hun sociale re-integratie na hun invrijheidstelling te vergemakkelijken, ongeacht of ze in het land blijven waar ze hun straf hebben uitgezeten, dan wel naar hun land van herkomst terugkeren”<sup>101</sup>. Vanuit die invalshoek wordt in de grondbeginselen verduidelijkt dat “het penitentiair regime rekening moet houden met de bijzondere sociale behoeften van buitenlandse gedetineerden en hen moet voorbereiden op hun invrijheidstelling en hun sociale re-integratie”<sup>102</sup>. Wat de omstandigheden van de detentie betreft: “om gelijke toegang tot een evenwichtig activiteitenprogramma te garanderen, nemen de penitentiaire autoriteiten waar nodig specifieke maatregelen die als doel hebben de moeilijkheden waarmee buitenlandse gedetineerden kunnen worden geconfronteerd, te verhelpen”<sup>103</sup>. Bovendien “mag de toegang tot activiteiten niet worden beperkt omdat de betrokken gedetineerden kunnen worden overgeplaatst, uitgeleverd of uitgezet”<sup>104</sup>. Over de invrijheidstelling ten slotte wordt het volgende gezegd: “de voorbereiding op de invrijheidstelling van buitenlandse gedetineerden moet op het juiste moment beginnen en plaatsvinden op een manier die hun re-integratie in de samenleving vergemakkelijkt”<sup>105</sup>.

Vanuit dezelfde invalshoek valt nog op te merken dat, volgens de normen van het CPT, “penitentiaire inrichtingen in het kader van uitvoering van de gevangenisstraffen in staat moeten zijn relevante activiteitenprogramma's aan te bieden aan veroordeelde gedetineerden”<sup>106</sup>. Een dergelijk aanbod van activiteiten is volgens het CPT van onmiskenbaar belang. In een situatie die nog wordt bemoeilijkt door overbevolking, stelt het CPT dat, “het vermogen van de penitentiaire administratie om motiverende activiteiten aan te bieden in het kader van een geïndividualiseerd behandelingsprogramma uiteraard in hoge mate [wordt] beperkt door het probleem van de overbevolking. Maar het heeft geen nut om te wachten tot daarin verbetering komt om de aan de gedetineerden aangeboden mogelijkheden uit te breiden. Het is belangrijk dat de autoriteiten het voortouw nemen. Anders dreigt het penitentiair systeem meer dan ooit een kweekbodem te worden voor delinquentie. Gedetineerden verlangen naar hun terugkeer in de samenleving. Ze moeten op dat leven worden voorbereid. Het is belangrijk dat ze een zeker zelfrespect hebben en dat ze zich bekwaam voelen om een leven zonder misdaad te leiden. Een regime waarbij een verscheidenheid aan activiteiten wordt aangeboden, is een cruciaal element in de voorbereiding op de invrijheidstelling en is bovendien goed voor de werking van de gevangenis”<sup>107</sup>. (onze vertaling).

<sup>101</sup> Europese Commissie voor strafrechtelijke vraagstukken (CDPC), Doc.CM(2012)108add, Inleiding: [\(coe.int\)](#).

<sup>102</sup> Zie voetnoot 101, pt. 9.

<sup>103</sup> Zie voetnoot 101, pt. 26.1.

<sup>104</sup> Zie voetnoot 101, pt. 26.2.

<sup>105</sup> Zie voetnoot 101, pt. 35.1.

<sup>106</sup> CPT, bezoek aan Frankrijk, 2006, [CPT/Inf \(2007\) 44, par. 178](#).

<sup>107</sup> CPT, bezoek aan Griekenland, 2005, [CPT/Inf \(2006\) 41, par. 100](#).)

65. Rekening houdend met die internationale normen werden op het federale niveau aanvullende normen uitgewerkt die het op te zetten detentieregime meer in detail omschrijven.

Zo bepaalt de Basiswet dat “de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf wordt gericht op het herstel van het door het misdrijf aan de slachtoffers aangedane onrecht, op de rehabilitatie van de veroordeelde en op de geïndividualiseerde voorbereiding van zijn re-integratie in de vrije samenleving”.<sup>108</sup> En wat de samenlevingsvoorwaarden betreft bepaalt de basiswet dat in elke gevangenis hetzij een gemeenschapsregime wordt ingericht, hetzij een regime van beperkte gemeenschap<sup>109</sup>. Dat betekent dat “In (zulk) een regime (...) de gedetineerden in de gelegenheid (worden) gesteld deel te nemen aan gemeenschappelijke activiteiten”, “daarbuiten houden zij zich op in hun toegewezen verblijfsruimte”<sup>110</sup>.

In verband met de samenlevingsvoorwaarden bepaalt het huishoudelijk reglement<sup>111</sup> van de gevangenis van Tongeren dat “de celdeuren gesloten (zijn) van 20h30 (...) tot 6h30 in de week en 7h00 in het weekend. Tijdens de middagonderbreking van 11h30 tot 12h30 worden de gedetineerden eveneens in hun levensruimte opgesloten. Op andere momenten heeft men de mogelijkheid om de levensruimte te verlaten, om deel te nemen aan ontspannings- en vormingsactiviteiten, gemeenschappelijke geloofsbelijdenis, bezoek, gemeenschappelijke wandeling, tewerkstelling en individuele consultaties.”

66. Het verschil tussen die normen en richtlijnen, zowel op internationaal als op federaal en lokaal niveau, en de werkelijkheid zoals de gedetineerden die ervaren, is ontzettend groot.

Het regime dat alle gedetineerden aangeboden krijgen en waarvan de volledige delegatie getuige was, kenmerkt zich door een vrijwel ononderbroken opsluiting. De gedetineerden verlaten hun cel alleen om naar de wandeling, de fitnesszaal of de douche te gaan. Het ontbreken van, met name, op re-integratie gerichte activiteiten is opvallend. In dat verband stelde de delegatie vast dat er merkwaardig genoeg geen klachten zijn van gedetineerden. Zij hebben er blijkbaar vertrouwen in dat hun verblijf in Tongeren van korte duur zal zijn, zoals hen werd meegedeeld.

67. Dit verschil tussen het regime in alle andere gevangnissen en dat in Tongeren is des te opvallender wanneer we de aard van de veroordelingen nader bekijken. De gedetineerden die voor overbrenging naar de gevangenis van Tongeren werden geselecteerd, zijn allen, zonder uitzondering, personen zonder verblijfsrecht die werden veroordeeld tot een straf van drie jaar of minder. Het is essentieel te benadrukken dat het momenteel de bedoeling is dat alle binnen- en/of buitenlandse veroordeelden met verblijfsrecht<sup>112</sup> hun straf niet in de gevangenis uitzitten, maar in een detentiehuis.

---

<sup>108</sup> Zie voetnoot 32, art. 9, § 2.

<sup>109</sup> Zie voetnoot 32, art. 48.

<sup>110</sup> Zie voetnoot 32, art. 51.

<sup>111</sup> Huishoudelijk Reglement van de penitentiaire inrichting van Tongeren (Ministeriële omzendbrief nr. HR/2 van 7 augustus 2014).

<sup>112</sup> Met uitzondering van mensen die veroordeeld werden voor seksueel geweld of terrorisme.

Uit alle informatie over de recent geopende<sup>113</sup> of tijdens de komende maanden te openen detentiehuisen blijkt echter dat ze zijn opgevat als nieuwe structuren, die fundamenteel verschillen van de bestaande gevangnissen.

Deze nieuwe detentiehuisen worden namelijk als volgt voorgesteld: "Een detentiehuis is **een kleinschalige inrichting waar kortgestrafte veroordeelden hun straf uitzitten**. Bewoners leven er in **kleine groepen** (van 20 tot 60) en worden er intensief en op maat begeleid. Elke dag **actief werken** aan **re-integratie en zelfstandig zijn** staat centraal. Detentiehuisen bevinden zich vaak in een stedelijke omgeving om de band met de samenleving zo goed mogelijk te behouden. Van bewoners wordt verwacht dat ze meehelpen in het huishouden (wassen, poetsen, ...), werk zoeken, vrijwilligerswerk doen, een opleiding volgen, hun administratie in orde brengen ... In deze aangepaste setting van een detentiehuis krijgen de bewoners zo de beste kansen om volop te werken aan hun re-integratie en er een succes van te maken".<sup>114</sup>

In diezelfde toelichting wordt het verschil tussen een detentiehuis en een gevangenis verduidelijkt: "Een detentiehuis is geen klassieke gevangenis, maar is wel onderworpen aan dezelfde regelgeving als de gevangnissen. Dat betekent o.a. dat de bewoners strikte regels moeten naleven, ze dezelfde verplichtingen hebben als gedetineerden in een gevangenis en dat zij aan strenge voorwaarden moeten voldoen om het detentiehuis te mogen verlaten. Een detentiehuis is een **gesloten en beveiligde inrichting** waar bewoners niet zomaar binnen of buiten kunnen. Toestemming is nodig om het huis te verlaten, zoals voor een sollicitatie. **In het gebouw zelf** mogen bewoners zich wel **vrijer verplaatsen voor activiteiten en opdrachten**, in overleg met het personeel."<sup>115</sup>

68. Hoewel alle gedetineerden in Tongeren een gevangenisstraf van drie jaar of minder uitzitten, is het detentieregime van deze inrichting een opsluitings- of cellulair regime dat helemaal niet vergelijkbaar is met het leven in een detentiehuis.

Sommige gedetineerden met wie de delegatie sprak, uitten hun ongenoegen over dat verschil in behandeling, waarvan ze van oordeel zijn dat het louter op hun verblijfsstatus of hun nationaliteit gebaseerd is. Toch heeft de delegatie tijdens haar bezoek geen concrete discriminerende maatregelen of individuele attitudes waargenomen. De directie en het personeel lijken integendeel aandacht te hebben voor de kwetsbaarheid van de aanwezige gedetineerden. Hoewel dat gevoel bij sommige gedetineerden bovenal op perceptie berust, roept het ook structurele vragen op waarop de delegatie geen antwoord heeft, maar die wel relevant zijn: houden de beperkingen van de activiteiten, het regime en de beperkte begeleiding van de gedetineerden in Tongeren ten opzichte van in andere gevangnissen verband met hun verblijfsstatus of hun hoedanigheid van vreemdeling?

Tenzij er sprake is van discriminatie op grond van het feit dat het om gedetineerden zonder verblijfstitel gaat, kunnen al die analyse-elementen en ontwikkelingen slechts tot één conclusie leiden:

<sup>113</sup> Respectievelijk in Kortrijk, geopend op 1 september 2022, en in Vorst, geopend op 7 juli 2023; allebei tellen ze 57 beschikbare plaatsen.

<sup>114</sup> Raadpleegbaar via de website van de FOD Justitie:

[justitie.belgium.be/nl/themas/gevangnissen/belgische\\_gevangnissen/detentiehuisen](https://justitie.belgium.be/nl/themas/gevangnissen/belgische_gevangnissen/detentiehuisen)

<sup>115</sup> *Ibid.*

het detentieregime moet grondig worden herzien om de gevangenis van haar huidige imago van 'depot' af te helpen.

Bovendien is het verwarrend vast te stellen dat het penitentiair personeel, door de delegatie ondervraagd over de invoering van een ander detentieregime of over het totale gebrek aan een activiteitenprogramma, meer dan eens antwoordde dat de veiligheidseisen daar geen ruimte voor laten. Bij nader onderzoek blijkt dat dit eigenlijk geen overtuigend antwoord is. De directie bevestigde dat er de voorbije drie jaar geen enkele ontsnapping of zelfs ontsnappingspoging is geweest. Op het disciplinaire vlak werd, nog afgezien van het feit dat een niet-problematische houding een selectie criterium is (zie randnummers 19 en 68), slechts uitzonderlijk een tuchtprocedure ingesteld. Bovendien bevestigde het Grondwettelijk Hof zeer recent nog dat "het criterium van het verblijfsstatuut niet pertinent is, gelet op het doel van de wetgever dat erin bestaat gevaarlijk geachte veroordeelden uit te sluiten van de maatregel van vervroegde invrijheidstelling"<sup>116</sup>.

Verwijzend naar de normen van de Raad van Europa en met name de aanbeveling CM/Rec(2012)12 van het Comité van Ministers voor de lidstaten over buitenlandse gedetineerden van 10 oktober 2012, alsook verwijzend naar het detentieregime dat in detentiehuisen van toepassing is, bevelen de CTRG en Myria aan het geldende detentieregime grondig te herzien. In het te ontwikkelen nieuwe detentieregime zou er met name meer aandacht moeten gaan naar de organisatie van activiteiten die gericht zijn op sociale, professionele en familiale re-integratie.

## 2. INCIDENTEN EN TUCHTSANCTIES

69. Zoals eerder aangehaald wordt er bij het overplaatsen van gedetineerden naar de gevangenis van Tongeren een zekere selectie gemaakt. Doorgaans zijn het personen die in andere inrichtingen een detentietraject zonder noemenswaardige problemen hebben doorlopen, geen bijzondere medische problemen hebben en die veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf van in totaal minder dan drie jaar. Dit vertaalt zich in een rustig detentieklimaat in de gevangenis van Tongeren en, bijgevolg, in een zeer laag aantal tuchtprocedures, waardoor er tevens bijzonder weinig klachten worden ingediend bij de klachtencommissie<sup>117</sup>. Enkel in 2022 werden er twee klachten ingediend bij de klachtencommissie van Tongeren, beide waren onontvankelijk. Voor 2023 telde het register van de tuchtsancties, op 30 september 2023, in totaal 25 registraties. Het overgrote merendeel van de tuchtrechtelijke inbreuken zijn inbreuken van de tweede categorie, zoals bijvoorbeeld het beledigen van personeel en geen gevolg geven aan aanmaningen of bevelen van het personeel.
70. Het tuchtregister van de gevangenis van Tongeren is een schriftboek waarin alle tuchtsancties van alle gedetineerden worden genoteerd. De collectieve brief nr. 124 van 6 september 2013 bepaalt dat het register de volgende gegevens dient te vermelden: het volgnummer, de naam en voornaam van de

<sup>116</sup> Grondwettelijk Hof, arrest nr. [120/2023](#) van 14 september 2023, B.13.2.

<sup>117</sup> In 2022 ontving de klachtencommissie twee klachten die beide onontvankelijk werden verklaard ([KC30/22-0001](#) en [KC30/22-0002](#)).

gedetineerde, de datum van de inbreuk, de tuchtrechtelijke inbreuk, de datum van de sanctie en de sanctie<sup>118</sup>. Over het algemeen vermeldt het tuchtregister al deze gegevens. Voor bepaalde registraties ontbreekt de vermelding van de tuchtrechtelijke inbreuk of de exacte datum van de inbreuk. De laatste tuchtsanctie, die enkele dagen voor het bezoek aan een gedetineerde werd opgelegd, ontbrak in het tuchtregister. Volgens een personeelslid valt dit te verklaren doordat de persoon die doorgaans het tuchtregister invult met verlof was. De persoon in kwestie erkende dat deze werkwijze moet worden aangepast opdat het tuchtregister te allen tijde op een adequate wijze wordt bijgehouden.

71. Daarnaast beschikt de penitentiaire inrichting over een register voor maatregelen van rechtstreekse dwang en een register waarin zowel de bijzonder veiligheidsmaatregelen als de voorlopige maatregelen worden geregistreerd. In 2023 werden er nog geen maatregelen van rechtstreekse dwang aangewend. Wel maakt het register melding van 8 voorlopige maatregelen waarbij er bijzondere veiligheidsmaatregelen werden opgelegd om orde of de veiligheid in de inrichting te garanderen. De duur tussen de voorlopige maatregelen overschrijdt nooit de maximale termijn van 72 uur<sup>119</sup>. Het register van de bijzondere veiligheidsmaatregelen, al dan niet opgelegd bij wijze van voorlopige maatregel, moet melding maken van de "precisering van de omstandigheden die tot het nemen van de veiligheidsmaatregel aanleiding hebben gegeven, het tijdstip waarop de maatregel werd genomen en de duur van de maatregel"<sup>120</sup>. De registraties die dateren van voor 28 mei 2023 maken geen melding van de omstandigheden die aanleiding geven tot het nemen van een bijzondere of een voorlopige veiligheidsmaatregel. Vanaf 28 mei 2023 voldoet de registratie wel aan de wettelijke vereisten zoals bepaald in art. 115 van de basiswet.
72. Tussen 28 mei 2023 en 29 augustus 2023 werden drie gedetineerden in de beveiligde cel en één gedetineerde in de strafcel geplaatst. In de praktijk verschillen de materiële kenmerken en de inrichting van deze drie cellen onderling niet van elkaar verschillen. Nochtans wordt er in de basiswet van 12 januari 2005 een duidelijk onderscheid gemaakt tussen deze twee soorten cellen waarvan de gebruiksdoeleinden duidelijk zijn afgebakend en van elkaar verschillen. Het begrip beveiligde cellen, oftewel cellen "zonder voorwerpen waarvan het gebruik gevaarlijk kan zijn"<sup>121</sup>, verwijst naar alle cellen die worden gebruikt voor afzondering in het kader van een bijzondere veiligheidsmaatregel, een (individueel) bijzonder veiligheidsregime of een voorlopige maatregel in afwachting van de tuchtprocedure. Deze cellen worden alleen gebruikt om de orde en de veiligheid in de penitentiaire inrichting te vrijwaren of om een ernstige en opzettelijke aantasting van de interne veiligheid te voorkomen<sup>122</sup>. De term strafcellen ten slotte verwijst naar alle cellen die worden gebruikt voor afzondering in het kader van de uitvoering van een tuchtsanctie<sup>123</sup>. Deze maatregel heeft een punitief karakter en dient om ongewenst gedrag of de niet-naleving van bepaalde voorschriften te bestraffen. In de gevangenis van Tongeren worden de drie cellen, die dus niet materieel niet van elkaar te onderscheiden zijn, gebruikt als straf- en als beveiligde cel.

<sup>118</sup> Collectieve brief nr. 124 van 6 september 2013, Tuchtregime van gedetineerden, p. 15.

<sup>119</sup> Zie voetnoot 32, art. 144, §5: "Indien de gedetineerde het voorwerp uitmaakt van een in artikel 145 bedoelde voorlopige maatregel, wordt hij gehoord binnen [tweeënzeventig uur] uur nadat deze in werking is getreden."

<sup>120</sup> Zie voetnoot 32, art. 115.

<sup>121</sup> Zie voetnoot 32, art. 112, §1.

<sup>122</sup> Zie voetnoot 32, art. 105 e.v.

<sup>123</sup> Zie voetnoot 32, art. 134.



Gelet op het onderscheid dat in de wet wordt gemaakt tussen strafcellen en beveiligde cellen, en gelet op het ontbreken van specifieke wettelijk bepaalde voorschriften met betrekking tot de materiële omstandigheden van deze laatste, bevelen de CTRG en Myria aan om de in de toepasselijke wetsteksten gebruikte terminologie strikt na te leven.

De CTRG en Myria bevelen aan zowel de benamingen van de verschillende isoleercellen (lees: straf- en beveiligde cellen) als het ontwerp ervan te herzien om ze in overeenstemming te brengen met de toepasselijke regelgeving en de daarin opgenomen waarborgen.

De CTRG en Myria herhalen<sup>124</sup> de aanbeveling van de CTRG om actief op zoek te gaan naar alternatieven voor het gebruik van de strafcellen en te streven naar een totale afschaffing ervan.

### 3. PSYCHOSOCIALE DIENST

73. Het personeelskader van de psychosociale dienst bestaat uit een deeltijds aanwezige maatschappelijk werkster.

De maatschappelijk werkster is voornamelijk toegewezen aan de gevangenis van Hasselt (582 gedetineerden op 18 september 2023), maar is twee keer per week aanwezig in de gevangenis van Tongeren. De persoon in kwestie legt uit dat haar werk in Tongeren enigszins beperkt is. Voor de doelgroep kan er niets worden ondernomen op het gebied van re-integratie en/of reclassering. Het werk beperkt zich grotendeels tot het opstellen van verslagen met het oog op een onderzoek van het dossier door de SUR. Die verslagen vormen geen wettelijke vereiste, maar de directeur kan ze aanvragen ter onderbouwing van het advies dat wordt opgesteld in het kader van de procedure voor de toekenning van een eventuele voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of overlevering<sup>125</sup>. De omstandigheid dat de wachttijden steeds toenemen door het aantal dossier dat op een kortere termijn moet worden voorbereid voor de beoordeling door de strafuitvoeringsrechter, is een reden tot bezorgdheid. Het opstellen van deze verslagen is nochtans belangrijk en wordt met de directie besproken. Volgens de verklaringen van het personeelslid verlopen de contacten met DVZ vlot en is het mogelijk om de nodige informatie over de (problemen met betrekking tot de) verblijfsituatie van elke betrokken te bekomen. Er is echter één groot probleem: de communicatie met de gedetineerden. Bij gebrek aan tolken doet ze meestal een beroep op een andere gedetineerde om haar tijdens deze gesprekken te helpen.

74. Volgens het Grondwettelijk Hof is het discriminerend de strafuitvoeringsmodaliteiten tot de voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering te beperken voor gedetineerden zonder verblijfsrecht<sup>126</sup>. Afhankelijk van hun concrete situatie (familiale of sociale banden, opvangmogelijkheden, mogelijkheid om een verblijfsrecht te verwerven, ...) moeten zij gebruik kunnen maken van andere strafuitvoeringsmodaliteiten, inclusief de modaliteiten die op het Belgisch grondgebied worden

<sup>124</sup> Zie het verslag betreffende 'Het gebruik van straf-en beveiligde cellen in de Belgische gevangenis' [Strafcellen\\_2021\\_NL.pdf \(belgium.be\)](#).

<sup>125</sup> Art. 50 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie.

<sup>126</sup> Grondwettelijk Hof, 21 december 2017, arrest [nr. 148/2017](#), B. 90.2.

uitgevoerd. Het is dus de concrete individuele situatie van de betrokkene die moet worden onderzocht. Het ontbreken van een verblijfsrecht mag het verkrijgen van die modaliteiten niet automatisch verhinderen. Naar de geest van het arrest van het Grondwettelijk Hof moet de rol van de PSD ertoe bestaan dit individuele onderzoek uit te voeren voor elke gedetineerde, ongeacht zijn verblijfssituatie. Er zijn echter 'dienstinstructies' die bepalen dat de PSD een specifiek re-integratieverslag moet schrijven voor 'veroordeelden zonder recht op verblijf'. Dit verslag zou onder meer een beschrijving moeten bevatten van " het relationele netwerk in België in verhouding tot de bereidheid van de veroordeelde om terug te keren naar het land van bestemming" en de "re-integratiegerichte perspectieven (...) in het land van bestemming"<sup>127</sup>. Wat daders van seksuele misdrijven betreft, is er een wettelijke verplichting om een gespecialiseerd verslag op te stellen. Volgens de instructie moet dat in principe een 'gespecialiseerd' verslag zijn, maar is een 'standaardverslag' voldoende voor veroordeelden zonder verblijfsrecht<sup>128</sup>. In deze instructies is er dus geen sprake van de optie van een eventuele re-integratie in België en van een verblijfsprocedure. Nochtans kunnen dergelijke situaties zich in de praktijk voordoen, onder meer wanneer verwijdering onmogelijk is of in strijd is met de fundamentele rechten van de gedetineerde.

75. In de penitentiaire inrichting van Tongeren beperkt de begeleiding van de gedetineerden door de PSD zich echter tot het opvolgen van de procedure voor de SUR. Er gebeurt geen systematische screening van bijzondere situaties of kwetsbaarheden op basis van risico op basis van het principe van refoulement (art 3 EVRM) of privé- of gezinsleven in België (art 8 EVRM) zoals bijvoorbeeld: of de gedetineerden ouder zijn van een Belgisch kind, op onverwijderbaarheid of medische onmogelijkheid tot terugkeer. Hiervoor ontbreekt er enerzijds een aangepaste opleiding over het vreemdelingenrecht en is er, anderzijds, ook geen volledig overzicht van het dossier van DVZ aanwezig in het dossier van de gedetineerden. Dit bemoeilijkt het om zicht te krijgen op de verblijfssituatie van de gedetineerden en deze met hen te bespreken.
76. Het gebrek aan samenwerking met sociale vertaalbureaus draagt bij tot de moeilijke opvolging van gedetineerden. Dit probleem uit zich nog meer bij gedetineerden met een psychische problematiek. De PSD zet (te) weinig in op de opvolging of de behandeling van deze categorie gedetineerden. De gedetineerden kunnen wel terecht bij het CAW en de dienst justitieel welzijnswerk met hun vragen, maar deze contacten beperken zich tot eenmaal per maand.
77. De begeleiding door de PSD, in de geest van de instructies van het DG EPI, lijkt beperkt te blijven tot het opstellen van verslagen voor de SUR. Gelet op de kwetsbaarheid van de gedetineerdenpopulatie en de stress die een beslissing tot verwijdering met zich kan brengen, lijkt het belangrijk om bijzondere aandacht te besteden aan psychosociale begeleiding, onder meer ook om zelfdodingen te vermijden (één geval vastgesteld kort vóór het bezoek). Hiervoor kan indien nodig worden samengewerkt met externe partners zoals het CAW.

---

<sup>127</sup> DG EPI, Dienstinstructies PSD, Beheer van gedetineerden, externe en interne rechtspositie, 1 januari 2023, p. 29-30.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 15-16 en het schema op p. 23 en p. 24.

**De CTRG en Myria bevelen de PSD en het personeel die de gedetineerden in de gevangenis begeleiden aan om bijzondere aandacht te besteden aan psychosociale begeleiding met betrekking tot de terugkeerprocedures van de gedetineerden, indien nodig in samenwerking met externe partners.**

#### 4. DVZ

78. Sinds enige tijd beschikt de DVZ over personeel dat specifiek belast is met het faciliteren van de gedwongen terugkeer van vreemdelingen zonder verblijfsrecht die zich in de gevangenis bevinden. De DVZ houdt ook een wekelijkse permanentie in de gevangenis van Tongeren en beoogt twee grote doelstellingen: enerzijds de voortzetting van de identificatieprocedure indien deze nog niet is afgerond, en anderzijds de opvolging van de door de gedetineerden gestelde vragen over de gevolgen van een BGV (duur van het eventuele inreisverbod) en van de praktische formaliteiten met betrekking tot de verwijdering (vervoer naar de luchthaven, ...). Omdat de verantwoordelijken meerdere talen spreken, zijn er minder communicatieproblemen. Ook hier wordt waar nodig een beroep gedaan op een andere gedetineerde voor de vertaling. Er wordt nooit een tolk ingeschakeld.

De DVZ brengt de BGV's niet ter kennis van de gedetineerden. Die kennisgeving is een taak van de griffie.

Voor de identificatie heeft de terugkeerbegeleider van de DVZ toegang tot bepaalde elementen van de penitentiaire databank SIDIS. De ambtenaar van de DVZ raadpleegt geregeld het dossier van de gedetineerde dat op de griffie van de gevangenis wordt bewaard, evenals zijn telefoongegevens. Om de identificatie te vergemakkelijken, wordt contact opgenomen met de diplomatieke autoriteiten van het betrokken land. Sommige landen zijn minder geneigd om mee te werken dan andere.

In bepaalde dossiers brengt de DVZ op verzoek van het openbaar ministerie een advies uit over de haalbaarheid van een terugkeer. Deze adviezen zijn soms negatief wanneer het land van herkomst weigert een reisdocument af te leveren (dat gebeurt bij sommige Maghreblanden, zonder dat kan worden geconcludeerd dat een terugkeer naar die landen systematisch onmogelijk is).

79. De terugkeerbegeleider van de DVZ heeft dus als taak de verwijdering voor te bereiden, te faciliteren en te organiseren, en dus niet de gedetineerde te adviseren over zijn rechten. Het is nochtans dezelfde ambtenaar die, vóór de aflevering van een BGV, met de vreemdeling het document 'hoorrecht' invult waarop de vreemdeling ten behoeve van de DVA de argumenten kan invullen om bezwaar te maken tegen zijn verwijdering, met name in verband met het risico van mishandeling in het land van herkomst (art. 3 EVRM) of zijn privé- en gezinsleven (art. 8 EVRM). Die taak werd vroeger uitgevoerd door het personeel van de griffie en later overgenomen door de DVZ. Dit doet ernstige vragen rijzen over belangenconflicten, want een vertegenwoordiger van de instelling die de verwijdering moet faciliteren, wordt gevraagd om de argumenten door te geven die de vreemdeling aanvoert om bezwaar te maken tegen deze verwijdering.

80. In zijn verslag van 2022 beveelt het CPT de Belgische autoriteiten aan "de nodige maatregelen te nemen, inclusief wetgevende, om ervoor te zorgen dat alle personen die worden vastgehouden met het oog op hun verwijdering (ongeacht het aantal voorgaande pogingen tot verwijdering) ten minste

meerdere dagen vooraf van hun geplande verwijdering op de hoogte worden gebracht zodat ze tijd hebben om hun persoonlijke bezittingen, met name papieren en geld, te verzamelen en de nodige schikkingen te treffen voor de organisatie van hun terugkeer<sup>129</sup>. Op basis van zijn ervaring is het CPT van mening dat “het voorbereiden van de betrokkenen lang vóór hun geplande verwijdering het risico van gewelddadig verzet kan beperken” en “de noodzaak van geweld en/of dwangmiddelen tijdens gedwongen terugkeeroperaties vermindert”.

81. De DVZ organiseert de verwijdering vanuit de gevangenis van Tongeren wanneer die mogelijk is. Volgens de personeelsleden ontvangt de gedetineerde de informatie over de datum van verwijdering pas de dag zelf. Hij wordt de dag zelf naar de luchthaven (meestal Zaventem) overgebracht, of de avond daarvoor als de vlucht 's ochtends vertrekt. Het vervoer gebeurt door de politie (DAB) of de transportdienst (bureau T) van de DVZ.

In principe is de DVZ wettelijk verplicht de in een gesloten centrum vastgehouden vreemdeling en zijn advocaat ten minste 48 uur vóór de eerste verwijderingspoging op de hoogte te brengen<sup>130</sup>. Die bepaling is echter niet van toepassing op vreemdelingen in een gevangenis die op verwijdering wachten en voor wie er geen soortgelijke garantie bestaat. Dit verschil in behandeling tussen vreemdelingen in gesloten centra en vreemdelingen in gevangenissen is niet gerechtvaardigd.

#### De CTRG en Myria bevelen aan:

- een bindende wetgevende of regelgevende bepaling uit te vaardigen om te garanderen dat elke persoon die in de gevangenis wordt vastgehouden met het oog op zijn verwijdering (ongeacht het aantal voorgaande pogingen tot verwijdering) en zijn advocaat ten minste 48 uur vooraf van de verwijdering op de hoogte worden gebracht, zoals voorgeschreven door het koninklijk besluit van 2 augustus 2022;
- dat deze informatie in afwachting van de goedkeuring van een dergelijke bepaling door de DVZ wordt gegarandeerd voor alle vreemdelingen die van hun vrijheid zijn beroofd met het oog op hun verwijdering, zowel in de gevangenis als in een gesloten centrum.

## 5. CONTACTEN MET ADVOCAAT

82. Hoewel “de rol van de advocaat die de vreemdeling bijstaat, fundamenteel lijkt”<sup>131</sup>, gaan de advocaten vrijwel nooit naar de gevangenis van Tongeren. Zij zijn er de grote afwezigen, met slechts 13 geregistreerde bezoeken van advocaten in 2023.

Er bestaan daarvoor ten minste twee redenen. De gedetineerden in Tongeren komen vrijwel allemaal uit andere gevangenissen in het noorden en het centrum van het land. Tenzij ze bij verstek zijn veroordeeld, werden ze meestal voor de correctionele rechtbanken bijgestaan door een advocaat, maar door de afstand hebben ze nog slechts sporadisch contact met hun advocaat. Anderzijds kregen

<sup>129</sup> CPT, bezoek aan België, [CPT/Inf \(2023\) 20, par. 28](#).

<sup>130</sup> Artikel 62 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsregels, toepasbaar op de gesloten centra.

<sup>131</sup> C. Macq, *Réinsertion des étrangers condamnés ou internés sans droit de séjour: l'impossible équation?*, J.T., 2022, p. 500.

ze vóór hun overbrenging naar Tongeren te horen dat de procedure feitelijk afgesloten is en dat voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering de volgende stap is. Al met al wordt hun uitgelegd, en dat verklaarden ze meermaals ten aanzien van de delegatie, dat ze eigenlijk geen advocaat meer nodig hebben.

83. Het aantal bezoeken door een advocaat is erg laag. In 2023 werden er slechts 13 bezoeken door een advocaat in de gevangenis van Tongeren geregistreerd. Het kunnen bereiken van een gespecialiseerde advocaat verloopt moeizaam. Hier liggen meerdere oorzaken aan de basis: moeilijke bereikbaarheid van advocaten, gratis belkrediet ter waarde van slechts 1 euro per week, lange wachttonen, overbelasting advocatennetwerk en de taalbarrière.

De beperking van de contacten met de advocaten in de gevangenis staat in contrast met het recht om gratis telefonisch contact op te nemen met een advocaat tussen 8 uur 's ochtends en 10 uur 's avonds. Dat recht wordt bij koninklijk besluit gegarandeerd voor vreemdelingen die in gesloten centra verblijven<sup>132</sup>. Hoewel een gesloten centrum in principe meer bewegingsvrijheid biedt dan een gevangenis, lijkt een dergelijk verschil in toegang tot en communicatie met de advocaat moeilijk te rechtvaardigen. Het gaat immers om twee groepen vreemdelingen die allebei op verwijdering wachten.

84. De psychosociale dienst kan geen rechtstreeks contact opnemen met advocaten. De psychosociale dienst kan enkel contact nemen met de Orde van advocaten in het kader van de procedure voorlopige invrijheidstelling. Er is niet voorzien in begeleiding van de gedetineerden bij het rechtstreeks contacteren van de advocaat zelf. Het is de griffie die advocaten contacteert en bij gebrek aan reactie van een advocaat, neemt de directie contact met hen op.
85. Het hoorrecht in verblijfsprocedures wordt door de DVZ zelf uitgevoerd. Deze taak wordt niet opgenomen door de psychosociale dienst en zelden door een advocaat.

Informatie over de verblijfsbeslissingen wordt in samenspraak met de DVZ aan de gedetineerde medegedeeld. Een medegegetineerde kan, indien nodig, helpen bij de vertaling van de gegeven informatie. Zelden wordt de terugkeerbeslissing in samenspraak met een gespecialiseerde advocaat bekeken.

86. In zijn verslag naar aanleiding van een ad-hoc bezoek aan België beveelt het CPT de Belgische autoriteiten aan "ervoor te zorgen dat alle te verwijderen personen tot het moment van het instappen contact kunnen opnemen met een advocaat" en wijst het erop dat "de praktijk waarbij een verwijdering laattijdig wordt aangekondigd, de toegang tot een advocaat kan bemoeilijken"<sup>133</sup>. Zoals eerder aangegeven, wordt deze informatie doorgaans de dag zelf van de verwijdering aan Tongeren verstrekt. Uit de gegevens over de invrijheidstellingen blijkt dat, in de periode tussen 1 juni 2023 en

---

<sup>132</sup> Artikel 63 van het KB van 2 augustus 2002: « [Art. 63](#). De bewoners hebben het recht dagelijks tussen acht uur 's ochtends en tien uur 's avonds gratis met hun advocaat te telefoneren, behalve tijdens de maaltijden.

De advocaten hebben het recht op ieder ogenblik met hun cliënt telefonisch in contact te treden, behalve tijdens de maaltijden.

Telefonisch contact tussen een bewoner en zijn advocaat kan niet worden verboden. "

<sup>133</sup> CPT, bezoek aan België, [CPT/Inf \(2023\) 20, par. 37](#).

eind augustus 2023, slechts iets minder dan 42% van de gedetineerden vrij de gevangenis heeft verlaten met hetzij een bevel het grondgebied te verlaten, hetzij een inreisverbod (bijna 54% werd gerepatrieerd of tot aan de grens begeleid en bijna 5% werd naar een gesloten centrum overgebracht). Bovendien heeft de delegatie tijdens het bezoek kunnen vaststellen dat, in enkele specifieke gevallen, essentiële vragen onbeantwoord bleven, onder meer over de aanwezigheid in België van een erkend kind met de Belgische nationaliteit of het verkrijgen, vóór de aankomst op het grondgebied, van het statuut van vluchteling, toegekend door een andere lidstaat van de Europese Unie. Dergelijke situaties doen bepaalde vragen rijzen, met name in het licht van artikel 8 van het Europees verdrag (over het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven). Het spreekt voor zich dat bijstand door een advocaat hier onontbeerlijk kan zijn.

**De CTRG en Myria bevelen aan om in overleg met de balie van Limburg, in het kader van het Bureau voor Juridische Bijstand, een denkoefening wordt gehouden teneinde binnen de gevangenis van Tongeren een permanentie voor advies en bijstand te organiseren.**

## 6. GEZONDHEIDSZORG

87. Artikel 88 van de Basiswet geeft gedetineerden recht op “een gezondheidszorg die gelijkwaardig is met de gezondheidszorg in de vrije samenleving”<sup>134</sup>. De normen van het CPT vermelden in dat verband dat “de penitentiaire gezondheidsdienst in staat moet zijn medische behandelingen, verpleegkundige zorg, diëten, fysiotherapie, revalidatie of alle andere noodzakelijke bijzondere behandelingen te verstrekken in omstandigheden vergelijkbaar met die welke in de vrije samenleving beschikbaar zijn voor de bevolking. Het medisch, verpleegkundig en technisch personeel en de beschikbaarheid van lokalen, installaties en apparatuur moeten hierop afgestemd zijn”<sup>135</sup>.

Wat de medicatie betreft, dringt het CPT aan op “passend toezicht op de apotheek en op de verstrekking van geneesmiddelen (...)” en preciseert het dat “de (voor)bereiding van geneesmiddelen moet worden toevertrouwd aan bevoegd personeel (apotheker, verpleegkundige enz.)”<sup>136</sup>. Nog steeds volgens het CPT “worden geneesmiddelen bij voorkeur door verplegend personeel uitgedeeld” om te voorkomen dat de regels op vlak van medisch geheim worden overtreden<sup>137</sup>.

De normen van het CPT bepalen ook dat “een gedetineerde tijdens zijn opsluiting te allen tijde een beroep moet kunnen doen op een arts, ongeacht het detentieregime waaraan hij is onderworpen. De gezondheidsdienst moet zo georganiseerd zijn dat zo snel als nodig is aan een verzoek tot raadpleging kan worden voldaan”<sup>138</sup>. Wat de nachtspoeddienst betreft, wordt hieraan toegevoegd dat “permanent een arts bereikbaar moet zijn” en dat “de gezondheidsdienst van een gevangenis ten minste moet bestaan uit een regelmatige ambulante consultatiedienst en een spoeddienst”<sup>139</sup> (wij onderstrepen).

<sup>134</sup> Zie voetnoot 32, art. 88.

<sup>135</sup> CPT, 3<sup>e</sup> algemeen verslag (1992), [CPT/Inf \(93\) 12, par. 38](#).

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> CPT, bezoek aan Tilburg, [CPT/Inf \(2012\) 19, par. 25](#).

<sup>138</sup> *Ibid.*, par. 34.

<sup>139</sup> CPT, 3<sup>e</sup> algemeen verslag (1992), [CPT/Inf \(93\) 12, par. 38](#).

88. De gezondheidszorg aan de gedetineerden in Tongeren wordt waargenomen door een gevangenisarts en twee deeltijds tewerkgestelde verpleegkundigen; er is geen psychiater of een tandarts.

Voor tandheelkundige zorgen is er wel een samenwerking voorzien met de gevangenis van Hasselt. Gedetineerden met tandheelkundige problemen kunnen ter behandeling worden overgebracht naar de gevangenis van Hasselt waardoor de wachttijden voor tandheelkundige zorgen aanzienlijk kunnen oplopen.

Voor de psychiatrische zorgen is er, naar kennis van de delegatie, geen enkel aanbod voorzien. Er is geen psychiater aanwezig in de inrichting, noch werd er melding gemaakt van een samenwerkingsverband met een bepaalde externe psychiater of met de psychiater van een nabijgelegen inrichting. De CTRG en Myria zijn van oordeel dat er een psychiater moet worden aangesteld in de gevangenis van Tongeren, des te meer gelet op het (kwetsbare) profiel van de gedetineerden. Uit onderzoek blijkt immers dat de prevalentie van mentale problemen en psychiatrische stoornissen bij gedetineerden aanzienlijk hoger ligt dan in de vrije samenleving<sup>140</sup>. Gedetineerden uit het buitenland kunnen een grotere mate van (sociaal) isolement ervaren dan andere gedetineerden. Daarnaast bestaat er een grotere onzekerheid over hun leven na hun invrijheidsstelling of na strafeinden. Deze onzekerheid kan bijdragen tot de ontwikkeling van of de toename van reeds bestaande problemen met hun geestelijke gezondheid<sup>141</sup>.

89. De gevangenisarts is op woensdag en vrijdag aanwezig. De vraag rijst of deze beperkte aanwezigheid voldoende is om alle gedetineerden adequate gezondheidszorgen aan te bieden en hun op afdoende wijze te informeren over de diagnose en de voorgestelde behandeling? Buiten de “kantooruren” is de gevangenisarts beschikbaar op afroep waardoor er in een medische permanentie wordt voorzien. De beperkte aanwezigheid van de arts heeft tevens de nodige implicaties voor het opstellen van een “fit-to-fly” certificaat (zie par 90 e.v.). Wel is er dagelijks één verpleegkundige aanwezig in de penitentiaire inrichting, dit was ook gedurende het bezoek het geval.

Wanneer er sprake is van een medisch spoedgeval en de gevangenisarts niet beschikbaar is dan neemt het penitentiair personeel contact op met de spoeddienst van het regionaal ziekenhuis. Net zoals in het [verslag](#) van de CTRG over de bezoeken aan de gevangenissen van Leuven Centraal en Marneffe benadrukken de CTRG en Myria (nogmaals) het cruciaal belang van het kunnen terugvallen op een duidelijk en gekend protocol wanneer zich een medische urgentie voordoet tijdens de nacht of op tijdstippen waar er geen medisch personeel in de inrichting aanwezig is.

90. De verpleegkundige verklaarde dat er over het algemeen niet veel medische problemen worden vastgesteld bij de gedetineerden. Wel zijn er een aantal gedetineerden met een verslavingsproblematiek waarbij een medicamenteuze opvolging en behandeling nodig is. Door het beperkte regime wordt er weinig traumatologie opgelopen. Ondanks het beperkte regime worden er zelden vormen van automutilatie waargenomen. Enige tijd geleden beroofde een gedetineerde

<sup>140</sup> Favril, L., & Dirkzwager, A. (2019). De psychische gezondheid van gedetineerden in België en Nederland: een systematisch overzicht. *Tijdschrift voor criminologie* 61(1). P. 6. ; Fazel, S., & Seewald, K. (2012). Severe mental illness in 33 588 prisoners worldwide: Systematic review and meta-regression analysis. *British Journal of Psychiatry*, 200(5), 364–373.

<sup>141</sup> WHO. (2014). Prisons and Health. Geneva: World Health Organization. p.93.



zichzelf wel van het leven in de gevangenis van Tongeren.

91. De samenstelling van de medicijnendoosjes voor de gedetineerden wordt gecontroleerd door de verpleegkundige. Ook de verdeling van ervan gebeurt in principe door de verpleegkundige. Indien er echter geen verpleegkundige aanwezig is op het moment van de verdeling dan staan de penitentiaire beambten in voor de verdeling van de medicatie. De gedetineerden ontvangen in de voormiddag hun medicijnendoosje waarin de medicatie voor de komende 24 uur wordt voorzien. Afhankelijk van het ziektebeeld of van de voorgeschreven medicatie moeten bepaalde gedetineerden hun medicatie onder toezicht innemen.
92. Naast het verlenen van gezondheidszorg die gelijkwaardig is aan de gezondheidszorg in de vrije samenleving heeft de medische dienst van de penitentiaire inrichting van Tongeren een bijkomende taak. Wanneer een gedetineerde namelijk per vlucht wordt gerepatrieerd naar het land van herkomst dan moet er een **“fit-to-fly” certificaat** worden opgesteld. **Het CPT bepleit namelijk al geruime tijd dat het van belang is dat er een medisch onderzoek wordt voorzien voor gedetineerden die door middel van een terugkeervlucht worden gerepatrieerd naar hun land van herkomst.** Voor een terugkeer per vliegtuig moet de persoon in kwestie worden onderzocht om eventuele contra-indicaties op vlak van gezondheid vast te stellen. Dit onderzoek gebeurt door de arts van het detentiecentrum waar de betrokkene verblijft. Het Comité benadrukt dat een arts een **“fit-to-fly” certificaat** moet opstellen waarin de persoon in kwestie al dan niet geschikt wordt verklaard om te reizen. Daarnaast wordt een medisch verslag en relevante medische informatie, zoals bijvoorbeeld de medicatielijst, opgenomen in het “fit-to-fly” certificaat. Dit heeft tot doel om het begeleidend zorgpersoneel hierover te informeren. Volgens het CPT moet het certificaat maximaal 72 uur voor vertrek worden ingevuld, het is aldus niet verplicht dat de betrokkenen op de dag van de terugkeer worden onderzocht<sup>142</sup>. Tijdens zijn ad hoc-bezoek aan België tussen 7 en 11 november stelde het CPT vast dat de “fit-to-fly” certificaten in de praktijk gebaseerd zijn op medische consultaties van enkele weken geleden of op het medisch onderzoek dat bij aankomst in een gesloten terugkeercentra plaatsvond in combinatie met een evaluatie van het medische dossier. Het CPT beveelt de Belgische autoriteiten aan om alle gerepatrieerde personen fysisch te laten onderzoeken door de arts van het detentiecentrum op de dag waarop het “fit-to-fly” certificaat wordt opgesteld, en met name maximaal 72 uur voorafgaand aan het vertrek van de vlucht<sup>143</sup>. De ministeriële richtlijnen voor de verwijdering van vreemdelingen per vliegtuig bepalen dat voor elke te verwijderen persoon een ‘fit-to-fly-document’ moet worden opgemaakt dat zo kort mogelijk vóór het vertrek wordt afgeleverd, zonder een exacte termijn te vermelden<sup>144</sup>. Deze richtlijnen worden echter niet gepubliceerd en hebben geen juridisch bindende waarde voor iedereen. Het is dan ook belangrijk dat een wettelijke of reglementaire bepaling oplegt dat een dergelijk document binnen de door het CPT aanbevolen termijn wordt opgemaakt en dat het in het administratieve dossier van de vreemdeling wordt opgenomen<sup>145</sup>.

<sup>142</sup> CPT, bezoek aan België, [CPT/Inf \(2023\) 20, par. 38-39](#).

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> Minister van Binnenlandse Zaken, Staatsecretaris van Asiel en Migratie, Ministeriële richtlijnen inzake de uitvoering van de verwijdering van vreemdelingen per vliegtuig, punt 2.1.9.1., p. 15.

<sup>145</sup> Myria, Myriadoc 11, Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België. Een blik op de monitoring van verwijderingen, juli 2021, p. 49-51.



De wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen bepaalt in art. 74/13 dat er “bij het nemen van een beslissing tot verwijdering [dient] (...) de minister of zijn gemachtigde rekening [te houden] met het hoger belang van het kind, het gezinsleven en familieleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land”<sup>146</sup>. Uit de rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwisting blijkt dat ook de “fit-to-fly” beoordeling deel uitmaakt van de ‘gezondheidstoestand’ zoals omschreven in art. 74/13 van de wet van 15 december 1980<sup>147</sup>.

93. Zowel de directie als de verpleegkundige verklaarden dat er voorafgaandelijk aan elke repatriëringsactie per vliegtuig een “fit-to-fly” certificaat wordt opgesteld. Indien de arts niet aanwezig is, wordt het medisch onderzoek om te beoordelen of erin hoefde van de gedetineerde medische problemen bestaan waardoor deze persoon momenteel niet van het grondgebied mag worden verwijderd, uitgevoerd door de verpleegkundige(n). Het CPT is nochtans van oordeel dat dit onderzoek enkel mag worden uitgevoerd door de arts van het detentiecentrum (zie supra), *in casu* de gevangenisarts van de penitentiare inrichting van Tongeren. Het “fit-to-fly” certificaat moet dus worden opgesteld door de gevangenisarts. Daarnaast rijzen er vragen bij de grondigheid van het “fit-to-fly” onderzoek dat door het zorgpersoneel wordt uitgevoerd. Het aanwezige (zorg)personeel verklaarde dat ze “de parameters controleren” om de gezondheidstoestand te beoordelen. De delegatie kon tijdens zijn bezoek geen “fit-to-fly” certificaten raadplegen.

94. In zijn recente rapport beveelt het CPT aan dat vreemdelingen "systematisch onderzocht moeten worden door medisch personeel wanneer ze terugkeren naar een detentiecentrum na een mislukte poging tot verwijdering. Deze medische onderzoeken moeten een volledig lichamelijk onderzoek omvatten om eventuele tekenen van mishandeling vast te kunnen stellen".<sup>148</sup>. Het lijkt logisch dat deze aanbeveling eveneens van toepassing is op vreemdelingen die vanuit een penitentiare inrichting worden verwijderd.

Het koninklijk besluit over de gesloten centra bepaalt dat de arts die aan het centrum verbonden is, de vreemdeling uiterlijk binnen 48 uur onderzoekt hetzij na elke mislukte poging tot verwijdering onder escorte, hetzij wanneer de autoriteiten vermoeden dat de fysieke of psychische integriteit van de gedetineerde in gevaar is, hetzij op verzoek van de gedetineerde<sup>149</sup>. Een soortgelijke praktijk zou in de gevangenis kunnen worden toegepast (de delegatie heeft niet kunnen vaststellen of dat al dan niet het geval is), maar er bestaan hiervoor geen wettelijke waarborgen die verankerd zijn in wet- of regelgeving. Dat verschil in behandeling is niet gerechtvaardigd. Het is een leemte die moet worden opgevuld.

---

<sup>146</sup> Art. 74/13 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS. 31 december 1980.

<sup>147</sup> Raad voor Vreemdelingenbetwisting, arrest [nr. 232.142](#), 3 februari 2020, p.5.

<sup>148</sup> Zie voetnoot 142, § 37.

<sup>149</sup> Artikel 61/1 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 over de gesloten centra.



#### **Wat de gezondheidszorg betreft, bevelen de CTRG en Myria:**

- de minister van Justitie aan om, in afwachting dat de bevoegdheid voor de penitentiaire gezondheidszorg aan de minister van Volksgezondheid wordt overgedragen, dringend te voorzien in speciaal opgeleide zorgverleners (zoals bijvoorbeeld een psychiater) en voldoende materiële middelen om de gedetineerden in de gevangenis van Tongeren toegang te geven tot een gezondheidszorg die vergelijkbaar is met de gezondheidszorg die in de buitenwereld beschikbaar is;
- de DGZG aan om een protocol op punt te stellen voor (spoed)interventies tijdens de nacht of buiten de aanwezigheidsuren van het zorgpersoneel in de gevangenis. Dit zou zo snel mogelijk moeten gebeuren in afwachting dat de bevoegdheid voor de penitentiaire gezondheidszorg wordt overgedragen aan de minister van Volksgezondheid;
- de bevoegde autoriteiten aan om erover te waken dat alle personen die per vliegtuig worden gerepatriëerd, niet meer dan 72 uur voor het vertrek, fysiek worden onderzocht door de gevangenisarts van de penitentiaire inrichting met het oog op het opstellen van een "fit-to-fly" certificaat, en die verplichting in de regelgeving te verankeren;
- aan om wettelijk voor te schrijven dat er geen verwijdering mag plaatsvinden zonder een voorafgaand (maximaal 72 uur vóór de verwijdering) onafhankelijk medisch onderzoek waaruit blijkt dat de betrokkene in staat is om te vliegen ('fit to fly') en mogelijk te maken dat systematisch wordt gecontroleerd of het doktersattest in het dossier van de vreemdeling is opgenomen en relevant is;
- een bindende bepaling goed te keuren die een medisch onderzoek verplicht maakt na elke vruchteloze poging tot verwijdering vanuit de gevangenis, zoals nu al het geval is voor de gesloten centra.



### III. OPMERKINGEN EN BESPREKING

95. Dit verslag werd op 15 december 2023 als ontwerp overgemaakt aan de minister van Justitie, aan het DG EPI, aan DVZ en aan de inrichtingshoofd van de bezochte inrichtingen overgemaakt.

Gelet op artikel 45 van zijn huishoudelijk reglement, vroegen de CTRG en Myria dat eventuele opmerkingen binnen de maand zouden worden overgemaakt.

96. Op 30 december 2023 ontvingen de CTRG en Myria de opmerkingen op voorliggend verslag van DG EPI. Op 11 januari 2024 ontvingen de CTRG en Myria tevens een brief van DVZ. De opmerkingen van de bevoegde autoriteiten worden integraal opgenomen in dit verslag.

## A. DIRECTORAAT-GENERAAL PENITENTIAIRE INRICHTINGEN

---

*“DG EPI volgt in dit feedback rapport het gehanteerde stramien van het rapport CTRG-Myria. We wensen te benadrukken dat onderstaande repliek de positie van de beleidscel Justitie en DG EPI weerspiegelt. De andere betrokken actoren, met name beleidscel Asiel en Migratie - DVZ, schrijven onafhankelijk aan Justitie hun eigen feedbackrapport op basis van de geformuleerde aanbevelingen.*

### A. Classificatie

*CTRG stelt zich openlijk de vraag of de selectiecriteria zich in hoofdzaak richten op gedetineerden zonder verblijfsrecht met de bedoeling hen voor strafeinde van het grondgebied te verwijderen (art 20§1 WERP), en de facto de groep te mijden die een resocialisatie voorbereidt, toegekend via SUR(b).*

*Het betreft een misvatting dat de penitentiaire administratie, via DDB, gedetineerden selecteert met het oogpunt van loutere verwijdering. Zoals aangehaald worden gedetineerden geselecteerd op basis van de korte strafmaat, het detentiegedrag, en de actuele verblijfstoestand. Gedetineerden wiens verblijfstoestand wijzigt doorheen het detentietraject (naar een tijdelijk of permanent recht op verblijf) worden overgeplaatst naar een andere inrichting dan Tongeren, maar, en dat is belangrijk, worden tijdens het verblijf te Tongeren gefaciliteerd (correct geïnformeerd, gepast doorverwezen, ...) wanneer de mogelijkheid op een eventueel verblijfsrecht bestaat.*

*Daarenboven worden gedetineerden, wiens medische of psychiatrische toestand een zorg noodzaakt die onvoldoende permanent beschikbaar is te Tongeren, onmiddellijk overgeplaatst, in hoofdzaak naar Hasselt. Dit geldt eveneens voor hen die gedragsmatig ernstige problemen veroorzaken.*

*De nauwe samenwerking tussen beide directie-equipes en DDB maakt dergelijke overplaatsingen steeds, en vaak de dag zelf, mogelijk.*

### B. Personeel

*Het rapport maakt reeds gewag van een personeelskader, boven het theoretisch vooropgestelde kader, en de instroom van 2 additionele werkrachten binnen het bewakend kader. We delen daarenboven het belang van het dragen van identificatiebadges door het personeel. De lokale directie voorziet in een dienstnota die het accent legt op het correct dragen van het uniform, met inbegrip van de identificatiebadge.*

*Daarenboven menen we dat het positieve detentieklimaat te Tongeren stoelt op een respectvolle, open omgang tussen personeel en gedetineerden. EPI neemt de nodige initiatieven om, onder meer via spraaktechnologie, de communicatie met anderstalige gedetineerden te verbeteren. Ook Tongeren zal worden uitgerust met additionele toestellen.*

*Het verslag maakt de aanbeveling opleidingen te organiseren voor de grondbeginselen van het vreemdelingenrecht. EPI en DVZ bereiden in dat verband al maanden studiedagen voor, die doorgang vinden op 30 januari 2024 (Nederlandstalig) en 6 februari 2024 (Franstalig). Het is dankzij de vruchtbare samenwerking tussen beide administraties dat tijdens deze dagen griffiemedewerkers, leden van de psychosociale dienst, directie en medewerkers van verscheidene entiteiten DVZ opgeleid zullen worden in de materie die beiden aanbelangt. Aansluitend zullen informatieve documenten verspreid worden, onder meer*

*duidelijke syntheses over de verscheidene procedures die DVZ hanteert. Op deze wijze willen we verzekeren dat de medewerkers van beide overheidsdiensten de basisnotie van de collega's beheersen.*

*Tenslotte menen we dat een meer doorgedreven kennis van het vreemdelingenrecht niet toebehoort aan de basisopleiding van ons penitentiair personeel. Dit komt de advocatuur en medewerkers DVZ toe.*

### **C. Detentieomstandigheden**

*Het rapport maakt terecht gewag van het patrimoniaal eigenaarschap Vlaamse Gemeenschap, waardoor de Regie der Gebouwen geen bevoegdheid kent. DG EPI onderhoudt de bestaande site naar best vermogen. Tongeren zal, van zodra Leopoldsburg de deuren opent, niet langer dienst doen als penitentiaire instelling. DG EPI engageert er zich wel toe de gedane aanbevelingen te delen met de bevoegde overheid.*

*Graag geven we additioneel uitleg over het gebruik van de buitenruimte (gewezen tuin directeurswoning). Bij heropening van Tongeren werd mondeling met Regie der Gebouwen afgetoetst of deze tuin mee ingebed kon worden in het activiteitenaanbod voor gedetineerden. De bestaande buitenmuur echter zou, met het plaatsen van het benodigde veiligheidsmaterieel, een stabiliteitsrisico vormen. Het plaatsen van een nieuwe perimeter, op afstand van 2 meter van de bestaande omwalling, bleek evenmin rendabel, zeker gezien de beperkte resterende ruimte.*

*Tenslotte beschikken slechts enkele penitentiaire inrichtingen over een tandartskabinet. Gedetineerden met tandklachten worden echter doorverwezen en behandelt te PI Hasselt, zoals eerder aangehaald in dit feedbackverslag.*

*Wat het bestaande aanbod binnen de ruime waaier van hulp- en dienstverlening betreft, stelt CTRG-Myria dezelfde conclusie als DG EPI. Zowel op bovenlokaal als lokaal niveau zal DG Epi expliciet de verwachting van een dienst- en hulpverlening, aangeboden door Vlaamse Gemeenschap herhalen. Een sport- en cultuurfunctionaris zou januari 2024 starten. De lokale directie zal daarenboven voorzien in een additionele verduidelijking aan de gedetineerden van het bestaande aanbod.*

*Wat tewerkstelling te Tongeren betreft, heeft DG EPI het budget huishoudelijke lonen voor 2024 verhoogd naar 19.407,95€; een aanzienlijke stijging met huidig werkbudget van 17.500€.*

*Wat de voeding betreft, zijn we tevreden vast te stellen dat men de lokale inspanningen erkent. Daarenboven is de aangeboden catering gevarieerd, afdoende en voedzaam. De opvolging van de kantineprijzen vormt een permanent aandachtspunt. Basishygiëneproducten worden doorheen detentie gratis ter beschikking gesteld aan de financieel behoevende gedetineerden.*

### **D. De Bejegening**

*De aanbeveling het detentieregime te wijzigen, vloeit voort uit eerdere passages in het verslag. Ik verwijs derhalve naar eerdere feedback ter zake binnen dit rapport.*

*De analogie met het detentiehuis achten we echter tegenaangewezen. Zoals de aanbeveling terecht aanhaalt, staat het detentiehuis garant voor de organisatie van activiteiten die gericht zijn op sociale, professionele en familiale her-inschakeling. Daartoe maakt EPI gebruik van detentiebegeleiders, naast het klassieke profiel van veiligheidsbeambten. De enige overeenkomst die het doelpubliek Tongeren kent, met het doelpubliek*



*van een detentiehuis, is de strafmaat. De overgrote meerderheid van vreemdelingen kent geen resocialisatie binnen Tongeren en wijde omgeving, noch binding met ons land. Een analoog intern detentieklimaat installeren, vormt derhalve een foutieve deductie vanuit de enige gelijkenis, met name de strafmaat.*

*CTRG / Myria pleiten voor het afschaffen van het gebruik van straf- en veiligheidscel. Dankzij het heersende detentieklimaat echter blijkt uit de cijfers overduidelijk dat de lokale directie slechts hoogst uitzonderlijk gebruik dient te maken van deze interne plaatsing.*

*DG EPI engageert zich de bevoegde actoren aan te spreken, opdat de lokale advocatuur toegankelijker is voor de gedetineerden te Tongeren.*

*Met respectvolle, vriendelijke groet,"*

## Antwoord van de CTRG en Myria:

Eerst en vooral wensen de CTRG en Myria het Directoraat-generaal Penitentiare Inrichtingen te bedanken voor zijn antwoord. Het antwoord getuigt van een grondige lezing van dit verslag en van een zekere openheid ten aanzien van de geformuleerde bezorgdheden en aanbevelingen.

### ***Wat betreft de opmerkingen bij enkele bijzondere punten van het verslag:***

#### **A. Personeel (par. 24–33):**

De penitentiare administratie verwijst in zijn antwoord naar verschillende initiatieven die werden genomen na het bezoek van de CTRG en Myria aan de penitentiare inrichting van Tongeren. Zo kondigde DG EPI in een communicatie van 13 december 2023 aan dat er 50 vertaaltoestellen ter beschikking worden gesteld. Elke penitentiare inrichting kan één of meerdere van deze toestellen ontvangen. Met dit initiatief wenst het de communicatie met gedetineerden die de taal niet of onvoldoende machtig zijn te bevorderen. Daarnaast wordt er, in samenwerking met DVZ, voorzien in een opleiding over de grondbeginselen van het vreemdelingenrecht. Deze opleiding staat open voor de personeelsleden van de psychosociale dienst, de griffie, de directieleden en medewerkers van verschillende entiteiten DVZ. Deze opleiding wordt voor de eerste maal georganiseerd op 30 januari 2024. De CTRG en Myria verwelkomen deze initiatieven die enerzijds gericht zijn op het verbeteren van de communicatie met gedetineerde personen die de taal niet machtig zijn (par. 27–30) en anderzijds op het organiseren van (voortgezette) opleidingen over de grondbeginselen van het vreemdelingenrecht (par. 33). Voor wat de opleiding over de grondbeginselen van het vreemdelingenrecht betreft zijn de CTRG en Myria van oordeel dat deze opleiding ook voor de penitentiare beambten een meerwaarde kan bieden. Dit geldt in het bijzonder voor de penitentiare beambten die in de penitentiare inrichting van Tongeren zijn tewerkgesteld.

#### **B. Detentieregime (par. 64–68)**

In dit verslag wijzen de CTRG en Myria op het quasi cellulair regime dat in de penitentiare inrichting van toepassing is. Het merendeel van de gedetineerden kan hun cel enkel verlaten om naar de wandeling, naar de fitnesszaal of de douches te gaan. Slecht enkele gedetineerden zijn tewerkgesteld en spenderen daardoor meer tijd buiten hun cel. In de internationale norm – en regelgeving wordt het belang benadrukt van het voorzien van een regime waarbij een verscheidenheid aan activiteiten wordt aangeboden (zie o.m. par. 64). Deze vaststelling is erg opmerkelijk wanneer het profiel van de gedetineerden die er verblijven in acht wordt genomen. Het gaat om gedetineerden die veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf van drie jaar of minder en die geen verblijfsrecht hebben in België. Uit de beleidsverklaring van de minister van Justitie blijkt dat “het niet wenselijk is om de uitvoering van korte straffen binnen de huidige sterk beveiligde capaciteit uit te voeren” (zie [beleidsverklaring Justitie 2.0](#)). De creatie van de detentiehuisen moet hier een antwoord op bieden. In de ‘visietekst detentiehuisen’ (zie ook par. 67) wordt de doelgroep voor de detentiehuisen omschreven. De detentiehuisen zijn bedoeld voor **alle personen die veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar**. Enkel veroordeelden voor terrorismefeiten of seksuele delicten worden expliciet uitgesloten van een verblijf in de detentiehuisen. In diezelfde visietekst wordt verduidelijkt dat er in een detentiehuis een open regime van toepassing is. Dit staat in schril contrast met het cellulair *intra muros* regime in



de gevangenis van Tongeren. Het DG EPI is van mening dat de vergelijking met het regime dat in de detentiehuisen van toepassing is een “foutieve deductie” betreft omdat enkel de strafmaat van de gedetineerden in de penitentiare inrichting van Tongeren overeenstemt met het profiel van de gedetineerden die voor een verblijf in een detentiehuis in aanmerking komen. De CTRG en Myria zien dit anders, enkel het verblijfstatuut van de gedetineerden in de gevangenis van Tongeren lijkt te verschillen met het verblijfsstatuut van de gedetineerden die in de detentiehuisen (kunnen) verblijven. Volgens de CTRG en Myria moeten ook gedetineerden zonder recht op verblijf in aanmerking komen voor een verblijf in een detentiehuis. Twee andere vaststellingen uit dit verslag zijn daarbij bijzonder relevant. Vooreerst de vaststelling dat bijna 42% van gedetineerden vrij de gevangenis heeft verlaten en dus niet werd gerepatrieerd, teruggedleid tot aan de grens of overgebracht naar een gesloten centrum (par. 18 en voetnoot 41). Hieruit vloeit voort dat een aantal gedetineerden zonder verblijfsrecht worden gere-integreerd, of worden vrijgelaten, op Belgisch grondgebied. En zelfs indien de gedetineerden na het uitvoeren van hun straf worden uitgezet, verhindert dit niet dat de uitvoering van de straf erop gericht kan (of moet) zijn de re-integratie van de gedetineerden in de samenleving voor te bereiden. Daarnaast zorgt de inwerkingtreding van de artikelen 27 e.v. van de wet betreffende de externe rechtspositie voor enkele belangrijke veranderingen (par. 8). Hierdoor hebben veroordeelde tot een straf van drie jaar of minder voortaan toegang tot strafuitvoeringsmodaliteiten. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in dat verband dat de toegang tot deze strafuitvoeringsmodaliteiten in principe van toepassing is op alle veroordeelden, ongeacht hun verblijfstatuut (par. 6). Sinds de inwerkingtreding is de strafuitvoeringsrechter bevoegd voor de toekenning van strafuitvoeringsmodaliteiten. Gedetineerden aan wie voorheen quasi automatisch de voorlopige invrijheidsstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied werd toegekend, moet nu een procedure inleiden voor de SUR om de toekenning van strafuitvoeringsmodaliteiten te bekomen. Het gevolg van deze verandering van de procedure brengt een langduriger verblijf in detentie met zich mee. Gedurende het bezoek verklaarden alle actoren op het terrein dat de verblijfsduur effectief toeneemt en dit zorgt voor enige ongerustheid en/of onzekerheid. In het licht van deze ontwikkelingen zijn de CTRG en Myria van oordeel dat het van cruciaal belang is om te investeren in de uitrol van een constructief en open regime in de gevangenis van Tongeren. Het regime dat *intra muros* van toepassing is in de detentiehuisen kan daarbij een leidraad vormen.

Via de commissie van toezicht van Tongeren vernam de CTRG dat er de afgelopen maanden effectief werk werd gemaakt van de uitbreiding van het aanbod aan activiteiten voor gedetineerden. Daarnaast verklaart het DG EPI in zijn antwoord dat het budget voor de huishoudelijke lonen werd verhoogd. Het voorzien van activiteiten en het uitbreiden van de tewerkstellingsmogelijkheden zijn belangrijke randvoorwaarden voor de uitrol van een constructief en (meer) open regime. De CTRG en Myria verwelkomen deze initiatieven en moedigen alle actoren aan om deze inspanningen verder te zetten.



## B. DIENST VREEMDELINGENZAKEN

---

### “Context:

*Inzake de gebruikte terminologie, willen wij u gewoon wijzen op het feit dat wij voorkeur hebben aan het gebruik van de begrippen en definities zoals die in de EU-reglementering en in het EMN glossarium vermeld staan. We beseffen dat we redactioneel geen aanpassingen aan de tekst kunnen doen, maar voor de goede verstaander zouden we graag daarom voor de volgende twee begrippen een andere duiding willen geven:*

- *Het woord “uitzetting” : in de vreemdelingenwet en in de terugkeerrichtlijn (die als uitgangspunt van dit rapport geciteerd wordt in § 17) gebruiken we de terminologie “verwijdering” of “terugkeer”. De term “uitzetting” werd tot de wetwijziging van 2017 in de strikt enge interpretatie van een KB tot uitzetting gebruikt, maar wordt sindsdien niet meer gebruikt.*
- *Het begrip “kwetsbare personen” heeft in de context van de vreemdelingenreglementering en de terugkeerrichtlijn een andere betekenis : personen die omwille van hun leeftijd, gezondheid, familiale situatie, ... kwetsbaar zijn, zoals bijv. ouderen, minderjarige, zwangere vrouwen, zieken. Indien een gedetineerde vreemdelingen dergelijke kwetsbaarheid heeft, kan hij als kwetsbare persoon bestempeld worden. Hier gebruikt men “kwetsbaar” om te verwijzen naar de situatie van onwettig verblijf. Beter is dan te spreken van een persoon in een kwetsbare/precaire situatie.*

*§4. Het is inderdaad zo dat de DVZ er alles aan doet om zo veel mogelijk gedetineerden rechtstreeks vanuit de strafinstellingen te verwijderen. Dit is voor de gedetineerde de meest efficiënte en ook minst ingrijpend werkwijze. Er wordt immers vermeden dat betrokkene naar een nieuwe gesloten omgeving dient overgebracht te worden, wat -zoals we in het verleden al verschillende keren werd vastgesteld- tot verwarring en frustraties bij de gedetineerde leidt. Hij verwacht immers vrij te komen (in case met het oog op zijn verwijdering). De vreemdeling is hierover ook op voorhand op de hoogte gebracht via de brochures die we aan de gedetineerde ter beschikking stellen, via de gesprekken met de terugkeerbegeleider en / of via de beslissing van DVZ die aan de vreemdeling wordt betekend. Dit is niet voor elke gedetineerde mogelijk omwille van diverse externe factoren die de identificatie en de terugkeer kunnen beïnvloeden (lange identificatieprocedure bij bevoegde consulaire, diplomatieke of andere nationale vertegenwoordiging, nood aan interview met consul; nood aan bijkomende voorzorgsmaatregelen bij terugkeer zoals escorte, medische of psychologische begeleiding, special needs, ...).*

*Het inzetten op rechtstreekse verwijderingen vanuit de gevangenis is al gangbaar sinds jaar en dag. Tot eind 2009 kon de DVZ vreemdelingen zonder wettig verblijf, na voor Justitie te hebben voldaan, ook gewoon vasthouden in de penitentiaire instelling tot aan de dag van verwijdering. En stelde zich de problematiek van de overbrenging naar gesloten centra niet. Vanaf eind 2009 werden die mogelijkheden beperkt. Vreemdelingen werden meer naar de gesloten centra overgebracht. Er is daarna opnieuw een toename van de verwijderingen rechtstreeks uit de strafinstellingen sinds 2021, evenals in 2016 ingevolge de wetwijzigingen die langere termijnen voorzagen om reeds de verwijdering te organiseren vanuit de gevangenis voor strafeinde.*

§5. Er is een constante uitwisseling tussen DVZ en EPI teneinde zowel de externe rechtspositie als de verblijfssituatie permanent te kunnen beoordelen en deze ook mee te nemen in de beslissingen die genomen dienen te worden met het oog op verblijf of terugkeer van de gedetineerde. Deze informatie wordt uitgewisseld via de dienst Opgeslotenen van DVZ, die de administratieve situatie van de vreemdeling opvolgt, of via de terugkeerbegeleiders van de dienst Identificatie Opgeslotenen van DVZ, die regelmatig de strafinstellingen bezoeken en ter beschikking staan van personeel (in de eerste plaats directie, griffie en PSD) en de gedetineerde voor alle verblijfsrechtelijke vragen. Anderzijds zal de penitentiaire instelling de informatie over de externe rechtspositie actualiseren. Daarvoor staat de DVZ ook in contact met de SUR(B). Na de reeds bestaande omzendbrieven, worden op dit ogenblik protocollen tussen EPI en DVZ, alsook verdere gemeenschappelijke omzendbrieven tussen het openbaar ministerie en DVZ uitgewerkt, opdat de informatie-uitwisseling zo optimaal mogelijk kan verwezenlijkt worden.

§6 (+8). Gedetineerden zonder verblijfsrecht kunnen inderdaad genieten van strafuitvoeringsmodaliteiten op het grondgebied. Het is echter van belang dat de SUR(B) daarom goed op de hoogte is van de verblijfssituatie van de gedetineerde, teneinde te vermijden dat modaliteiten opgelegd worden die in strijd zijn met de vreemdelingenwetgeving. Een vreemdeling zonder verblijfsrecht mag immers in de meeste gevallen niet werken zonder verblijfsrecht en/of zonder arbeidsvergunning.

§7 (+ 18) Gedetineerden zonder verblijfsrecht kunnen in uitzonderlijk humanitaire of medische omstandigheden toch toegelaten of gemachtigd worden om op het grondgebied te blijven, maar dit zal geval per geval, op basis van individuele merites van het dossier, onderzocht worden. Het is zeker geen automatisme dat vreemdelingen, die om de één of andere reden (tijdelijk) niet terug kunnen keren naar hun land van herkomst, een verblijfsrecht kunnen krijgen; dus een vreemde gedetineerde zonder verblijfsrecht zal slechts in specifieke uitzonderlijke omstandigheden kunnen genieten van een re-integratie op het Belgisch grondgebied. Er dient steeds een afweging gemaakt te worden tussen enerzijds het persoonlijk gedrag van de vreemdeling en het gevaar dat dit betekent voor de maatschappij, in het bijzonder de openbare orde en veiligheid en anderzijds zijn familiale en gezinssituatie.

Het is niet zo dat omdat voor een aantal personen een gedwongen verwijdering naar het herkomstland niet mogelijk is dat een zelfstandige terugkeer naar het herkomstland of ander derde land waar betrokkenen mag verblijven, of gedwongen terugkeer naar een derde land waar betrokkene mag verblijven niet mogelijk zou zijn. Het is niet omdat de DVZ niet kan verwijderen, dat betrokkene het grondgebied niet dient te verlaten. Het BGV dient hoe dan ook opgevolgd te worden door de betrokken vreemdeling. Het is een complete misvatting dat terugkeer onmogelijk is als de DVZ geen reisdocument kan bekomen voor de gedwongen terugkeer. Er zijn herkomstlanden waarvoor de ambassade voor de gedwongen terugkeer geen reisdocumenten wil afleveren (kan ook gewoon tijdelijk zijn), maar dat wel doet voor de vrijwillige terugkeer en de zelfstandige terugkeer. Deze personen kunnen dus wel terugkeren en het BGV opvolgen.

§8. We stellen inderdaad vast dat niet alle kortgestrafte vreemdelingen die een strafuitvoeringsmodaliteit aanvragen, hier op basis van een vonnis van de SUR(B) van kunnen genieten. Aan de andere kant stellen we ook vast dat niet alle gedetineerden een strafuitvoeringsmodaliteit aanvragen en ervoor kiezen hun volledig uit te zitten (zodat er geen voorwaarden meer aan hun vrijstelling worden opgelegd). De DVZ kan echter nog steeds tot 6 maanden voor strafeinde overgaan tot verwijdering van elke gedetineerde vreemdeling zonder verblijfsrecht, ongeacht of er een strafuitvoeringsmodaliteit werd aangevraagd of niet.

§9 (+18). De DVZ heeft geen enkele beslissingsbevoegdheid over wie in welke strafinstelling wordt overgebracht.

### **Classificatie :**

§ 18. De DVZ wenst er op te wijzen dat een inreisverbod nooit een alleenstaande beslissing is, maar steeds verbonden is aan een terugkeerbesluit (een bevel om het grondgebied te verlaten, al dan niet met vasthouding met het oog op verwijdering). Iedere vreemdeling die een inreisverbod betekend kreeg, werd ook in het bezit gesteld van een bevel om het grondgebied te verlaten. Omgekeerd is het wel zo dat een bevel om het grondgebied te verlaten niet noodzakelijk vergezeld is door een inreisverbod. (bijv. er bestond al een eerder IRV, verbonden aan een eerder BGV; de straf is nog niet definitief; ...).

### **Communicatie :**

§ 29 (+ 30 + 79 + 80). Op elke terugkeerbeslissing en op elk inreisverbod staat expliciet vermeld dat de vreemdeling naar een vertaling van de beslissing(en) in een taal die hij begrijpt, kan vragen. Dit kan zowel mondeling (via bijv. de terugkeerbegeleider van DVZ, eventueel met ondersteuning van een (telefonische) tolk) als schriftelijk (waarbij de essentie van de beslissing, de motivering en de beroepsmogelijkheden wordt vertaald). Indien het om een beslissing gaat waarbij de terugkeer imminent is (BGV met vasthouding op het oog op verwijdering), word de beslissing minimaal 5 dagen op voorhand betekend (indien het om de eerste terugkeerbeslissing gaat : minimaal 10 dagen).

Gezien DVZ in vele gevallen de terugkeer vanuit de gevangenis tracht te organiseren, en gezien bij veroordeelde vreemdelingen in vele gevallen de strafuitvoeringsmodaliteit "vrijstelling met het oog op verwijdering" zal zijn, is de vreemdeling op twee wijzen geïnformeerd. Op de zitting van de SUR(B) zal hij vooreerst al moeten laten blijken dat hij wenst te vertrekken. Bovendien zal – in vele gevallen via de terugkeerbegeleider van DVZ – aan de gedetineerde gevraagd worden een vrijwillige vertrekverklaring te ondertekenen. Deze verklaring bestaat in diverse talen. Om alle misverstanden te vermijden, wordt aan de gedetineerde gevraagd om in zijn eigen taal neer te schrijven dat hij wel degelijk wenst te vertrekken; deze verklaring wordt dan nadien door de diensten van DVZ via de tolkdienst vertaald.

De vreemdeling zal (bij een eerste verwijderingspoging) ook minstens 48 uur op voorhand op de hoogte worden gebracht van datum, uur, bestemming van vertrek. Indien mogelijk zal ook rekening gehouden worden met de gewenste eindbestemming van de gedetineerde (indien er nog "connecting flights" zin het binnenland zijn, of nog een lange bus- of treinreis moet ondernomen worden, zal geld ter beschikking gesteld worden of een ticket geboekt worden).

§ 30. De terugkeerbegeleider van DVZ zal uit eigen initiatief de gedetineerden bezoeken om ze over hun administratieve informatie in te lichten en op eventuele vragen te antwoorden. In de mate van het mogelijke wordt dit bij elke veroordeelde gedetineerde gedaan. In strafinstellingen die meer "arresthuizen" zijn (aanhoudingsmandaten), is het verloop van gedetineerden te groot om ervoor te zorgen dat alle gedetineerden door de terugkeerbegeleiders worden bezocht. De gedetineerde kan elk bezoek van de

terugkeerbegeleider weigeren. Dit maakt dat de vreemdeling er zelf voor kiest om niet mee te werken aan het gesprek met de terugkeerbegeleider.

### **Opleiding :**

§ 33. De DVZ en EPI organiseren samen in januari en februari 2024 workshops over de diverse problematieken gelinkt aan de gedetineerde vreemdelingen: dit zal zowel praktische, procedure als juridische informatie behelzen, zowel in verband met de externe rechtspositie, de verblijfssituatie, de divers procedures, de identificatie en de terugkeer, de specifieke noden van de gedetineerden (bijv. special needs, procedure Paposhvili, evaluatie artikel 3 en 8 EVRM), ... Daarnaast worden alle strafinstellingen, in een beurtrol, door medewerkers van de diverse diensten van DVZ (in functie van de specifieke noden van elke strafinstelling) bezocht, om opleidingen te organiseren en gerichte vragen vanwege het penitentiair personeel te kunnen beantwoorden. Het is dan ook de bedoeling om voor gemeenschappelijke problemen gezamenlijke oplossingen te vinden. Het is de bedoeling om alle strafinstellingen in een periode van drie jaar minstens één maal met een multidisciplinair team te bezoeken (en dit nadien te blijven herhalen). Op basis van de evaluatie van de workshops zullen nadien de verdere noden van specifieke opleidingen voor zowel DVZ- als EPI-personeel vastgelegd worden, om op basis daarvan verdere initiatieven te voorzien.

### **Regime :**

§ 67 – 68. DVZ wijst er enkel op dat sommige strafuitvoeringsmodaliteiten eventueel moeilijker uit te voeren zijn als het gaat om vreemdelingen zonder verblijfsrecht, juist omwille van dit ontbreken van het verblijfsrecht (die hen bijv. van de mogelijkheid tot werken kan uitsluiten, maar evenzeer op basis van de veroordelingen een recht op gezinshereniging kan bemoeilijken). Ieder vreemdelingendossier wordt individueel beoordeeld, met alle elementen à charge en à décharge. Dit kan in sommige individuele gevallen leiden tot een verblijfsrecht, maar zal in vele gevallen ook leiden tot het niet toekennen van een verblijfsrecht, waarbij de elementen van openbare orde worden afgewogen tegenover het recht op privé- en familiaal leven alsook de eventuele inbreuken tegen het non-refoulementprincipe.

### **PSD :**

§ 73 – 77. DVZ dient rekening te houden met de individuele situatie van de vreemdeling (zowel familiaal, medisch, psychologisch, ... in afweging met persoonlijk gedrag) bij het opstellen van haar beslissingen en zal, waar mogelijk en voorhanden, ook de nodige randvoorwaarden bij de terugkeer voorzien (bijv. special needs, medische begeleiding, ...). Indien de individuele situatie van de vreemdeling de terugkeer (tijdelijk) onmogelijk maakt, zal er geen gedwongen terugkeer georganiseerd worden.

De vreemdeling heeft het recht om alle informatie, die een eventuele terugkeer kan verhinderen of bemoeilijken, met DVZ te delen. Het is zelfs in zijn belang dat te doen.

§ 78 – 79. DVZ zet reeds sinds 01/09/2005 terugkeerbegeleiders in de penitentiaire instellingen in. Het aantal terugkeerbegeleiders is in de laatste jaren gestegen en hun takenpakket werd ook uitgebreid. De terugkeerbegeleider antwoordt op alle vragen van de vreemdeling, ook verblijfsrechtelijke vragen. De medewerkers van DVZ, in casu de terugkeerbegeleiders, zijn experts in de vreemdelingenwetgeving en dus het best geschikt om correcte informatie te verschaffen over de verblijfssituatie van gedetineerde



*Men gaat voorbij aan de reden van de opmaak van de fit-to-fly. De fit-to-fly is ontstaan met het oog op de verwijderingen onder escorte zodat het voor de escorteurs duidelijk is in welke mate en op welke wijze dwang kan uitgeoefend worden, bijv. een persoon met ergens een letsel aan armen of benen zal voor het aanbrengen van handboeien anders moeten benaderd worden.*

*Voor personen waarvoor iets noodzakelijk te vermelden is inzake medische omkadering voor de verwijdering (bijv. die op bepaalde momenten medicatie moeten krijgen of moeten eten) zal dat steeds gemeld worden via het fit-to-fly document, dat behoort tot de praktische uitvoering van de verwijdering. Dergelijke zaken hoeven niet expliciet in de wet voorzien te worden. De huidige instructies (opgenomen in de Ministeriële Richtlijnen ter zake en in een dienstnota) volstaan, een wettelijke verankering is niet noodzakelijk. Het feit dat deze Richtlijnen niet gepubliceerd worden wil niet zeggen dat deze niet nageleefd moeten worden. Ze worden wel degelijk nageleefd. De Algemene Inspectie van de Federale Politie (AIG) doet bij monitoringsopdrachten ook steeds de controle of er een fit-to-fly aanwezig is.*

*Er zijn maatregelen voorzien door de DVZ en de luchtvaartpolitie voor gevallen dat er geen 'document reizen per vliegtuig' wordt opgemaakt in de gevangenis, te weten:*

- *men zal via een gesloten centrum verwijderd worden. In dat geval wordt men gezien door de medische dienst van het gesloten centrum die de fit-to-fly zal opmaken.*
- *op de luchthaven BruNat kan beroep gedaan worden op de artsen van BART voor onderzoek en opmaak van een fit-to-fly.*

*Men moet zich er ook van bewust zijn dat een fit-to-fly niet alles kan voorzien. Een persoon kan perfect gezond zijn in het gesloten centrum / gevangenis / woonunit en een fit-to-fly hebben waar niets op te vermelden valt, behalve dat een persoon fit-to-fly is. Betrokkene kan onwel worden terwijl hij/zij zit te wachten bij de politie op de vlucht. In het dergelijke geval zal de dienst medische interventies op de luchthaven (BART) er bij gehaald worden en die komen kijken bij de verwijderingen en waarvoor procedures voorzien zijn.*

*De DVZ heeft geen info dat er ooit tijdens een vlucht zich een medisch incident heeft voorgedaan.*

*De praktische regelingen kunnen in interne instructies geregeld worden. Als men een wettelijke verankering wenst, moet de vermelding kunnen volstaan dat 'voor de uitvoering van verwijderingen er rekening gehouden wordt met de gekende medische toestand'.*

*§94 en de aanbeveling inzake het verplicht maken van het medisch onderzoek na een vruchteloze poging tot verwijdering uit de gevangenis is reeds van toepassing voor de gedetineerden: na een poging tot verwijdering uit de gevangenis keert men immers niet naar de gevangenis terug, maar wordt men overgebracht naar een gesloten centrum en zal de betrokken vreemdeling volgens het KB voor de gesloten centra van 2 augustus 2002 gezien worden door de medische dienst van het centrum. Deze aanbeveling wordt m.a.w. al uitgevoerd.*

*Hopende u hiermee van dienst te zijn."*

### Antwoord van de CTRG en Myria:

De CTRG en Myria bedanken de DVZ om het ontwerp van rapport nauwkeurig na te lezen en om zorgvuldig opmerkingen te formuleren. We waarderen ook in het bijzonder het naleven van de termijn, ondanks de eindejaarsperiode.

De aanvullende opmerkingen van de DVZ bevatten waardevolle contextuele informatie over de opdrachten en de algemene praktijken t.a.v. gedetineerde vreemdelingen.

De CTRG en Myria beperken zich hier voor hun antwoord tot bepaalde punten die een verduidelijking vereisen.

Wat de terminologie betreft:

- Het woord "uitzetting" gebruikt in het ontwerp van verslag wordt inderdaad vervangen door het woord "verwijdering", om de correcte terminologie van het Belgisch en EU recht te gebruiken. Ook al wordt het woord "uitzetting" in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de Mens en de rapporten van het CPT gebruikt en is het in die context nog relevant.
- De notie "kwetsbare personen" in § 1 van het ontwerp van verslag wordt vervangen door "personen in een kwetsbare situatie" om zo mogelijke misverstanden te vermijden met de beperkte definitie van het begrip "kwetsbare personen" in het vreemdelingenrecht.

De CTRG en Myria zijn zich er terdege van bewust dat bepaalde landen weigeren reisdocumenten af te leveren in het kader van een gedwongen terugkeer maar deze wel afleveren met het oog op de vrijwillige of zelfstandige terugkeer. De CTRG en Myria willen niet beweren dat al die personen onverwijderbaar zijn maar citeert hen als een groep van personen die niet gedwongen vanuit de gevangenis kunnen terugkeren, wat de cijfers zeker sterk beïnvloedt (bijna 4 op de 10 gedetineerden die de gevangenis van Tongeren tussen juni en augustus 2023 verlaten hebben, zijn vrijgelaten met een BGV al dan niet met inreisverbod).

De CTRG en Myria verwelkomen ten eerste dat workshops over gedetineerde vreemdelingen door DG EPI en DVZ in de strafinstellingen zullen worden georganiseerd, over procedures, inbegrepen deze inzake art. 3 en 8 EVRM. De CTRG en Myria hopen dat deze workshops een impact zullen hebben en leiden tot een betere kennis bij het personeel en tot betere informatie van personen over hun rechten. Dit blijven voor de CTRG en Myria aandachtspunten, die verder zullen worden opgevolgd.

De DVZ verwijst naar de mogelijkheid voor de terugkeerbegeleiders om tolken te gebruiken en het takenpakket van de terugkeerbegeleider, zonder evenwel de vaststellingen van de delegatie tegen te spreken. In de gevangenis van Tongeren worden er (bijna) nooit zelfstandige professionele tolken ingeschakeld, ook nooit door de terugkeerbegeleider van DVZ met wie de delegatie heeft gesproken (zie §§ 30, 72, 77). Dat er in 2023 slechts 13 bezoeken door een advocaat in de gevangenis van Tongeren werden geregistreerd en dat de mogelijkheid om advocaten telefonisch te bereiken beperkt zijn (§§ 81-82), toont aan dat de mogelijkheid voor de gedetineerden om het formulier hoorrecht met een advocaat in te vullen eerder theoretisch blijft. Rekening houdend met al die elementen, stellen de



CTRG en Myria dat zo de perceptie van (objectieve) onpartijdigheid van de procedure in het gedrang komt. Deze perceptie staat los van de persoonlijke (subjectieve) integriteit en expertise van de terugkeerbegeleiders van DVZ<sup>150</sup>.

Wat de medische omkadering van de verwijdering betreft, bedanken de CTRG en Myria DVZ voor de transparante beschrijving van bepaalde praktijken die enkel in ongepubliceerde documenten omkaderd zijn. De CTRG en Myria zijn zich ervan bewust dat een attest fit-to-fly niet altijd voldoet en dat een verder medisch onderzoek nodig kan zijn als de persoon zich onwel voelt tijdens de verwijdering zelf. Maar dit maakt de aanbeveling van het CPT, overgenomen door de CTRG en Myria, niet irrelevant, integendeel. Procedurele waarborgen die enkel in ongepubliceerde richtlijnen en dienstnota's staan, bieden onvoldoende transparantie. Zoals gesteld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ten aanzien van België in 2002, moeten grondrechten de vorm aannemen van een afdwingbare garantie en mogen ze niet worden gereduceerd tot een loutere intentieverklaring of een praktische interne regeling<sup>151</sup>. Bovendien, het feit dat de AIG steeds controleert of er een fit-to-fly aanwezig is, biedt geen sluitende garantie. De AIG controleert immers slechts een klein percentage van de verwijderingen (door budgettekort heeft de AIG in 2022 95 controles uitgevoerd, minder dan de vorige jaren<sup>152</sup>).

\*\*\*

---

150 Zie per analogie het onderscheid tussen subjectieve en objectieve onpartijdigheid zoals beschreven door de Raad van State: "Er is de subjectieve en de objectieve partijdigheid. De subjectieve partijdigheid spruit voort uit een persoonlijk gedrag, dat van een vooringenomenheid doet blijken. De objectieve partijdigheid is de partijdigheid die, ónafhankelijk van het persoonlijk gedrag van de betrokkenen, wordt aangetoond door verifieerbare gegevens die toch een schijn van verdenking te hunnen opzichte kunnen wettigen" (RvS, nr. 249.773, 9 februari 2021, § 11, pp. 8-9. Zie ook RvS nr. 256 944, 27 juni 2023, pp. 19-20).

151 EHRM, Conka t. België, 5 februari 2002, § 83.

152 Zie AIG, Activiteitsverslag 2022, p. 10.