

De oprichting van het Nationaal Preventiemechanisme tegen foltering op federaal niveau – een blik achter de schermen

Claudia Bonamini¹

Foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandelingen of bestraffingen zijn door het internationaal recht absoluut verboden.² Staten zijn dan ook verplicht om maatregelen te nemen om zulke handelingen te voorkomen.³ Om ervoor te zorgen dat staten hiervoor concrete stappen ondernemen, bepaalt het Facultatief Protocol bij het VN-Verdrag tegen foltering (OPCAT)⁴ dat elk land een of meerdere Nationale Preventiemechanismen (NPM) moet oprichten.⁵ De voornaamste rol van zulke mechanismes is om plaatsen van vrijheidsberoving regelmatig en systematisch te bezoeken en de situatie van de mensen die daar worden vastgehouden te onderzoeken. Het risico op foltering en mensonterende behandeling is namelijk hoger waar mensen van hun vrijheid worden beroofd en wanneer in zulke plaatsen geen extern en onafhankelijk toezicht gebeurt.⁶

België heeft het OPCAT al in 2005 ondertekend, maar het instrument blijft tot op de dag van

vandaag niet geratificeerd. Tot voor kort bestond in ons land namelijk geen NPM. Met de wet van 21 april 2024⁷ bracht het Federaal Parlement daar verandering in en richtte het een NPM op binnen het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM). Het NPM binnen het FIRM heeft het mandaat om de plaatsen van vrijheidsberoving te bezoeken die uitsluitend onder federale bevoegdheid vallen. Deze zijn hoofdzakelijk de gevangnissen, de politiecellen en de gesloten centra voor vreemdelingen zonder papieren.

Deze bijdrage biedt een overzicht over de stand van zaken van de oprichting van dit NPM ongeveer anderhalf jaar na zijn ontstaan, over de plannen op korte termijn en over de ambities en uitdagingen op langere termijn.

Het NPM op federaal niveau: gestoeld op samenwerking met gespecialiseerde instanties

Het OPCAT legt geen specifiek NPM-model op. Staten kunnen kiezen of zij hiervoor een aparte

1 Coördinator van het Nationaal Preventiemechanisme (NPM) bij het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM).

2 Art. 5 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948; art. 7 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten van 16 december 1966.

3 Art. 2 en 16 Verdrag tegen Foltering en andere Wrede, Onmenselijke of Ontorende Behandeling of Bestrafing van 10 december 1984 (CAT).

4 Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen Foltering en andere Wrede, Onmenselijke of Ontorende Behandeling of Bestrafing van 18 december 2002 (OPCAT).

5 Art. 3 OPCAT.

6 OHCHR, *Preventing Torture – The Role of National Preventive Mechanisms – A Practical Guide*, 2018, p. 6.

7 Wet van 21 april 2024 tot wijziging van de wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, *BS* 12 mei 2024.

instelling oprichten of het mandaat van NPM toevertrouwen aan een bestaande instelling, zoals een Ombudsman of nationale mensenrechteninstanties. De enige voorwaarde is dat het NPM operationeel onafhankelijk is en voldoende middelen ter beschikking heeft om zijn mandaat uit te oefenen. Bovendien is het niet de bedoeling dat een NPM eventuele bestaande toezichtsystemen vervangt, maar eerder dat het ze vervolledigt.⁸

In deze lijn, en na jaren consultaties en onderhandelingen⁹ koos het Federaal Parlement voor de oprichting van het NPM als autonoom departement binnen het FIRM.¹⁰ Voor de uitvoering van zijn mandaat werd het NPM aan een nauwe samenwerking verbonden met de bestaande gespecialiseerde instanties die reeds toezicht houden op de naleving van mensenrechten op bepaalde plaatsen van vrijheidsberoving of ten aanzien van bepaalde personen die van hun vrijheid zijn beroofd.¹¹ Concreet gaat het over de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTRG), die toezicht houdt op de gevangenen, Myria (Federaal Migratiecentrum), dat over de grondrechten van migranten waakt, en het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P), het externe controleorgaan op de politie. Voor plaatsen van vrijheidsberoving onder federale bevoegdheid waar nog geen gespecialiseerde instantie toezicht houdt, wordt het NPM binnen het FIRM bevoegd. Na een eerste juridische analyse gaat het hier in eerste instantie over de Forensische Psychiatrische Centra.

De kernopdracht van het NPM, in toepassing van het OPCAT, bestaat uit het regelmatig

onderzoeken van de toestand van personen die van hun vrijheid worden beroofd. Dit gebeurt aan de hand van regelmatige preventieve bezoeken, die onaangekondigd kunnen gebeuren. Verder, en op basis van de observaties tijdens zulke bezoeken, formuleert het NPM aanbevelingen voor de bevoegde autoriteiten om, waar nodig, de toestand van personen die van hun vrijheid worden beroofd te verbeteren. Ook heeft het NPM de opdracht om adviezen over relevante bestaande wetgeving of wetsvoorstellen te formuleren en om in te staan voor de informatiedoorstroming naar de burger. Daarnaast moet het NPM een jaarverslag publiceren en is het NPM het aanspreekpunt voor alle gespecialiseerde internationale organisaties en NPM's uit andere landen.

Het NPM is eindverantwoordelijk voor de uniformiteit en coherentie van de aanbevelingen die uit de bezoeken en bezoekrapporten voortvloeien, en de preventieve bezoeken die gebeuren in uitvoering van het NPM-mandaat. Tegelijkertijd bepaalt de wet dat de gespecialiseerde instanties instaan voor het bezoeken van de plaatsen die onder hun bevoegdheden vallen.¹² In de door de wetgever gekozen constructie zijn de gespecialiseerde instanties afzonderlijk geen NPM en tegelijkertijd kan het NPM zijn kernmandaat zonder de gespecialiseerde instanties onmogelijk uitoefenen.

Van wet tot preventieve bezoeken: de samenwerking op poten zetten

Het scenario dat de wetgever heeft geschetst, is niet zonder uitdagingen.

8 Subcomité ter voorkoming van foltering, *Guidelines on National Preventive Mechanisms*, 2010, § 5.

9 Zie bv BAEYENS P., FASTREZ L. en VAN CAENEGHEM J., 'L'OPCAT et la création d'un mécanisme de prévention de la torture au niveau fédéral', *JDJ* 2024/434.

10 Art. 8/1 Wet van 12 mei 2019 tot oprichting van het Federaal Instituut voor de Bescherming en de Bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM-wet), *BS* 21 juni 2019.

11 Art. 8/2 5° FIRM-wet.

12 Art. 8/4 §7 FIRM-wet.

De drie gespecialiseerde instanties zijn allemaal instellingen die al lang bestaan¹³ en een geconsolideerde werking hebben. Hun bevoegdheid om plaatsen van vrijheidsberoving te bezoeken is gebaseerd op verschillende criteria: voor de CTRG gaat het om het type plaats van vrijheidsberoving, voor Comité P om de hoedanigheid van de toezichthoudende autoriteit, en voor Myria om de hoedanigheid van de personen die van hun vrijheid zijn beroofd. De manier waarop zij tot nu toe plaatsen van vrijheidsberoving hebben bezocht, is ook anders. De bezoeken van de CTRG aan de gevangenen, met nadruk op gesprekken met de gedetineerde en aanbevelingen om structurele problemen aan te pakken, zijn de meest gelijkaardige aan het werk van een NPM. Myria heeft in het verleden ook bezoeken uitgevoerd, maar zonder de regelmaat die een NPM vereist. Comité P begeeft zich in commissariaten en politiecellen in verband met zijn toezicht- en klachtenonderzoeken. De focus van hun werk lag tot nu vooral op het onderzoeken van de actuele politiewerking.

Het NPM werd dan binnen een vierde instelling opgericht, het FIRM, een jonger instituut, met een 'residuaire' bevoegdheid voor federale mensenrechtentema's, dat sinds zijn ontstaan al een ruime verscheidenheid aan mandaten toegewezen kreeg.

Om een samenwerking tussen zulke verschillende actoren te doen functioneren zijn duidelijke afspraken noodzakelijk. De wet bepaalt gelukkig al een aantal richtlijnen om de samenwerking vorm te geven. Zo moet het NPM, in overleg met de gespecialiseerde instanties, een gemeenschappelijke strategie en methodologie uitwerken voor het uitoefenen van het toezicht op de plaatsen van vrijheidsberoving.¹⁴ Bovendien

moeten het NPM en de gespecialiseerde instanties de nadere details van hun samenwerking in een Samenwerkingsprotocol verwerken.¹⁵

Het proces van ontwikkeling van de methodologie en het Samenwerkingsprotocol heeft exact een jaar geduurd: het protocol werd getekend op 22 april 2025. Deze tijd was nodig om met elkaar in dialoog te gaan en elkaars realiteiten en manier van werken te begrijpen. Het was immers niet de bedoeling om het bestaand werk te repliceren, maar ook niet om een volledig nieuwe werkwijze te hanteren die geen rekening hield met de bestaande expertise van de gespecialiseerde instanties over de respectievelijke werkdomeinen.

De gemeenschappelijke methodologie is een handige leidraad geworden, die dient om ervoor te zorgen dat de verschillende bezoekteams de preventieve bezoeken op een gelijkaardige manier uitvoeren. Zo bevat ze onder meer afspraken over de verschillende soorten bezoeken (bv. diepgaand of met een thematische focus), over wanneer de bezoeken al dan niet onaangekondigd gebeuren, over hoe een bezoekteam wordt samengesteld, over wat te doen in het geval van incidenten tijdens een bezoek, over welke informatiebronnen men tijdens een bezoek het best raadpleegt en over hoe vertrouwelijke gesprekken moeten gebeuren. Tegelijkertijd laat de methodologie ook ruimte om aangepast te worden aan de specifieke realiteiten van verschillende plaatsen van vrijheidsberoving. Een diepgaand bezoek aan een gevangenis met honderden gedetineerden die daar voor lange periodes zitten verloopt namelijk helemaal anders dan een bezoek aan een commissariaat met een beperkt aantal cellen, waarvan men geen zekerheid heeft dat zij bezet zullen zijn tijdens het bezoek en waar

13 De CTRG werd opgericht met de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *BS* 1 februari 2005; het Vaste Comité P werd opgericht met Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, *BS* 26 juli 1991; Myria werd opgericht met Wet van 17 augustus 2013 tot aanpassing van de Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding met het oog op de omvorming ervan tot een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel, *BS* 17 september 2013.

14 Art. 8/4 §7 FIRM-wet.

15 Art. 8/4 §7 FIRM-wet.

mensen meestal voor een beperkte duur worden vastgehouden.

Het Samenwerkingsprotocol, ondertussen ook gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad,¹⁶ bevat afspraken over de samenwerking ruimer dan de bezoeken. Het verduidelijkt bijvoorbeeld wat de coördinatierol van het NPM inhoudt (o.a. de coördinatie van het uitwerken van een meerjarenstrategie en jaarplannen, de coördinatie van het intern overleg, de organisatie van interne en externe vormingen, de coördinatie van het uitwerken van aanbevelingen, jaarverslagen en algemene, transversale en thematische rapporten).¹⁷ Verder legt het Samenwerkingsprotocol ook afspraken met gespecialiseerde instanties vast in verband met de uitvoering van de NPM-opdrachten rond adviesverlening, externe communicatie en vertegenwoordiging ten aanzien van relevante nationale en internationale actoren. De gespecialiseerde instanties hebben namelijk gelijkaardige opdrachten in de uitvoering van hun bestaande mandaten en er kan dus ook overlap ontstaan met de activiteiten van het NPM. Het Samenwerkingsprotocol bepaalt handvaten om ervoor te zorgen dat er geen dubbel werk wordt verricht, dat de coherentie van standpunten tussen het NPM en de gespecialiseerde instanties gegarandeerd blijft en dat het NPM en de gespecialiseerde instanties elkaars werk versterken.

Met de goedkeuring van de gemeenschappelijke methodologie en het Samenwerkingsprotocol kreeg de samenwerking een formele en noodzakelijk stevige basis. Het afronden van dit proces opende de weg naar de uitvoering van de kern van het NPM-mandaat: de bezoeken.

Eerste jaar: testjaar, beperkte middelen en grote ambities

De gemeenschappelijke methodologie en het Samenwerkingsprotocol waren natuurlijk nooit een doel op zich. De gemeenschappelijke missie van de NPM-partners werd nooit uit het oog verloren: met preventieve bezoeken bijdragen aan menswaardige omstandigheden en het respect van de mensenrechten van personen in detentie. Daarom werd gelijktijdig met de institutionele discussies ook een bezoekprogramma opgesteld. Normaal gezien zou een NPM eerst een risicoanalyse moeten uitvoeren om te bepalen aan welke plaatsen een bezoek het dringendst nodig is. Aangezien het hier om het eerste jaar van het NPM ging, en om de bezoeken niet verder uit te stellen, werd er slechts een beperkte risicoanalyse gedaan, op basis van de bestaande kennis van de gespecialiseerde instanties over de plaatsen onder hun bevoegdheid. Ook werd er in de planning rekening gehouden met de beschikbare middelen. Zowel het NPM als de gespecialiseerde instanties kregen voor het jaar 2025 immers slechts een deel van de middelen van het Parlement die nodig zouden zijn, omdat het Samenwerkingsprotocol op het moment van de aanvraag in 2024 nog ontbrak. Bovendien moesten bij sommige partners rekruteringen en de nodige vormingen plaatsvinden. Alles gebeurt nu eenmaal voor de eerste keer.

Rekening houdend met deze omstandigheden, kwamen het NPM en de gespecialiseerde instanties overeen om dit eerste jaar als een 'testjaar' te beschouwen. Tijdens de bezoeken dit jaar zullen de bezoekteams de methodologie testen en evalueren en, waar nodig, hun werkwijze aanpassen. Het NPM ontwikkelt ondertussen ook bijkomende

16 Protocol tussen het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) namens het Preventiemechanisme enerzijds, en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTRG), het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P), en het Federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel (Myria) anderzijds, ter vastlegging van de nadere regels van samenwerking tussen het Preventiemechanisme en de gespecialiseerde instanties bij de uitvoering van de OPCAT-opdrachten, *BS* 21 mei 2025 (hierna: 'Samenwerkingsprotocol').

17 Art. 3 (2) Samenwerkingsprotocol.

tools, zoals een sjabloon voor bezoeksrapporten, die in de praktijk getest en bijgesteld worden.

Het NPM staat nog in zijn kinderschoenen. Toch blijkt alvast uit zowel de voorbereidende werken als de eerste interne uitwisselingen over de eerste bezoeken, op wat voor een enorm kapitaal aan expertise het NPM kan rekenen en hoe groot de meerwaarde is van de samenwerking.

Mensen in detentie ervaren namelijk vaak verschillende soorten van vrijheidsberoving: eerst vastgehouden door de politie, dan vervoerd naar een gevangenis of gesloten centrum. Van de gevangenis naar de cellen van een rechtbank en teruggebracht. Van een gesloten centrum naar de luchthaven. Er zijn ook migranten die vanuit de gevangenis naar een gesloten centrum worden gebracht. De gespecialiseerde instanties hebben expertise over al deze situaties, maar afzonderlijk eindigt hun mandaat waar dat van de anderen start. Het CTRG kan de gedetineerde buiten de gevangenissen niet volgen. Het Comité P kan enkel gaan waar de politie betrokken is, Myria waar er migranten zijn.

NPM-bezoekers kunnen overal naartoe als het over vrijheidsberoving gaat. Het NPM-mandaat laat dus toe om een volledig overzicht te krijgen over de situatie van vrijheidsberoving. Het NPM – mede door de ogen van de gespecialiseerde instanties – kan naar elke plaats van vrijheidsberoving kijken. Hoe meer bezoeken en bezoeksrapporten, hoe vollediger het overzicht zal worden. Op termijn zal het NPM de puntjes kunnen verbinden tussen verschillende vormen van vrijheidsberoving. Door vergelijkende rapporten zal het NPM kunnen nagaan welke situaties een hoger risico op onmenselijke behandelingen met zich meebrengen en welke maatregelen het risico juist verkleinen. Het zal in staat zijn om voorstellen te maken over concrete acties die de verschillende plaatsen van vrijheidsberoving kunnen ondernemen, op basis van bevindingen in eerder bezochte gelijkaardige

plaatsen. Het zal ook in staat zijn om transversale thema's te onderzoeken, zoals hoe het zit met toegang tot gezondheidszorg in verschillende plaatsen van vrijheidsberoving en hoe de continuïteit van de zorg wordt verzekerd als mensen van en naar een andere plaats worden getransfereerd en tijdens het transport zelf. In de toekomst zullen het NPM en de gespecialiseerde instanties de optie verkennen om met 'gemengde bezoektteams' bezoeken uit te voeren. Dat wil zeggen dat medewerkers van een gespecialiseerde instantie mee zullen gaan met bezoeken van plaatsen van vrijheidsberoving onder de bevoegdheid van een andere gespecialiseerde instantie. Migratiespecialisten die meegaan naar een gevangenis waar veel gedetineerden van buitenlandse afkomst zitten, kunnen bijvoorbeeld oog hebben voor aspecten die minder zouden opvallen voor bezoekers zonder die specifieke expertise. Deze ambities liggen voorlopig nog in de toekomst, maar de eerste stappen zijn gezet: de eerste – en op het moment van het schrijven van deze bijdrage nog de enige – twee NPM bezoeken hebben plaatsgevonden en hun rapporten zullen later in 2025 volgen. Uit de eerste debriefing tijdens een NPM-partneroverleg doken al een aantal gelijkenissen en aandachtspunten op die ongetwijfeld in de toekomstige bezoeken verder zullen worden onderzocht.

Vrijheidsberoving in de lift - meer nood aan NPM en ratificatie OPCAT

België kampt al jaren met zeer hoge overbevolking in de gevangenissen. Dit is vaak op zich de oorzaak van mensonterende behandeling, zoals de vele veroordelingen van België door zowel nationale rechtscolleges als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bewijzen.¹⁸ De huidige regering erkent dit probleem en wil naar oplossingen werken. Dit is natuurlijk zeer positief. Toch bevat het regeerakkoord ook plannen die naar een verdere stijging van de gevangenispopulatie zullen leiden, zoals het verstrengen van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor

18 EHRM 25 november 2014, 64682/12, 'Vasilescu/België'.

voorwaardelijke invrijheidsstelling.¹⁹ De regering plant ook een verhoging van de gevangenis-capaciteit.²⁰ Dit laatste is bedoeld als een deel van de oplossing tegen de overbevolking, maar het betekent ook letterlijk een stijging in het aantal plaatsen van vrijheidsberoving. Ook als het gaat over detentie in het kader van migratieprocedures plant de regering een verdubbeling van de capaciteit.²¹ Ook dit zal per definitie leiden tot een stijging van mensen die zullen worden opgesloten.

De context waarin het NPM zijn werkzaamheden start is dus één van stijgende vrijheidsberoving en, als gevolg, een stijgend risico op onmenselijke behandeling in plaatsen van vrijheidsberoving. Het zal daarom voor het NPM, samen met de gespecialiseerde instanties, cruciaal zijn om zo snel mogelijk een constructieve dialoog op te bouwen met alle verantwoordelijke autoriteiten, en te pleiten, vanuit zijn preventieve opdracht, om zo veel mogelijk in te zetten op minder dwingende alternatieven voor opsluiting. Tegelijkertijd zal het NPM er altijd over moeten waken dat, daar waar vrijheidsberoving wordt gebruikt, dit in menswaardige omstandigheden gebeurt. In die zin, naarmate het aantal plaatsen van vrijheidsberoving stijgt, zal het NPM ook de nodige (bijkomende) middelen moeten krijgen om zijn mandaat naar behoren uit te kunnen oefenen. Wat dit betreft, in de huidige context van bevrozing van de dotaties voor instellingen van de wetgevende macht, blijkt het NPM, samen met de gespecialiseerde instanties, nu al voor een uitdaging te staan.²²

Tot slot blijft het belangrijk om te herhalen dat het mandaat van het binnen het FIRM opgerichte NPM zich beperkt tot de plaatsen van vrijheidsberoving die uitsluitend onder de federale bevoegdheid vallen. Plaatsen van vrijheidsberoving onder de bevoegdheid van de deelstaten,

zoals jeugdinstellingen en psychiatrische ziekenhuizen, vallen hierbuiten. Om het OPCAT te kunnen ratificeren, moet België ervoor zorgen dat er één of meerdere NPM's zijn die toezicht kunnen houden op alle plaatsen van vrijheidsberoving. Het is nu dus aan de deelstaten om hier spoedig werk van maken.

19 Federaal Regeerakkoord 2025-2029, 31 januari 2025, p. 149 en 152.

20 Federaal Regeerakkoord 2025-2029, 31 januari 2025, p. 155.

21 Federaal Regeerakkoord 2025-2029, 31 januari 2025, p. 175.

22 Kamer van Volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Comptabiliteit, 23 juli 2025, 56K0983/001.