

Tijdschrift

voor

Strafbeeld

en

Gevangeniswezen

FATIK



themanummer
**stakingen in de
Belgische
gevangenis**

29ste jaargang • april-mei-juni 2011 • nr. 130

Driemaandelijks uitgave

FATIK is een uitgave van de Liga voor Mensenrechten v.z.w.

Inhoud	Editoriaal	3
	• De ene staking is de andere niet: over (de gevolgen van) syndicale acties in de Belgische gevangenis <i>Tom Daems</i>	
	Artikel	5
	• Geen mensenrechten zonder gevangenispersoneel: verplicht Straatsburg de wetgever in te grijpen? <i>Tina Merckx & Frank Verbruggen</i>	
	• De beperking van het stakingsrecht van ambtenaren; partim: het personeel van de penitentiaire instellingen <i>Patrick Humblet & Ria Janvier</i>	
	• De 'S.O.S.' in de gevangenis: een uitweg uit de patstelling bij sociale conflicten? <i>Michaël Dantinne</i>	
	Interview	27
	• Buitenbeentje in Europa Fatik sprak met experts in de buurlanden over het stakingsrecht in de penitentiaire sector <i>Tom Daems & Luc Robert</i>	

FATIK

Tijdschrift voor Strafbeleid en
Gevangeniswezen
Verschijnt vier keer per jaar
29ste jaargang
april-mei-juni 2011, nr. 130

ISSN 0772-5167

Redactie

Hoofdredactie: Tom Daems
Eindredactie: Femke Quagebeur
Redactie: Chris Hermans, Peter Pletincx, Luc
Robert, Veerle Scheirs, Marc Tassier, Karen
Verpoest

Vormgeving: Bram Wets

Abonnement op FATIK? Bel 09/223.07.38

Redactiesecretariaat

Liga voor Mensenrechten vzw.
Gebroeders De Smetstraat 75, 9000 Gent
tel: 09/223.07.38 – fax.: 09/223.08.48
e-mail: info@mensenrechten.be
website: www.mensenrechten.be

Redactionele samenwerking en disclaimer

*FATIK, Tijdschrift voor Strafbeleid en
Gevangeniswezen* strekt tot een zo volledig
mogelijke berichtgeving over de evoluties op
het vlak van strafbeleid en gevangeniswezen.

Voor publicatie aangeboden teksten mogen
rechtstreeks naar het redactiesecretariaat
worden gestuurd. De redactie behoudt zich
alle rechten voor de publicatie van ingezonden
teksten, artikels, werken, advertenties ed. te
weigeren.

Aan de totstandkoming van deze publicatie
is de uiterste zorg besteed. Voor informatie
die nochtans onvolledig of onjuist is
opgenomen, aanvaarden de redactie en de
uitgever geen verantwoordelijkheid. Elke
auteur is verantwoordelijk voor zijn/haar eigen
redactionele bijdragen.

Lidmaatschap Liga voor Mensenrechten en jaarabonnements

Lid + abonnement op Tijdschrift voor
Mensenrechten: 27 €
Lid + abonnement op Fatik, tijdschrift voor
Strafbeleid en Gevangeniswezen: 35 €
Lid + abonnement op beide tijdschriften: 60 €
Steunend lid + abonnement op beide
tijdschriften: 96 €
Lid zonder abonnement: 5 € per jaar

Het is ook mogelijk om, losgekoppeld van
het lidmaatschap, een abonnement op de
tijdschriften te bekomen.
Meer informatie bij Liga voor Mensenrechten.

De inhoudstafels van de oudere jaargangen zijn
consulteerbaar op de website van de Liga voor
Mensenrechten – www.mensenrechten.be

© Niets uit deze publicatie mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar
gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronische gegevensdragers
of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande, uitdrukkelijke en
schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uit respect voor mens en milieu wordt FATIK gedrukt op kringlooppapier en
zonder vluchtige Organische Stoffen door Druk in de Weer, Gent

Editoriaal

3

**De ene staking is de andere niet: over (de gevolgen van) syndicale
acties in de Belgische gevangenis**

Tom Daems

Artikel

5

**Geen mensenrechten zonder gevangenispersoneel: verplicht
Straatsburg de wetgever in te grijpen?**

Tina Merckx & Frank Verbruggen

**De beperking van het stakingsrecht van ambtenaren; partim: het
personeel van de penitentiaire instellingen**

Patrick Humblet & Ria Janvier

**De 'S.O.S.' in de gevangenis: een uitweg uit de patstelling bij
sociale conflicten?**

Michaël Dantinne

Interview

27

**Buitenbeentje in Europa
Fatik sprak met experts in de buurlanden over het stakingsrecht
in de penitentiaire sector**

Tom Daems & Luc Robert

De ene staking is de andere niet

Over (de gevolgen van) syndicale acties in de Belgische gevangenissen

In een editoriaal dat in 2002 verscheen in *Panopticon*, plaatste John Vanacker een aantal kanttekeningen bij een (toen) recente golf van syndicale acties in het gevangeniswezen (voorjaar 2002). Als aanzet voor dit themanummer van *FATIK* lijkt het me boeiend om even stil te staan bij onderstaande passage:

*"Hoe meer beveiligd een gevangenis is door middel van technologie, hoe meer geïnformatiseerd de gevangenissector is (toegang, griffieprogramma, medische dossiers), hoe moeilijker het wordt om het werk door anderen te laten overnemen en hoe meer de last komt te liggen bij de schaarse aanwezigen. Kan bij 'lock outs' de veiligheid van het aanwezige personeel, gedetineerden, de maatschappij nog voldoende gegarandeerd worden? Het stakingsrecht impliceert niet dat het recht op arbeid verdwijnt. Het betekent evenmin dat de schaarse aanwezige personeelsleden voor een haast onmogelijke taak geplaatst worden. Waar ligt de grens van het maatschappelijk, moreel en ethisch aanvaardbare? In welke mate kunnen gedetineerden in hun fundamentele rechten geschaad worden? Meer en meer worden grenzen verlegd. Ik doe geen uitspraak of dé limiet bereikt is. Wel is het belangrijk te zien dat er een evolutie aan de gang is. En dat het belangrijk is hiernaar te kijken voor het te laat is"*¹

De evolutie waarover Vanacker sprak, heeft zich de laatste jaren verder doorgezet. Maar tegelijkertijd bleef het debat waar Vanacker op aanstuurde, grotendeels uit. Zelfs de herhaalde aanbevelingen van het Europese antifoltercomité (CPT) om dringend de nodige aandacht te besteden aan de stakingsacties en de diepmenselijke gevolgen ervan, vielen grotendeels in dovemansoren.²

In mei 2002 wilde Vanacker geen uitspraak doen of dé limiet op dat moment bereikt was. In het licht van wat zich intussentijd heeft afgespeeld tijdens stakingsacties – in het bijzonder de trieste zelfmoorden tijdens stakingsacties in Andenne (2003) en Lantin (2009) – lijkt het aannemelijk dat anno 2011 de limiet wél bereikt is. Een grondig debat over deze gevoelige kwestie is daarom meer dan ooit aan de orde.

Er zijn m.i. alvast vier zaken die in een dergelijk debat aan bod dienen te komen.

1. Het huidige systeem faalt

Op 19 april 2010 sloot de Minister van Justitie protocol nr. 351 af met de drie representatieve vakbonden. Dit protocol beoogt de sociale dialoog te versterken en conflicten in de penitentiaire sector te beheersen. De ervaringen met dit protocol zijn – op zijn zachtst gezegd – niet onverdeeld positief. Nauwelijks een maand na het afsluiten van het protocol legden de gevangenisvakbonden ACOD en VSOA de regering van lopende zaken reeds het vuur aan de schenen. Minister van Justitie Stefaan De Clerck was boos en sprak van een 'politieke staking'. Het afgelopen jaar heeft de Minister in alle uithoeken van het land syndicale brandjes mogen blussen. Toen de Minister op 26 oktober 2010 in de vergadering van de Commissie voor Justitie van de Kamer om uitleg gevraagd werd over stakingen in de gevangenissen van Brugge en Nijvel gaf hij toe dat de afgesloten akkoorden op het terrein maar al te vaak niet worden gerespecteerd.

Maar er is ook het regelmatig oplaaiende gemor bij de politiediensten die het beu zijn om steeds weer te moeten inspringen. Uit een antwoord van 21 maart 2011 van Minister van Binnenlandse Zaken Annemie Turtelboom op een parlementaire vraag blijkt dat er in 2010 6.099 politiemensen werden ingezet. In 2009 werden 2.158 mandagen gepresteerd. De Minister heeft om die reden reeds verschillende keren verklaard dat het protocol onvoldoende wordt gerespecteerd en dat de stakingen teveel inspanningen vergen van de politiediensten.

Daarenboven leidt het sociaal overleg op basis van het protocol soms tot kwalijke neveneffecten, waarbij de gedetineerden niet enkel de dupe zijn tijdens de stakingsacties, maar ook in de nasleep ervan. Zo vermeldde het protocolakkoord dat op 28 oktober 2010 werd afgesloten om een einde te maken aan een lange stakingsactie in de gevangenis van Brugge dat het gebruik van een polyvalente zaal zou terugschroefd worden. De gevangenisdirecteuren en een groep academici waren niet gelukkig met deze ingreep en lieten openlijk hun ongenoegen blijken. Minister De Clerck gaf op 23 november 2010 in de Kamer toe dat hij een 'organisatorische toegeving' had moeten doen. Hij rechtvaardigde deze stap door te verwijzen naar de crisissituatie 'die wel eens explosieve gevolgen kon hebben'.

¹ J. Vanacker, "Editoriaal: 'Alles komt terug'. Maar... Kanttekeningen bij de recente golf van syndicale acties in het gevangeniswezen", *Panopticon*, 2002, 286.

² T. Daems, "Een gevangenis is geen koekjesfabriek", *De Juristenkrant*, afl 228 (20 april 2011), 13.

2. De humanitaire gevolgen zijn onverantwoordbaar en vaak vermijdbaar

Naar aanleiding van zijn vierde bezoek aan België (18 - 27 april 2005) had het CPT uitvoerig stilgestaan bij de stakingsproblematiek. Het documenteerde toen in detail de dramatische gevolgen van de wilde stakingsactie die in september 2003 de gevangenis van Andenne had lamgelegd: toen pleegden twee gedetineerden zelfmoord.³ Tijdens het meest recente bezoek aan ons land (28 september - 7 oktober 2009) besteedde het CPT andermaal aandacht aan de diepmenselijke gevolgen van de stakingsacties. Tijdens het bezoek aan de gevangenis van Lantin ontving de delegatie een kopij van het rapport van de Commissie van Toezicht dat betrekking had op de stakingsperiode van 29 juni tot 3 juli 2009. Het rapport maakt melding van allerhande problemen die de levensomstandigheden ernstig in gevaar brachten. In die context beroofde een gedetineerde die zich in een naaktcel bevond, zich op 3 juli 2009 van het leven.

Nog meer verontrustend, aldus het CPT, zijn de gebeurtenissen die zich op 22 september en 30 en 31 oktober 2009 afgespeeld hebben in de gevangenis van Vorst, toen agenten van politiezone Brussel Zuid opgetrommeld werden om de taken over te nemen van de stakende penitentiair beambten. Er werd toen gewag gemaakt van extreem geweld en allerhande vernederingen gericht tegen gedetineerden; dreigementen aan het adres van directieleden en niet-stakende penitentiair beambten; en – wederom – een zelfmoordpoging.⁴ In het licht van wat zich in Lantin en Vorst heeft afgespeeld, herhaalde het CPT dat het cruciaal is dat er onmiddellijk gevolg wordt gegeven aan zijn aanbeveling om een gegarandeerde minimumdienstverlening te voorzien. Het keer op keer mislukken van de overlegprocedures deed het CPT besluiten dat enkel een gegarandeerde minimumdienstverlening een oplossing kan bieden om dergelijke ernstige gevolgen naar de toekomst toe te vermijden.

3. België is Einzelganger in Europa

Het stakingsrecht is geen absoluut recht – sommige taken zijn nu eenmaal zo essentieel dat een samenleving het zich niet kan veroorloven dat ze niet langer worden uitgevoerd. Dit geldt in het bijzonder wanneer het niet-uitvoeren van die taken het leven of de persoonlijke veiligheid van mensen in gevaar brengen. In heel wat landen geldt om die reden een stakingsverbod in de penitentiaire sector (bv in Oostenrijk, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Estland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Italië, Letland, Luxemburg, Malta, Polen, IJsland, Turkije). In andere landen is er wel een stakingsrecht, maar gelden er beperkingen (bv Finland, Griekenland, Ierland, Portugal, Roemenië, Slovenië, Zwitserland). België blijkt het enige land in de Europese Unie te zijn waar het stakingsrecht in de penitentiaire sector zonder enige beperking geldt.⁵

4. Symbolenwissel kan heilzaam zijn voor de sector

Het is geen toeval dat systemen van minimale dienstverlening in die maatschappelijke sectoren bestaan waar mensen in een afhankelijkheidspositie verkeren en die om die reden onder geen enkel beding mogen stilvallen: brandweer, politie, ziekenzorg, enzovoort. Via een minimale dienstverlening zou de penitentiaire sector zijn verwantschap in de verf zetten met die essentiële diensten zonder dewelke de hedendaagse samenleving schijnbaar niet kan functioneren. Het betreft daarenboven taken waarvan een politieke gemeenschap is overeengekomen dat deze *enkel* door een bepaalde beroepsgroep kunnen worden uitgevoerd. Een minimale dienstverlening kan daarom ook als hefboom fungeren voor een positief en toekomstgericht verhaal waarin competenties en vaardigheden centraal staan.

Staken in een gevangenis is niet zoals het stilleggen van een productieband of het lamleggen van het treinverkeer. Wanneer een overheid beslist om mensen op te sluiten, dan heeft ze de plicht om er zorg voor te dragen – en die zorgplicht geldt ook (en vooral) in tijden van sociale onrust. Een gevangenis is nu eenmaal geen koekjesfabriek.

Tom Daems*

³ CPT, Rapport au Gouvernement de la Belgique relative à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 18 au 27 avril 2005, *CPT/Inf(2006) 15, Straatsburg, 20 april 2006, §107-117.*

⁴ CPT, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 28 septembre au 7 octobre 2009, *CPT/Inf (2010) 24, §84-85.*

⁵ *HM Prison Service, Restrictions on Strike Action for Prison Officers in European Union (EU) Member Countries and Countries in the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Ministry of Justice, januari 2008, 22p.*

* Tom Daems is postdoctoraal onderzoeker Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen (FWO), Instituut voor Strafrecht en Levens Instituut voor Criminologie (LINC), K.U.Leuven.

Geen mensenrechten zonder gevangenis personeel: verplicht Straatsburg de wetgever in te grijpen?

Tina Merckx & Frank Verbruggen *

Botsende (mensen)rechten aan de gevangenispoort?

Zelfs het door conservatieve gedomineerde Amerikaanse Opperste Gerechtshof is nu overtuigd: als de overheid in haar gevangenisbeleid zodanig faalt dat dit leidt tot mensonwaardige situaties voor gedetineerden, mag de rechter die overheid tot radicale ingrepen dwingen. In het geval van Californië was dat bijvoorbeeld het opleggen van een maximumbezetting en in feite dus de verplichting om tienduizenden gedetineerden vrij te laten uit de overbevolkte instellingen.¹

In de voorbije decennia zijn de mensenrechten uitgedoogd van een lijst met politieke goede intenties tot de basis waarop de moderne Europese samenleving steunt en de kern van de rechtsstaat. Dat weten ook Belgische ambtenaren maar al te goed. Ze hebben vrijheid van meningsuiting en vereniging en maken daar vaak en terecht gebruik van. Ze hebben bovendien een recht op leven en fysieke integriteit, zodat de overheid hen niet nodeloos in gevaar mag brengen door slechte of onveilige werkomstandigheden. De overheid, dus ook de directie van gevangenis, moet het privéleven en de correspondentie van het personeel respecteren en hun recht op eigendom. Ze moet de regels van eerlijke procedure respecteren als iemand beweert dat een personeelslid in de fout zou zijn gegaan. Of staken voor ambtenaren ook een *mensenrecht* is, is niet zo zeker, maar hier en nu is het in België alleszins een recht, een waarvan het Belgische gevangenis personeel opmerkelijk vaak gebruik maakt.²

Mensenrechten zijn zo fundamenteel dat ze niet alleen aan sympathieke personen toekomen, maar aan iedereen. Sinds het arrest *Golder* in 1975³ onderstreept het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat ook iemand die rechtmatig is opgesloten, al zijn men-

senrechten behoudt, met uitzondering van de vrijheid van komen en gaan en wat daar onlosmakelijk mee verbonden is. Daarbij onderstreepte het (in een zaak over briefwisseling) dat men dit 'onlosmakelijk verbonden' eng moest interpreteren. Bovendien moesten de toegelaten beperkingen van de rechten uitdrukkelijk bij wet worden geregeld en in verhouding staan tot het nagestreefde doel. Pas met de Basiswet Gevangeniswezen en Rechten van Gedetineerden van 2005 heeft ook het Belgische parlement eindelijk vastgelegd dat "*men zijn mensenrechten niet moet afgeven aan de gevangenispoort*". In de praktijk is er nog maar weinig van terecht gekomen. Vele mensen, zowel binnen als buiten het gevangeniswezen, hebben die mentale 'klik' nog niet gemaakt. Ze beseffen of aanvaarden niet dat het rechten van gedetineerden zijn en niet langer gunsten, die ze kunnen genieten zolang alles goed gaat, maar die bij moeilijkheden in het systeem zonder veel gedoe kunnen worden teruggedraaid. Zo stellen de vakbonden opmerkelijk vaak de beperking van rechten van gedetineerden als 'eis', wanneer ze met de directies problemen van werkdruk, veiligheid of overbevolking trachten op te lossen.

Terwijl vroeger de mensenrechten vooral een bescherming van het individu tegen de machtige overheid betroffen, zien we het EHRM zich steeds meer buigen over botsende mensenrechten en over de rol van de overheid om bij dergelijke botsingen keuzes te maken. Kiezen is verliezen: een van de twee partijen moet iets opofferen voor de rechten van de anderen. Als het gevangenis personeel staakt, blijven gedetineerden verstoken van waar ze recht op hebben: buitenlucht, rechtsbijstand, sociale bijstand, medische zorgen of bezoek van familie. Tot nu toe is het eenvoudig: het stakingsrecht van het penitentiair bewakings personeel gaat ten koste van de rechten van de gedetineerden en van de politiemensen die niet mogen staken. Het is dus de vraag of België een mensenrechtelijke ver-

* Tina Merckx is praktijkassistent Instituut voor Strafrecht K.U. Leuven.

Frank Verbruggen is hoogleraar Instituut voor Strafrecht K.U. Leuven, gastdocent UHasselt.

1 Supreme Court of the US 23 mei 2011, *Brown v. Plata*, <http://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/09-1233.pdf>.

2 Volgens het antwoord van minister Turtelboom op een parlementaire vraag van senator Vanlouwe werd er in 2010 in totaal niet minder dan 152 dagen gestaakt in de Belgische gevangenis. In 26 van de 34 penitentiaire instellingen waren er vorig jaar stakingen. (Schriftelijke vraag van 27 januari 2011, nr. 5-833, <http://www.senate.be/www/?Mlval=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=5&NR=833&LANG=nl>).

3 EHRM 21 februari 1975, *Golder t. Verenigd-Koninkrijk*, nr. 4451/70, NJ 1975, 462, m.nt. Alkema.

plichting heeft om de huidige situatie te wijzigen. Het Comité ter voorkoming van foltering wijst er al jaren op dat de huidige situatie niet spoort met de mensenrechtelijke verplichtingen van België.⁴

De minister van Justitie grijpt naar een met de vakbonden gesloten protocol als vijgenblad.⁵ Samenwerkingsprotocollen eerder dan harde wetgeving; het is de manier waarop de minister in gevoelige materies voor teamwerk wil zorgen. Met het protocol van 7 juni 2010 over de dossiers van de zgn. Commissie Adriaenssens over misbruik in de Kerk, bleek echter dat een dergelijk instrument soms niet meer waard is dan het papier waarop het is gedrukt.⁶ Ook het protocol om 'wilde stakingen' in de gevangenissen te vermijden, is een papieren tijger gebleken.⁷ Zoals bekend kunnen vakbonden, omdat deze geen rechtspersoonlijkheid hebben, door de Belgische rechtbanken niet aansprakelijk worden gesteld: niet voor 'contractbreuk' als hun leden protocollen niet naleven, niet rechtstreeks voor eventuele schendingen van mensenrechten die sommige acties zouden veroorzaken. Artikel 13 EHVRM verplicht België nochtans de slachtoffers van rechtenschendingen (bij stakingen zijn dat doorgaans de gedetineerden en hun naasten) immers een "daadwerkelijk rechtsmiddel" ('effective remedy') te bieden "voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie." Kan uit de rechtspraak van het EHRM een verplichting voor de Belgische staat worden afgeleid om het non-beleid en het *soft law* beleid op te geven?

Mensenrechtelijke verplichtingen voor de Belgische overheid distilleerbaar uit rechtspraak EHRM?

Opzet is niet vereist en overmachtverweer gaat niet op

De evoluerende rechtspraak van het EHRM toont volgens ons inderdaad aan dat bestaande 'praktische' oplossing niet houdbaar is. Al enkele jaren waakt het EHRM er over dat gedetineerden niet worden behandeld als een voorwerp maar een mens die recht heeft op een menswaardig bestaan. Daarbij neemt het evalueren van de levensomstandigheden en vooral de medische verzorging verstrekt aan gevangenen een steeds belangrijkere plaats in. Een verschil tussen gedetineerden en vrije mensen is dat ze voor het uitoefenen van hun rechten en hun welzijn volstrekt afhankelijk zijn van het gevangenispersoneel, waardoor er op dat personeel een soort plicht tot verzorging rust. Op dat punt is de situatie vergelijkbaar met bedlegerige zieken die zichzelf niet kunnen behelpen.

De normale reflex van de Belgische staat bij staking is een soort 'overmachtverweer': het is buiten onze wil om en we kunnen er niets aan doen. We hebben onvoldoende middelen om de continuïteit van de dienstverlening te voorzien en worden bij plotse acties

4 In het rapport over België schrijft het: "Les grèves du personnel pénitentiaire et les conséquences directes et indirectes que celles-ci entraînent pour les personnes privées de liberté sont l'une des questions majeures qui préoccupent le CPT. (...) Le CPT considère (...) qu'il est crucial que les autorités belges mettent rapidement en œuvre sa recommandation, formulée à l'issue de la visite en 2005, visant à l'instauration d'un 'service garanti' dans le secteur pénitentiaire. Il y va à la fois de la protection de l'intégrité physique et psychologique des détenus, dont les autorités belges portent l'entière responsabilité, mais aussi de la crédibilité de l'institution pénitentiaire et de son personnel, dans son ensemble. Le CPT en appelle aux autorités belges afin qu'elles mettent en place sans autre délai un 'service garanti' au sein du secteur pénitentiaire." (CPT, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 28 septembre au 7 octobre 2009, §81 en 87, http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2010-24-inf-fra.htm#_Toc258569087.)

5 De stakende PB's worden vervangen door agenten van de Federale politie en dat volstaat om de veiligheid te waarborgen (Sectorcomité III – Justitie, Protocolakkoord nr. 351, 19 april 2010). Gedetineerden krijgen ook voeding en op veel meer hebben ze blijkbaar geen recht. De afgelopen vijf jaren zijn minstens 3 wetsvoorstellen geformuleerd, waarbij het onvoorwaardelijk stakingsrecht van het personeel van gevangenissen wordt teruggebracht tot een voorwaardelijk stakingsrecht (Voorstel tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden teneinde de beschikbaarheid van het personeel van de gevangenissen te garanderen, Parl. St. Kamer 2005-2006, nr. 51K2131/001; Parl. St. Kamer 2007-2008, nr. 52K0875/001; Parl. St. Kamer 2010-2011, 53K1046/001). Deze voorstellen beogen zodoende een gelijkschakeling van de stakingsmodaliteiten van het gevangenispersoneel met deze van politieambtenaren door het vereisen van (i) een voorafgaande aanzegging van de staking door een erkende syndicale organisatie en (ii) een voorafgaande bespreking omtrent de aanleiding tot staking met de bevoegde overheid (Wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, BS 5 januari 1999) waarna de minister van Justitie ten aanzien van bepaalde personeelsleden kan "bevelen het werk voort te zetten of te hervatten gedurende de periode en voor die opdrachten waarvoor hun inzet noodzakelijk is" (o.a. art. 2 Voorstel tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden teneinde de beschikbaarheid van het personeel van de gevangenissen te garanderen, Parl. St. Kamer 2010-2011, 53K1046/001).

6 Verslag: De behandeling van seksueel misbruik en feiten van pedofilie binnen een gezagsrelatie, inzonderheid binnen de kerk, Parl. St. Kamer 2010-2011, 53K0520/002.

7 J. De Wit, "De Clerck: 'Begrijp staking in Begijnenstraat helemaal niet'"; Gazet van Antwerpen 5 mei 2011. Ook het CPT had dat vastgesteld "Force a été de constater, lors de la visite du CPT en 2009, que la recommandation formulée par le Comité d'instaurer 'un service garanti' dans le secteur pénitentiaire n'a pas été suivie d'effet et que la procédure de concertation envisagée s'est avérée, en pratique, dans bien des cas, défailante. En effet, les autorités ont à nouveau été confrontées, à diverses reprises, à des abandons 'spontanés, immédiats et massifs' des postes de travail par les surveillants pénitentiaires." (CPT, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 28 septembre au 7 octobre 2009, §82, http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2010-24-inf-fra.htm#_Toc258569087.)

van cipiers zelf met de rug tegen de muur gezet. Als noodoplossing moet het uitoefenen van *bewaking* en *toezicht* door politieagenten, die de gedetineerden ook *voedsel* bezorgen, volstaan.

Het EHRM is echter al jaren niet meer bereid een dergelijk verweer te slikken. Als het probleem ingebakken zit in het systeem, al lang duurt en er niettemin geen perspectief op verbetering is, moet de overheid actief ingrijpen. Volgens Straatsburg schendt mensenwaardige behandeling van gedetineerden ook het EVRM als er geen opzet achter zit. Slechte organisatie en non-beleid leiden steeds meer tot veroordelingen en een gebrek aan middelen is niet langer een excuus om onmenselijke gevangenisomstandigheden te kunnen verantwoorden.⁸ Dat staat al vast sinds de zaak *Peers*. Die Brit verbleef gedurende een tweetal maanden in een Griekse gevangenis. Hij moest er een aanzienlijk deel van de dag in zijn cel doorbrengen, waar hij vrijwel niets anders kon doen dan te bed blijven. Er was geen ventilatie en er waren ook geen ramen, zodat het vaak ondraaglijk warm werd. Hij diende er het toilet te gebruiken in aanwezigheid van zijn celgenoot. Het Hof stelde vast dat ieder initiatief van de Griekse overheid tot het verbeteren van de bestaande objectief onaanvaardbare levensomstandigheden was uitgebleven waardoor een veroordeling wegens een schending van het verbod tot folteren (en vernederende behandeling) overeenkomstig art. 3 EVRM onvermijdbaar was.⁹ De effectieve bedoeling tot foltering of vernedering is niet noodzakelijk om tot een schending te leiden, het uitblijven van ingrijpen van de overheid kan al leiden tot een inbreuk op art. 3 EVRM.¹⁰

De positieve verplichting om proactief te beschermen...

Naast de absolute immobilisering van gedetineerden gedurende stakingsacties rijst er nog een ander en belangrijker probleem: de mensenrechtelijke plicht om de veiligheid met name de fysieke en psychologische integriteit van de gedetineerden te waarborgen. Politieagenten, die meestal pas aan de vooravond van een stakingsactie worden opgeroepen en geïnformeerd omtrent hun *noodtussenkomst* voor de dag nadien, kunnen niet diezelfde wezenlijke diensten verlenen als het hiervoor opgeleide gevangenispersoneel. Ze ontberen vaak de informatie over individuele gedetineerden die nodig is om gevaar te detecteren of problemen en regelrechte crisissen correct in te schatten.

Het recht op leven (art. 2 EVRM) wordt volgens het EHRM niet alleen geschonden bij opzettelijke en onwettige levensberoving. Het omvat ook de plicht te *waken* over de veiligheid van ieder individu. Bij de allerbelangrijkste rechten (leven en vrijwaring tegen foltering, onmenselijke of vernederende behandeling) is een veroordeling achteraf door het EHRM vaak *'too little, too late'*. Daarom streven de lidstaten van de Raad van Europa ernaar schendingen te *voorkomen*: het CPT is de bewaker van deze aanpak, maar ook het EHRM wijst op de preventieplicht. Geval per geval bekijkt het of de overheid wel de nodige – proactieve – maatregelen heeft genomen om te vermijden dat mensenlevens verloren gingen of in gevaar kwamen. Dit doet het al sinds het *LCB*-arrest. LCB werd geboren als kind van een militair die had deelgenomen aan een aantal kernproeven van het Verenigd Koninkrijk in de Stille Oceaan. De overheid had echter nagelaten de ouders te informeren over de gevaren verbonden aan de bestrafingsblootstelling. Een nauwlettende opvolging van de ontwikkeling van het kind had er immers toe kunnen leiden dat de leukemie waaraan het leed in een vroegtijdig stadium had kunnen worden gediagnoseerd.¹¹ Ook het *Osman*-arrest past dezelfde leer toe: de Britse politie kreeg herhaaldelijk informatie over incidenten die kaderden rond de obsessieve liefdesgevoelens van een leerkracht voor een leerling. Uiteindelijk doodde de leerkracht verschillende mensen (waaronder de vader van de leerling) en verwondde de leerling. Het Hof bevestigt andermaal dat op de overheid een positieve beschermingsplicht rust, al is die plicht natuurlijk niet absoluut. De grens ligt in de voorzienbaarheid: *"(...) that authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party and they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk"*.¹² Het EHRM evalueert bij elke klacht die het voorgelegd krijgt of in die concrete omstandigheden de overheid tot een bijzondere – positieve – beschermingsverplichting gehouden was om iemand tegen zichzelf en/of anderen te beschermen.¹³

... geldt in het bijzonder bij gedetineerden

Keer op keer benadrukt het EHRM dat de overheid een extra positieve verplichting torst als het gaat over de detentieomstandigheden en de behandeling van gedetineerden. De persoonlijke problemen van sommige gedetineerden maar ook het systeem waarin

8 O.a. EHRM 19 april 2004, *Peers* t. Griekenland, nr. 28524/95; EHRM 29 april 2003, *Poltoratskyi* t. Oekraïne, nr. 38812/97.

9 EHRM 19 april 2004, *Peers* t. Griekenland, nr. 28524/95, eerder al EHRM 29 april 2003, *Poltoratskyi* t. Oekraïne, nr. 38812/97.

10 EHRM 19 april 2004, *Peers* t. Griekenland, nr. 28524/95, § 74-75.

11 EHRM 9 juni 1998, *LCB*. t. Verenigd Koninkrijk, nr. 23413/94, § 36.

12 EHRM 28 oktober 1998, *Osman* t. Verenigd Koninkrijk, nr. 23452/94, §116.

13 Als vb. *Positieve verplichting tot waarborging vakbondsvrijheid*: EHRM 2 juli 2002, *Wilson*, National Union of Journalists and Others t. Verenigd Koninkrijk, nr. 30668/96; *Positieve verplichting tot bescherming tegen verkrachting*: EHRM 4 december 2003, *MC* t. Bulgarije, nr. 39272/98.

deze individuen terecht komen, maakt immers dat ze vaak niet voor zichzelf kunnen opkomen of zorgen. De vrijheidsberoving resulteert dus in een bijzondere kwetsbaarheid, die bijzondere plichten voor de overheid meebrengt. Zo beklemtoont het Hof de positieve verplichting voor de overheid om zelfmoord van gedetineerden te voorkomen, niet alleen bij al vastgesteld suïcidaal gedrag.¹⁴ Het is ook ondubbelzinnig over de positieve verplichting van de overheid om de fysieke integriteit van gedetineerden te beschermen: *"In the light of the importance of the protection afforded by Article 2, the Court must subject deprivations of life to the most careful scrutiny, taking into consideration not only the actions of State agents but also all the surrounding circumstances. Persons in custody are in a vulnerable position and the authorities are under a duty to protect them. Consequently, where an individual is taken into police custody in good health and is found to be injured on release, it is incumbent on the State to provide a plausible explanation of how those injuries were caused"*.¹⁵

De recente rechtspraak van het Hof focust voornamelijk op de medische en psychologische verzorging die voor gedetineerden permanent toegankelijk en effectief moet zijn. Het gevangenisbestel moet niet alleen zelfmoordneigingen detecteren en behandelen¹⁶, maar ook bijvoorbeeld chronische paranoïde schizofrenie.¹⁷ De zaak die wellicht het meest de onhoudbaarheid van de huidige Belgische regels aantoont, is die van *Renolde t. Frankrijk*.¹⁸ Dit ging om een man die in voorhechtenis zat en een voorgeschiedenis van psychologische problemen had. Na een aanval op een personeelslid, belandde hij op strafcel waar hij zich het leven benam. Het EHRM verwijt de Franse overheid dat ze onvoldoende had opgevolgd of de man zijn antipsychotica had genomen, dat ze onvoldoende een psychiatrische opname als alternatief voor de gevangenis had bekeken en dat ze bij de tuchtsanctie te weinig rekening hadden gehouden met de specifieke toestand van de man. Het lijkt ons onmiskenbaar dat België zonder minimumdienstverlening van gespecialiseerd personeel nooit kan voldoen aan de eisen die Straatsburg in het arrest *Renolde* stelt. Vroeg of laat zullen incidenten tijdens stakingsacties (zoals zelfmoorden te Vorst, Andenne, Nijvel,...) wellicht tot een uitdrukkelijke veroordeling leiden, doch ook nu zijn de uitvluchten op. Wanneer niet spoedig in een medische verzorging wordt voorzien of geplande medische behandelingen niet kunnen uitgevoerd worden¹⁹, dreigt minstens schending van het verbod op onmenselijke behandeling van art.3 EVRM. En die verzorging zal bij stakingen helaas een probleem zijn. Nu het EHRM (althans rechter Vinninger in zijn *concurring opinion*) aangeeft dat de kwetsbaar-

heid van minderjarige gedetineerden net zo bijzonder is als die van geesteszieken, lijken ook instellingen als Everberg niet aan minimale dienstverlening te kunnen ontsnappen.

Het is dus duidelijk dat de Belgische overheid nu juridisch verplicht is iets te doen, want het huidige regime voldoet niet aan de eisen die het EVRM stelt. De problemen zijn bekend en dus niet 'onvoorzienbaar', zodat de staat verplicht is om actief op te treden. Er is geen enkele aanwijzing dat een bij wet voorziene en dus afdwingbare minimale dienstverlening in bijzondere instellingen als gevangenissen en jeugddetentiecentra een schending zou zijn van de mensenrechten van het personeel. Het gaat dus niet om een conflict van gelijkwaardige mensenrechten, maar om een plicht om zwakke burgers te beschermen, ook al ligt dat sociaal-politiek helemaal niet gemakkelijk. Het stakingsrecht wordt niet afgeschaft, maar bij wet ingeperkt om andere wezenlijke belangen te beschermen. Over de concrete uitwerking en invulling moet er natuurlijk sociaal overleg zijn. Daarbij vergeet men best niet dat de aandacht die het Hof besteedt aan het proactief optreden van de overheid, er op lijkt te wijzen dat permanentie bij stakingen niet alleen zal moeten slaan op medische zorg, maar ook de nodige toegang tot rechtsbijstand, contact met familie en lichaamsbeweging moet voorzien.

Besluit: wettelijke regeling als enige mensenrechtelijk aanvaardbare keuze

De analyse van de rechtspraak van het EHRM leert dat op de overheid mensenrechtelijke verplichtingen ten aanzien van de gevangenen rusten waaraan opgetrommelde politieagenten niet kunnen voldoen. Hoewel het EHRM voor zover ons bekend zich nog niet uitdrukkelijk over de Belgische gevangenisstakingen heeft uitgesproken, gaan we akkoord met het CPT: de wetgever is verplicht minimale dienstverlening in te voeren. De reden waarom strekt net het personeel, dat zich zo vaak miskend voelt, tot eer: het is omdat hun werk zo belangrijk is. Hun functie, technische bagage en mensenkennis zijn zo wezenlijk dat de instellingen niet zonder kunnen. Het gaat om meer dan louter bewaken: het inschakelen van politiemensen voor de bejegening van gedetineerden is daarom geen alternatief. Het is de prijs voor wie in een maatschappij onmisbaar is: soms moet zij of hij het staken staken.

14 EHRM 3 april 2001, Keenan t. Verenigd Koninkrijk, nr. 27229/95; EHRM 16 november 2000, Tanribilir t. Turkije, nr. 21422/93.

15 EHRM 27 juni 2000, Salman t. Turkije, nr. 21986/93, § 99; EHRM 3 april 2001, Keenan t. Verenigd Koninkrijk, nr. 27229/95, § 91.

16 EHRM 26 oktober 2000, Kudla t. Polen, nr. 30210/96.

17 EHRM 18 december 2007, Dybeku t. Albanië, nr. 41153/06.

18 EHRM 16 oktober 2008, Renolde t. Frankrijk, nr. 5608/05.

19 EHRM 29 april 2003, McGlinchey and Others t. Verenigd Koninkrijk, nr. 50390/99.

De beperking van het stakingsrecht van ambtenaren; partim: het personeel van de penitentiaire instellingen¹

Patrick Humblet & Ria Janvier *

In de publieke sector werd staken in het verleden onmogelijk geacht. Het werd beschouwd als een subversieve daad² en zelfs verboden.

In principe hadden ambtenaren zich reeds na de ratificatie van het IAO-Verdrag nr. 87 (1952)³ of het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (1983)⁴ kunnen beroepen op een stakingsrecht⁵, maar de geesten waren er niet rijp voor. Het duurde tot de goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest in 1990⁶ (en inzonderheid van het artikel 6 alinea 4 ESH) dat werd aanvaard dat ambtenaren (alook contractanten tewerkgesteld door de overheid) het recht hebben om collectieve actie te voeren, inclusief het recht om het werk neer te leggen.⁷

Collectieve acties in de publieke sector veroorzaken soms hinder voor de burger. De overheid wordt dan ook vaak opgeroepen om het stakingsrecht aan banden te leggen. Wij schetsen hierna hoe dit gebeurt, c.q. kan gebeuren en onderzoeken *in fine* of dit ook mogelijk is voor het personeel van penitentiaire instellingen.

Stakingsverbod

Het expliciete stakingsverbod is de uitzondering. Militairen mogen het werk niet neerleggen: iedere vorm van staking is hen uitdrukkelijk verboden.⁸

Voor het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat geldt ook een verbod, zij het dat dit omfloerst(er) wordt geformuleerd. Artikel 17 Wet 17 maart 2004⁹ bepaalt dat er – gezien de opdrachten van de Veiligheid van de Staat – een onverenigbaarheid (*sic*) bestaat tussen de uitoefening van het stakingsrecht en de hoedanigheid van personeelslid van de voormelde dienst.

Voorwaardelijk stakingsrecht¹⁰

Principe

Sinds 1999 genieten de politieambtenaren van de federale en van de lokale politie een voorwaardelijk stakingsrecht. De uitoefening van dit recht is afhankelijk

* Patrick Humblet is gewoon hoogleraar aan de Faculteit Rechten, Universiteit Gent. Ria Janvier is gewoon hoogleraar PSW, Universiteit Antwerpen.

1 Deze bijdrage is gebaseerd op R. Janvier en P. Humblet, Ambtenarenrecht, I, Vakbondstatuut, Administratieve Rechtsbibliotheek, Algemene Reeks nr. 4, Brugge, die Keure, 1998, 267 e.v. De lezer kan literatuur m.b.t. het onderwerp ook terugvinden in: L. Suetens, "De staking in de publiekrechtelijke sector", RW 1958-59, 1777-1792; G. Rombaut, "La grève en droit public", JT 1961, 96-98; V. Crabbe, "À propos de la grève des fonctionnaires", Revue de l'Institut de Sociologie 1962, 77-126; L. Suetens, De werkstaking in het publiek recht van de landen der Europese gemeenschappen, Brugge, die Keure, 1963, 298 p.; J. Bauwens, "De werkstaking in openbare dienst", in R. Blanpain (ed.), De werkstaking in de welvaartstaat, Leuven, Universitaire boekhandel, 1966, 109-123; J. Gennen, "À propos du droit de grève dans les services publics", Bulletin de la Fondation André Renard 1977, nr. 81, 11-17; R. Blanpain, Staking en opeising in de publieke sektor, Brussel, CCOD, 1978, 51 p.; J. Gijssels, "Het stakingsrecht in de overheidsdienst en het continuïteitsbeginsel", in M. Van Hoecke (ed.), Algemene rechtsbeginselen, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1991, 297-340. P. Humblet et R. Janvier, "Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector", in Liber amicorum Prof. Dr. Roger Blanpain, Brugge, die Keure, 1998, 335-355; J. De Staercke, "Het werkstakingenverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", CDPK 2003, 607-621; P. Humblet et R. Janvier, "Les restrictions au droit de grève des fonctionnaires belges se heurtent-ils à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme? Doutes semés par les arrêts Satilmis et EnerjiYapi-Yol Sen", in T. Canbolat (ed.), Mélanges en l'honneur du Prof. Dr. Ali Güzel, Istanbul, Beta, 2010, 399-411.

2 F. Dumon, "La protection de l'Etat contre la subversion", Rev. adm. 1954, 248 e.v.

3 Goedgekeurd bij Wet 13 juli 1951, BS 16 januari 1952.

4 Goedgekeurd bij Wet 15 mei 1981, BS 6 juli 1983.

5 Zie over de link tussen het stakingsrecht en deze verdragen o.a. T. Novitz, International and European Protection of the Right to Strike, Oxford, Oxford University Press, 2003, 419 p.

6 Goedgekeurd bij Wet 11 juli 1990, BS 28 december 1990. Het Herziene Europees Sociaal Handvest van 3 mei 1996 werd goedgekeurd bij Wet 15 maart 2002, BS 10 mei 2004.

7 Voor een overzicht van de evolutie van de houding die door de overheid tegenover staking wordt aangenomen zie o.a. B. Lombaert, "La grève des fonctionnaires ou la lente émergence d'un droit fondamental", in Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire. Mélanges en hommage à Pierre Lambert, Brussel, Bruylant, 2000, 517-540.

8 Artikel 175 Wet 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen van het actief kader van de krijgsmacht, BS 10 april 2007.

9 BS 2 april 2004.

10 Voor een commentaar zie G. Pyl en D. Lybaert, "Het stakingsrecht van politieambtenaren", Vigiles 1999, afl 2, 9-19; J. Stevens, "Stakende politiediensten. Contradiction in adjecto?", Panopticon 2000, 112-146.

van de volgende voorwaarden¹¹:

- de voorafgaande aanzegging van de staking door een erkende vakorganisatie;
- de voorafgaande bespreking met de bevoegde overheid van de kwestie naar aanleiding waarvan staking wordt overwogen in het Onderhandelingscomité voor de politiediensten.

Het K.B. van 23 december 1998 tot uitvoering van artikel 126 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus¹² heeft de spelregels vastgelegd.

Stakingsaanzegging

De stakingsaanzegging wordt ingediend door een verantwoordelijke leider van een erkende vakorganisatie bij de minister van Binnenlandse Zaken. De minister van Binnenlandse Zaken brengt de minister van Justitie hiervan onmiddellijk op de hoogte. Indien de geplande actie de lokale politie betreft, wordt de voorafgaande aanzegging eveneens ingediend bij de betrokken burgemeester of het betrokken politiecollege.¹³ Om regelmatig te zijn ingediend, moet de stakingsaanzegging aangetekend worden verstuurd of het voorwerp uitmaken van een ontvangstmelding. Ook moeten de motieven, de precieze plaats, de betrokken diensten, de datum en het uur van aanvang en de duur van de beoogde staking worden aangegeven.¹⁴

De stakingsaanzegging bedraagt minimum twaalf dagen en gaat in op de dag die volgt op de laatste berekening. Tijdens deze periode moet het personeel normaal doorwerken¹⁵ en kan door dezelfde vakbond geen enkele andere aanzegging worden ingediend voor dezelfde personeelsleden.¹⁶

Voorafgaande besprekingen

De voorzitter roept zo snel mogelijk na ontvangst van de stakingsaanzegging het Onderhandelingscomité bijeen. De stakingsaanzegging wordt bij de oproeping gevoegd.¹⁷

De dagorde vermeldt binnen welke termijnen de

onderhandelingen moeten worden beëindigd en dit uiterlijk 48 uren vóór het vervallen van de stakingsaanzegging.

De afvaardigingen die deel uitmaken van het onderhandelingscomité, kunnen evenwel gezamenlijk beslissen om die termijn te verlengen.¹⁸

Bij het sluiten van de onderhandeling stelt de voorzitter, zo vlug mogelijk, het proces-verbaal van de vergadering en het protocol op. Deze twee documenten worden dadelijk door alle partijen ondertekend. De staking kan slechts beginnen op zijn vroegst 48 uur na de ondertekening van het protocol.¹⁹

Gevolgen

De personeelsleden die aan de staking deelnemen en zij die er niet aan deelnemen, maar die hun arbeidsplaats niet kunnen vervoegen, ontvangen voor de duur van de werkonderbreking geen bezoldiging. Voor het overige behouden zij alle statutaire rechten. Hun afwezigheid mag, zolang de staking duurt of het vervullen van hun arbeidsprestaties hierdoor onmogelijk wordt gemaakt, niet worden beschouwd als een onregelmatige afwezigheid.²⁰

De opeising van politieambtenaren

De Wet van 7 december 1998 regelt ook de contouren van een gebeurlijke opeising.

De minister van Binnenlandse Zaken kan, na overleg met de minister van Justitie, de politieambtenaren van de federale en van de lokale politie die gebruik maken of wensen te maken van het stakingsrecht, bevelen het werk voort te zetten of te hervatten gedurende de periode en voor die opdrachten waarvoor hun inzet noodzakelijk is en die hij aanwijst.²¹ Indien de politieambtenaren deel uitmaken van de algemene directie gerechtelijke politie van de federale politie, gaat het bevel gezamenlijk uit van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie.²² De burgemeester of het politiecollege heeft dezelfde bevoegdheid ten overstaan van de politieambtenaren van de lokale politie.²³

11 Art. 126 §1 eerste lid Wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst op twee niveaus, BS 5 januari 1999.

12 BS 5 januari 1999.

13 Art. 2 eerste lid K.B. 23 december 1998.

14 Art. 2 tweede lid K.B. 23 december 1998.

15 Art. 2 derde lid K.B. 23 december 1998.

16 Art. 2 vierde lid K.B. 23 december 1998.

17 Art. 3 eerste lid K.B. 23 december 1998.

18 Art. 3 tweede lid K.B. 23 december 1998.

19 Art. 3 derde lid K.B. 23 december 1998.

20 Art. 4 K.B. 23 december 1998.

21 Art. 126 §2 eerste lid Wet 7 december 1998.

22 Art. 126 §2 eerste lid Wet 7 december 1998. Zie ook art. 5 eerste lid M.B. 4 januari 2002 tot bepaling van de opdrachten door de federale politie uit te voeren met toepassing van artikel 126, § 2, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (BS 11 januari 2002).

23 Art. 126 §2 eerste lid Wet 7 december 1998.

De nominatieve aanwijzing van de personeelsleden van de federale politie ter uitvoering van de in het bevel bepaalde opdrachten, is een zaak van de commissaris-generaal en van de directeurs-generaal, elk voor het personeel dat onder hun leiding staat.²⁴

De overheid die het bedoelde bevel wenst te geven, is ertoe gehouden de opdrachten waarvoor zij dat bevel noodzakelijk acht, vooraf mee te delen aan de representatieve vakorganisaties van het personeel voor de politiediensten en, in voorkomend geval, ook aan de erkende vakbond die de stakingsaanzegging heeft ingediend.²⁵

De politieambtenaar die geen gevolg geeft aan dergelijk bevel van de overheid, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één maand en met een geldboete van 100 euro tot 10.000 euro of met één van die straffen alleen.²⁶ De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, hoofdstuk VII en artikel 85 niet uitgezonderd, zijn toepasselijk op dit misdrijf.²⁷

Die sanctie kan niet worden opgelegd aan het onwillige administratief en logistiek personeel²⁸, die eventueel wel tuchtrechtelijk kunnen worden gesanctioneerd.²⁹

Het M.B. van 4 januari 2002³⁰ omschrijft de door de federale politie³¹ uit te voeren opdrachten. Het gaat om opdrachten die noodzakelijk zijn om de overheden en de bevolking een minimale dienstverlening te waarborgen.³² Deze worden uitgevoerd met de voor een zondagsdienst gangbare minimale personeelsbezetting, met inbegrip van het bereikbaar en terugroepbaar personeel.³³

Worden eveneens beschouwd als opdrachten in de zin van artikel 126 §2 van de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus³⁴:

- het beheer van de staking door het aanknopen van contacten, onderhandeling en overleg met de

vakbonden;

- het in voorkomend geval oproepen van personeelsleden die tijdens de staking bereikbaar en terugroepbaar moeten zijn;
- de encadrering van de aanwezige personeelsleden.

Een laatste reeks opdrachten betreft alle operaties van bestuurlijke of gerechtelijke politie die niet worden uitgevoerd door het reeds eerder genoemde personeel en die bij het indienen van de stakingsaanzegging aan de gang zijn of gepland zijn, met het daartoe bepaalde personeel.³⁵ Indien dit personeel onvoldoende is voor het verzekeren van de goede uitvoering van die opdrachten, zorgt de commissaris-generaal voor bijkomende personeelsleden.³⁶

Onder 'operaties van bestuurlijke of gerechtelijke politie' wordt verstaan elk geheel van activiteiten van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie die worden georganiseerd in tijd en ruimte en die de gecoördineerde inzet van personele en materiële middelen impliceren.³⁷

Ten slotte kunnen de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie gezamenlijk nog andere opdrachten aanwijzen.³⁸

Toegespitst op het plaatselijke politiepersoneel, beveelt de minister van Binnenlandse Zaken in zijn omzendbrief POL 1999/1 van 12 januari 1999 aan dat iedere burgemeester op het plaatselijke vlak op voorhand de situatie zou analyseren zodat hij steeds over een document beschikt dat aan de betrokken vakbonden kan worden meegedeeld.³⁹ Dat document zou eventueel kunnen worden opgenomen in het veiligheidscharter.

Bij de vaststelling in concreto van de noodzakelijke opdrachten dient onder meer het vervullen van de hiernavolgende minimumvereisten te worden gewaarborgd:

- het bieden van de nodige hulp en bijstand aan een

24 Art. 6 M.B. 4 januari 2002.

25 Art. 126 §2 tweede lid Wet 7 december 1998.

26 Art. 126 §3 eerste lid Wet 7 december 1998.

27 Art. 126 §3 tweede lid Wet 7 december 1998.

28 Art. 133 Wet 7 december 1998, waarin niet wordt verwezen naar art. 126 §3 Wet 7 december 1998.

29 Ministerie van Binnenlandse Zaken, Omz. POL 1999/1, 12 januari 1999 - Stakingsrecht Minimum uit te voeren opdrachten, BS 20 januari 1999, 1.647.

30 M.B. 4 januari 2002 tot bepaling van de opdrachten door de federale politie uit te voeren met toepassing van artikel 126 §2 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (BS 11 januari 2002).

31 Art. 1 M.B. 4 januari 2002.

32 Art. 2 eerste lid M.B. 4 januari 2002.

33 Art. 2 tweede lid M.B. 4 januari 2002.

34 Art. 3 eerste lid M.B. 4 januari 2002.

35 Art. 4 eerste lid M.B. 4 januari 2002.

36 Art. 4 tweede lid M.B. 4 januari 2002.

37 Art. 4 derde lid M.B. 4 januari 2002.

38 Art. 5 tweede lid M.B. 4 januari 2002.

39 Ministerie van Binnenlandse Zaken, Omz. POL 1999/1, 12 januari 1999 - Stakingsrecht Minimum uit te voeren opdrachten, BS 20 januari 1999, 1.646-1.647.

persoon in gevaar of aan een persoon bij dreigend gevaar;

- het nemen van de eerste maatregelen bij een gevaarlijke situatie, een hindernis op de openbare weg, een geval van heterdaad of de dringende opsporingen als rechtstreeks gevolg van een misdrijf;
- het bewaren van sporen bij misdrijven;
- 24 uur op 24 uur bereikbaarheid van het korps of van de doorverwijzende instantie.

Het document bevat minstens een omschrijving van de noodzakelijke opdrachten in de volgende domeinen: onthaalfunctie, interventiedienst, openbare ordehandhaving, gerechtelijke politie, wegverkeer, administratieve taken waarvan de uitoefening politieke bevoegdheden vereisen, bijzondere opdrachten en verplichtingen tegenover derden, bijvoorbeeld grensoverschrijdende samenwerking met andere politiediensten. Alleszins moeten de engagementen die de politiediensten hebben onderschreven in hun veiligheidscharter inzake dringende hulpverlening onverkort en volledig worden uitgevoerd.

Voor het vervullen van deze taken wordt, evenzeer op voorhand, een aanzet gegeven voor de vaststelling van de vereiste getalsterkte voor het vervullen van de noodzakelijke opdrachten.

In extreme gevallen ten slotte, zoals in geval van een politiealarm of wanneer gemeentelijke of provinciale rampenplannen worden afgekondigd, zullen alle effectieven van de gemeentepolitie kunnen worden ingeschakeld.

Na deze waslijst voegt de minister van Binnenlandse Zaken in fine eraan toe dat het duidelijk moet zijn dat het stakingsrecht slechts kan worden beperkt binnen de limieten van hetgeen effectief noodzakelijk is. De opdrachten kunnen dus slechts taken omvatten die, om welke reden ook, niet kunnen worden verschoven naar een later ogenblik, zonder dat dit de bevolking en het algemeen belang ernstig schade berokkent.

In uitzonderlijke gevallen kunnen politieambtenaren worden opgevorderd.⁴⁰ Het betreft "ramp, onheil, schadegeval, oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige en nakende bedreigingen van de openbare orde en wanneer de middelen van de lokale politie onvoldoende zijn". In dergelijke situaties kan de burgemeester of de persoon die hem vervangt, met het oog op de handhaving of het herstel van de openbare orde, de federale

politie vorderen. De gouverneur en de arrondissementsscommissaris worden door de opvorderende overheid onmiddellijk ingelicht.

Wanneer de middelen van de politiediensten onvoldoende zijn om de openbare orde te handhaven, kan de burgemeester de krijgsmacht vorderen.

Het artikel 64 Wet van 7 december 1998 geeft in gelijkaardige omstandigheden als artikel 43 de minister van Binnenlandse Zaken de mogelijkheid om, wanneer de middelen van een lokale politiezone ontoereikend zijn, de lokale politie van een andere politiezone op te vorderen.

Stakingsprotocol

Sommige overheden sluiten een stakingsprotocol met de vakbonden. Het verloop van het collectief conflict wordt dan min of meer vastgelegd. Zo wordt in overlegprocedures voorzien en/of verbinden de werknemersorganisaties zich ertoe om het neerleggen van het werk vooraf en tijdig aan te kondigen.

Er bestaat evenwel geen duidelijkheid of en waarom ambtenaren dergelijke protocollen moeten naleven.⁴¹

In 1993 leidde het negeren van een stakingsprotocol met De Post tot een tuchtsanctie; deze werd betwist. De Eerste Auditeur bij de Raad van State gaf hierover een erg opmerkelijk advies.⁴² Zij meende dat in dit geval het stakingsrecht van de bewuste ambtenaar niet ter discussie stond, maar wel de wijze waarop hij van dat recht gebruik had gemaakt. Er was naar haar mening sprake van rechtsmisbruik.

De Raad van State zelf stelde dat, indien een abusief gebruik van de staking aanleiding zou kunnen geven tot een disciplinaire sanctie, uit de libellering van de sanctie duidelijk moet blijken dat het misbruik werd gevisieerd en niet de uitoefening van het stakingsrecht. Aangezien in het voorliggende dossier niet aan die kwaliteitseis was voldaan, werd de beslissing tot oplegging van de tuchtstraf vernietigd.⁴³ Hiermee liet het opperste administratieve rechtscollege in het midden of het de Eerste Auditeur volgde.

In de zaak *Vermote/Meyfroydt v. IVO*⁴⁴ was een tuchtstraf aan de orde waarbij de stakers werd verweten dat de stakingsaanzegging te kort was om maatregelen te treffen waardoor er schade was berokkend. In casu werd zelfs niet naar een protocol verwezen. De Raad van State vernietigde de beslissing die aan de basis lag van de tuchtstraf o.a. op grond van de redenering

40 Artikel 43 Wet 7 december 1998.

41 In een antwoord op een parlementaire vraag ter zake blijft ook de minister van Binnenlandse zaken vrij vaag. Men krijgt de indruk dat hij meent dat een aanzegging geen verplichting is, maar een kwestie van sociale etiquette: zie Vr. en Antw.Kamer 1996-97, nr. 77, 10.470 (Vr. nr. 491 Bartholomeeussen).

42 J.M. Dagnelie, "Le droit de grève dans les services publics", advies bij R.v.St., Henry, nr. 52.424, 22 maart 1995, APT 1995, 231.

43 R.v.St., Henry, nr. 52.424, 22 maart 1995, APT 1995, 228, advies Eerste Auditeur, J.M. Dagnelie, "Le droit de grève dans les services publics" in Soc. Kron. 1996 (samenvatting), 442, noot J. Jacquemain.

44 RvSt 3 december 2002, nr. 113.168.

dat de staking geen onevenredig grote nadelen had teweeggebracht.

Een ambtenaar is o.i. niet gebonden door een afspraak tussen organisaties. Dit vloeit voort uit de bepalingen van het (Herziene) Europees Sociaal Handvest. België garandeert op grond van artikel 6 alinea 4 (H)ESH het stakingsrecht. Dat kan alleen worden beperkt bij wet en in zoverre de beperking in een democratische samenleving noodzakelijk is voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid de volksgezondheid of de goede zeden.⁴⁵ Ofwel is er dus een bij wet opgelegde beperking aan het stakingsrecht d.m.v. een expliciete regel en dan kan de niet-naleving ervan bepaalde consequenties hebben, ofwel is er geen afdwingbare regel – zoals in het geval van een protocol – en dan blijft een werkneerlegging zonder gevolg.

“Ceci n’est pas une réquisition”

46 47

Wanneer de overheid wenst dat ambtenaren niet staken, maakt ze in de regel gebruik van de opeising. Deze wordt gebaseerd op de meest diverse bepalingen⁴⁸:

- De Besluitwet van 22 januari 1945 betreffende economische reglementering en prijzen⁴⁹;
- Het K.B. van 23 december 1957 betreffende de bevoorrading van het land in waren en producten van eerste noodwendigheid⁵⁰;
- (Een oneigenlijk gebruik van) de Wet Prestaties Algemeen Belang.⁵¹ Deze wet geldt alleen voor de particuliere sector, maar is in het verleden al wel eens contra legem aangewend om op te vorderen⁵²;

- De wetgeving m.b.t. de civiele bescherming⁵³;
- De wetgeving m.b.t. afvalstoffen: artikel 15 § 3 van het Vlaamse Afvalstoffendecreet⁵⁴, artikel 43 § 2 van Het Waals Decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen⁵⁵ en artikel 17 van de Ordonnantie van 17 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen.⁵⁶

Al deze regelgeving heeft als grootste gemene deler dat er vaak nauwelijks een aanknopingspunt is om tot opeising over te gaan, maar de overheid doet het wel.

Regeling van het stakingsrecht in de gezondheidssector⁵⁷

Voor de gezondheidssector – die te paard zit op de particuliere en de publieke sector – geldt een vrij pragmatische regelgeving.

Door artikel 2 K.B. 12 april 1964 tot vaststelling van de maatregelen, prestaties en diensten voor het verstrekken van de geneeskundige zorgen⁵⁸ kunnen artsen verbonden aan openbare ziekenhuizen worden opgevorderd. Vermits dit een uitvoeringsbesluit is op de Prestatiewet (die niet geldt in de publieke sector) is het uiteraard maar de vraag wat de waarde hiervan is.

De Wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening⁵⁹ biedt de mogelijkheid om zorgverleners te mobiliseren: artsen (art. 4), het interventieteam van de mobiele urgentiegroep (art. 4bis), ambulanciers (art. 5) en “eenieder die verantwoordelijk is voor de opnemings in het ziekenhuis” (artikel 6). Daarenboven geldt er op grond van artikel 8 en 9 K.B. nr. 78 betreffende de geneeskunde, de uitoefening van de daaraan verbonden beroepen en de geneeskundige commissies⁶⁰ de verplichting om te zorgen voor de continuïteit van de dienstverlening voor artsen, tand-

45 Deel V, G (H)ESH.

46 We gaan niet in op uitzonderlijke situaties, zoals opeising in oorlogstijd. Voor een zeer uitgebreide studie over opeising verwijzen we naar D. Deon en T. Ceder, *Les réquisitions en droit belge*, UCL, Centre de droit de la gestion et de l'économie publiques, *Convention de recherche VIII/C/P2004-Réquisition*, 4 dln.

47 Voor een overzichtsartikel m.b.t. de opeisingmogelijkheden door de burgemeester zie T. Ceder, “Les pouvoirs de réquisition du bourgmestre. Bourgmestre, ordre public et réquisition: un triptyque inconciliable?”, *Rev.dr.comm.* 2006, nr. 3, 3-14.

48 Zie R. Blanpain, *Staking en opeising in de openbare sector*, Brussel, C.C.O.D., 1978, 25 e.v.; G. De Broeck, “Collectieve arbeidsgeschillen en algemeen belang”, in C. Engels (ed.), *Werkstaking – lock-out en arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1988, 54-57.

49 *Besl. W. 22 januari 1945 (BS 24 januari 1945)*, gewijzigd door de *Wet 30 juli 1971 (BS 31 augustus 1971)*.

50 *BS 29 december 1957*.

51 *Wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vredetijd*, *BS 21 augustus 1948*.

52 Zie R. Janvier en P. Humblet, *Ambtenarenrecht, I*, Vakbondsstatuut, 277-278.

53 *Wet 31 december 1963 (BS 16 januari 1964)* en *M.B. van 2 september 1996 (BS 8 oktober 1996)*. Zie ook *Ministerie van Binnenlandse Zaken*, *Omz. 2 september 1996* met betrekking tot de uitoefening van het opvorderingsrecht overeenkomstig artikel 5 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, *BS 12 oktober 1996*.

54 *Het desbetreffende artikel is ingevoegd bij Decreet 20 april 1994 tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen*, *BS 29 april 1994*.

55 *BS 2 augustus 1996*.

56 *BS 23 april 1991*.

57 We gaan hier – omwille van het uitzonderlijke karakter – niet in op de mogelijkheid van opeising in geval van pandemieën e.d.. Zie hiervoor T. Ceder, l.c., 9-10.

58 *BS 12 april 1964*.

59 *BS 25 juli 1964*.

60 *BS 14 november 1967*.

artsen, kinesitherapeuten en vroedvrouwen. Deze regelgeving lijkt echter geen betrekking te hebben op de hypothese dat het personeel thuisblijft zodat het belang hiervan gering is.

De opeising in de gezondheidssector wordt geregeld door de omzendbrief van de minister van Werk dd. 30 april 2007^{61 62} die we hierna bijna letterlijk weergeven.

De procedure bestaat uit drie fasen. Zij treedt enkel in werking wanneer de stakingsactie langer dan 24 uur duurt.

In een eerste fase worden de instellingen aangemaand om aan de voorzitter van het Paritair Comité alle nodige inlichtingen te verstrekken voor het voorbereiden en uitvoeren van de maatregelen vastgesteld in uitvoering van de Wet van 19 augustus 1948 betreffende prestaties van algemeen belang in vreedstijd (hierna de Prestatiewet). Dit houdt in dat per instelling en per afdeling zowel de vitale behoeften als de minimale prestaties (zijnde het aantal vereiste personen per kwalificatie) die moeten verzekerd worden, gedetailleerd vastgelegd moeten worden. Deze informatie moet uiterlijk binnen de zes maanden na de bekendmaking van deze omzendbrief aan de voorzitter van het Paritair Comité worden bezorgd. Deze informatie moet wanneer dit nodig blijkt worden geactualiseerd.

Tegelijkertijd wordt op de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (WASO) een beperkte crisiscel samengesteld met vertegenwoordigers van de FOD en van de gouverneurs. Deze wordt geactiveerd van zodra in de private gezondheidssector een stakingsaanzegging wordt ingediend. Op verzoek van de gouverneurs kan de crisiscel opeisingsbevelen opmaken. Zij staat in voor de uitwisseling van informatie, verzorgt de permanentie en verleent bijstand waar nodig. De crisiscel stelt eveneens een adresboek samen met de naam en gegevens van de personen die in elke instelling kunnen worden gecontacteerd in geval van een sociaal conflict.

Wanneer een conflict langer dan 24 uur duurt, neemt de crisiscel onmiddellijk contact op met de personen in het adresboek.

De periode na ontvangst van de stakingsaanzegging, die minstens 15 kalenderdagen bedraagt, wordt in bijkomende fases opgedeeld.

Dag 1 tot dag 7

Binnen de drie dagen vraagt de crisiscel per brief, fax of e-mail de contactpersonen om haar de lijst over

te maken waarin de vitale behoeften alsook de minimumprestaties vastgelegd zijn die moeten worden verzekerd (zie boven). Wanneer in een instelling geen akkoord kan worden bereikt, zullen de diensten worden verzekerd zoals op zondag.

Ten laatste zeven dagen voor het begin van de staking (dag G-7), wanneer de aanzegging langer dan 15 kalenderdagen duurt, moet de crisiscel beschikken over een lijst van personen die de functies uitoefenen waarvoor er niet voldoende werkwilligen zijn. Het moet gaan om een integrale lijst van personeelsleden die de gevraagde functies kunnen uitoefenen en een lijst van de gekende werkwilligen. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat er wijzigingen kunnen optreden in de lijst van werkwilligen.

Dag G-7 en volgende

De gouverneur, of eventueel op diens vraag de crisiscel, staat in voor het opmaken van de opeisingsbevelen.

Het opeisingsbevel is per instelling collectief, geldt voor één of maximum twee weken en verwijst voor wat de individueel te leveren prestaties betreft naar de stakingsuurroosters zoals aangeplakt op de plaats waar het arbeidsreglement wordt geafficheerd.

Een politieagent brengt de opeisingsbevelen rechtstreeks van bij de gouverneur naar de instellingen. De werkgever of zijn afgevaardigde (bv. personeelsdirecteur) tekent voor ontvangst en verklaart daarmee tevens de opeisingsbevelen naar eer en geweten aan de betrokken personeelsleden te overhandigen. De personeelsdienst van de instelling staat in voor verdere verspreiding van de opeisingsbevelen onder de personeelsleden.

De rol van de werkgever wordt dus beperkt tot loutere praktische bijstand.

Eventuele onregelmatigheden kunnen zowel door de werkgever of zijn afgevaardigde als de personeelsleden of hun vertegenwoordigers gemeld worden bij de crisiscel waarvan de gegevens bekendgemaakt worden naargelang van het geval in het opeisingsbevel zelf, op het ontvangstdocument of op een affiche naast de stakingsuurroosters. Het personeelslid dat op bovenstaande manier niet binnen redelijke termijn bereikt kan worden, wordt door de instelling verwittigd met een aangetekend schrijven.

De omzendbrief betreft een uitvoering van de Wet Prestaties Algemeen Belang zodat de publieke sector hier in principe buiten valt. In de praktijk zal men ook daar op zondagdienst overschakelen in geval van col-

61 BS 6 juli 2007.

62 Merk op dat de Raad van State werd aangezocht om te oordelen over deze omzendbrief. In het raam van de procedure werd artikel 3 ervan vernietigd (RvSt 9 november 2009, nr. 197.657).

lectief conflict. Wie er zich niet aan zou houden kan evenwel bij gebrek aan wettelijk kader niet worden gesanctioneerd.

.... en voor personeelsleden van de penitentiaire inrichtingen

In geval van staking in een gevangenis neemt de federale of de lokale politie de taken van de cipers over. Uit een antwoord op een recente parlementaire vraag⁶³ blijkt dat in 2009 gedurende 78 dagen moest worden tussengekomen wat een mobilisatie vergde van 1308 lokale politieambtenaren en 850 federale. In 2010 liep het aantal dagen op tot 152 en vereiste dit 3430 lokale politieambtenaren en 2669 federale. Dit wordt als een probleem ervaren zodat er al een tijd pogingen worden ondernomen om collectieve acties van cipers in goede banen te leiden.

Het protocolakkoord van 19 april 2010⁶⁴

De minister van Justitie heeft met het oog op de versterking van de sociale dialoog binnen het sectorcomité III een protocolakkoord gesloten met de representatieve werknemersorganisaties.

Wanneer deze organisaties problemen signaleren, engageert de overheid zich ertoe om deze binnen de 30 dagen te bespreken in het onderhandelingscomité en een gebeurlijke oplossing in een protocol te gieten. Daar tegenover staat dat de vakorganisaties ook bepaalde engagementen aangaan.

De stakingsaanzegging moet ten minste zeven dagen voorafgaand aan de actie door een federaal vakbondssecretaris per aangetekende brief worden medegedeeld aan het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen. In de aanzegging worden de redenen van de actie, alsook de eisen medegedeeld.

Het hoofd van de inrichting roept binnen de vier kalenderdagen een buitengewoon basisoverlegcomité (BOC) samen om de eisen te bespreken. Deze termijn kan verlengd worden in geval van samenloop met vakantiedagen, maar mag nooit de zeven kalenderdagen overschrijden.

Indien een consensus wordt bereikt in het BOC wordt de periode van zeven kalenderdagen verlengd met extra zeven dagen waarin geen actie mag worden gevoerd. Niets sluit echter uit dat tijdens de periode van zeven dagen een nieuwe aanzegging gebeurt die dan een eigen verloop kent.

Eventueel kan de minister van Justitie een 'specifiek' sociaal bemiddelaar ter plaatse zenden. Deze begeeft zich dan binnen de drie kalenderdagen ter plaatse. Op het moment van het sluiten van het protocol was dit een première. De sociale bemiddelaars zijn ambtenaren van de FOD WASO en alleen bevoegd voor de particuliere sector. Op 19 april 2010 – dus op dezelfde dag als protocol nr. 351 – werd in het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten een akkoord gesloten dat voorziet in sociale bemiddeling voor de publieke sector.⁶⁵ Er zal een korps sociale bemiddelaars worden gecreëerd – toegevoegd aan de minister van Werk – dat ook voor conflicten in de gevangenissen zal kunnen gemobiliseerd worden. Ervaring in de particuliere sector leert dat de tussenkomst van sociale bemiddelaars vaak de situatie kan deblokken.

Bij gebrek aan een akkoord moet de representatieve organisatie het directoraat-generaal en het hoofd van de inrichting per aangetekende brief of tegen ontvangstbewijs inlichten over de voornemens van hun leden om al of niet te staken. Als na het overleg (dus na zeven dagen) wordt besloten om te staken dan mag deze ten vroegste beginnen na 72 uren na ontvangst van de beslissing om actie te voeren. De kennisgeving moet datum en uur van het begin van de staking vermelden.

Tijdens de onderhandelingsprocedure wordt er gewerkt. Wie zich niet houdt aan de procedure van het protocol zal beschouwd worden als onregelmatig (*sic*) afwezig.

Het is duidelijk dat dit protocol werd geïnspireerd door de regeling voor de politie, maar het is veel minder efficiënt. Het betreft hier immers 'maar' een protocol. Zoals we hierboven hebben aangegeven, is de juridische waarde discutabel. De sanctie voor onregelmatige afwezigheid bv. kan geen aanleiding geven tot een tuchtsanctie, hooguit tot loonverlies.

Andere scenario's

De minister van Binnenlandse Zaken, Annemie Turtelboom, vindt het protocol onvoldoende.⁶⁶ Zij pleit voor een minimale dienstverlening "zoals die ook bestaat in de ziekenhuizen en bij de politiediensten". Dit standpunt hoeft niet te verwonderen. Binnen de liberale familie (MR/VLD) leeft er al lang de verzuchting om stakingen te reglementeren.⁶⁷ Er is echter ook de druk van het Europees anti-foltercomité dat in twee verschillende rapporten de huidige gang van zaken tijdens een col-

63 Vr. en Antw. Senaat 2010-2011, 27 januari 2011, Vr. nr. 833 K. Vanlouwe.

64 http://openbarediensten.acv-online.be/Images/Protocol%20conflictbeheersing.351_tcm86-219915.pdf.

65 Protocol nr. 170/1.

66 Zie Vr. en Antw. Senaat 2010-2011, 27 januari 2011, Vr. nr. 833 K. Vanlouwe.

67 Zie P. Humblet, "Regulering van de staking: noodzaak, provocatie of windowdressing", in C. Devos en P. Humblet (red.), *Arbeid vs. Kapitaal. Een kwarteeuw staking(srecht)*, Gent, Academia Press, 2007, 121-143.

lectief conflict aan de kaak stelde.⁶⁸ In beide gevallen werd het verzoek om een 'service garanti' weggewuifd onder het mom dat de bestaande regeling voldoende zou zijn⁶⁹, wat voor discussie vatbaar is.

Kunnen wij het ons veroorloven om niets te doen? Binnen de Europese Unie en de OESO nemen wij alleszins een wat marginale positie in.⁷⁰ Staken kan zonder enige vorm van beperking, daar waar elders vaak een stakingsverbod geldt of een minimale dienstverlening moet worden gegarandeerd.

En, indien wij reglementeren, hoe moet een en ander dan vorm krijgen?

Voor het personeel van de gevangenen werd reeds in 2005 door Alfons Borginon een wetsvoorstel ingediend.⁷¹

De krachtlijnen – geïnspireerd door de regelgeving i.v.m. de politie – zijn de volgende:

- de staking moet worden aangezegd door een erkende syndicale organisatie;
- de redenen van de staking moeten op voorhand worden besproken met de bevoegde overheid;
- de minister van Justitie kan het personeel van de gevangenis dat wenst te staken, bevelen het werk voort te zetten of te hervatten "*gedurende een periode en voor die opdrachten waarvoor hun inzet noodzakelijk is*";
- de opdrachten waarvoor de opeising noodzakelijk is, moeten op voorhand worden medegedeeld;
- wie desondanks staakt, kan worden veroordeeld tot een gevangenisstraf van 8 dagen tot een maand en met een geldboete van 100 tot 10.000 frank;
- deze straffen gelden ook voor personen die wegens en willens een personeelslid dat een bevel tot werken/werkherhvatting heeft gekregen ertoe aanzet om geen gevolg te geven aan dat bevel.

Het voorstel werd hernomen in 2008 door Carina Van Cauter en Sabien Lahaye-Battheu (open VLD).⁷² Begin 2011 werd het opnieuw ingediend door hetzelfde duo, maar ditmaal versterkt met Patrick Dewael.⁷³

In de Senaat werd recent een voorstel ingediend door Vanessa Matz (CdH).⁷⁴ Dat is opmerkelijk omdat de christendemocratische parlementsleden zich op het vlak van beperkingen aan de collectieve actie vaak vrij afzijdig houden.⁷⁵ De filosofie van het voorstel lijkt vrij gelijkaardig aan het liberale maar de accenten verschillen toch fundamenteel. Zo is het voorstel veel minder repressief (er wordt niet bedreigd met gevangenisstraffen voor recalcitrante actievoerders) en ligt de nadruk op een minimaal comfort voor de gevangenen (bv. de verplichting om te luchten, een minimale bezoekrekening,...), daar waar het voorstel Borginon vooral als doel heeft dat de federale politie niet te zwaar zou worden belast.

Eender welke regeling zal rekening moeten houden met het internationaalrechtelijke kader.

Volgens het *Freedom of Association Committee* (FAC) is een beperking van het stakingsrecht mogelijk voor ambtenaren die het staatsgezag uitoefenen of ambtenaren waarvan de werkneerlegging een gevaar zou kunnen opleveren voor het leven of de veiligheid van de bevolking.⁷⁶ Het FAC gaat ervan uit dat gevangenis-personeel als dusdanig kan worden gekwalificeerd dat derhalve eventueel een systeem van minimale dienstverlening kan worden opgelegd.⁷⁷ Dit impliceert evenwel niet noodzakelijk dat het scenario-Borginon de toets kan doorstaan. Er zijn immers een aantal punten die bedenkingen oproepen.

Wanneer men een sanctie oplegt, moet deze proportioneel zijn. Het negeren van een opeising koppelen aan een gevangenisstraf – zoals in het scenario – is waarschijnlijk overdreven. De overheid beschikt immers over alternatieven, zoals bv. het opleggen van een schorsing met loonverlies, enz. Dit geldt zeker in zoverre een werkweigering kan worden opgelost via inschakeling van politiediensten (zoals nu het geval is). Ook een uitbreiding van de sancties tot personen die de minimale dienstverlening contesteren, roept vragen op. Men breekt syndicale acties door de leiders aan te pakken die zelf niet staken.

Veel zal ook afhangen van de wijze waarop de uitvoeringsbesluiten worden geformuleerd. Indien de

68 Zie T. Daems, "Een gevangenis is geen koekjesfabriek", De Juristenkrant 2011, nr. 228, 13.

69 Het betreft de antwoorden op de rapporten die de bezoeken van 18-27 april 2005 en 28 september tot 7 oktober 2009 betreffen (zie www.cpt.coe.int). Zie C. Hermans, "Rapport CPT 2009", FATIK, 2010, afl 128, 21-32.

70 <http://www.justice.gov.uk/news/docs/restrictions-strike-action-prison-officers.pdf>.

71 Parl. St. Kamer 2005-2006, nr. 2131/1.

72 Parl. St. Kamer 2007-2008, nr. 875/1.

73 Parl. St. Kamer 2010-2011, nr. 1046/1.

74 Parl. St. Senaat 2010-2011, nr. 875.

75 Zie P. Humblet, "Regulering van de staking: noodzaak, provocatie of windowdressing", in C. Devos en P. Humblet (red.), Arbeid vs. Kapitaal. Een kwarteeuw staking(s)recht, Gent, Academia Press, 2007, 131-132.

76 Case n° 2383, report n° 336 (United Kingdom), Complaint against the government of the United Kingdom presented by the Prison Officers' Association, § 763.

77 Ibid. § 767.

minister de te vervullen taken zeer ruim definieert, is er immers geen sprake meer van een 'minimale' dienstverlening, maar is er de facto een stakingsverbod. Voor het *European Committee of Social Rights* dat het (H)ESH monitort, mag een beperking van het stakingsrecht alleszins nooit als gevolg hebben dat alleen maar symbolische acties mogelijk zijn.⁷⁸

In *Satilmis*⁷⁹ stelt het EHRM dat het stakingsrecht van ambtenaren mag worden beperkt, maar zij moeten de mogelijkheid hebben om dan op een andere wijze hun rechten te kunnen verdedigen. Dit impliceert dat één of andere vorm van sociale dialoog (met mogelijkheid om druk uit te oefenen) moet blijven bestaan. Indien de opeising de actie de facto beëindigt⁸⁰, is er incompatibiliteit. En daar knelt het schoentje... De geschiedenis leert ons immers dat in België opeising e.d. vaak wordt gebruikt als een middel om niet verder te moeten onderhandelen. Wanneer men dus een systeem van minimale dienstverlening voor het penitentiair personeel op poten zet, moet dit ook gebeuren met respect voor het stakingsrecht. Hoe zou dit vorm kunnen krijgen?

We zien twee scenario's. Men kan de regeling voor de politie kopiëren. Hiertegen pleit dat dit vrij rigide is.

Een alternatief bestaat erin om de Wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vredetijd – eventueel in combinatie met de verplichting om de actie aan te zeggen – als inspiratiebron te gebruiken. Dan laat men de vaststelling van de prestaties die moeten vervuld worden, afhangen van overleg tussen de overheid en de organisaties (dit zou bv. zelfs per gevangenis kunnen worden geregeld). Alleen in geval van een blokkering zou de minister de knoop kunnen doorhakken. Dit heeft als voordeel dat de regeling niet van bovenaf wordt opgelegd, maar berust op een consensus. Daarenboven zal ze vrij concreet zijn wat minder aanleiding zal geven tot discussies dan wanneer men de vage bewoordingen gebruikt zoals in de reeds geciteerde voorstellen.

Coda

Eenzijds hebben werknemers het recht te staken en anderzijds hebben gevangenen recht op fysieke integriteit. Het is een uitdaging om beide te versoenen, maar zoals uit onze uiteenzetting zou moeten blijken, is dat geen sinecure.

⁷⁸ Digest of the Case law of the European Committee of Social Rights, Straatsburg, 2008, 55 (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_en.pdf).

⁷⁹ EHRM 17 juli 2007, § 72.

⁸⁰ Wanneer men zich *post factum* verzet tegen de opeising bij de Raad van State botst men vaak op het argument dat er geen belang is omdat de vernietiging van deze bevelen geen voordeel meer kunnen opleveren. Zie bv. RvSt 6 mei 2002, nr. 106.361.

De 'S.O.S.S.'¹ in de gevangenis: een uitweg uit de patstelling bij sociale conflicten?

Michaël Dantine*

"Het CPT roept de Belgische autoriteiten op om zonder verwijl een 'minimale dienstverlening' in te stellen binnen de penitentiaire sector".² Deze ondubbelzinnige conclusie werd geformuleerd in het rapport dat door het CPT werd opgesteld naar aanleiding van haar laatste bezoek aan België eind september - begin oktober 2009. Dit bezoek kwam er kort na de bijzonder hevige stakingsacties die plaatsvonden in een groot aantal van de Belgische gevangenis in september 2009. Tijdens deze acties deden zich in de gevangenis van Vorst bijzonder ernstige feiten voor die door de Commissie van Toezicht van Vorst in de media werden aangeklaagd.³ Het CPT formuleerde een gelijkaardige oproep naar aanleiding van haar bezoek in 2005: "Gezien de omstandigheden die zich hebben voorgedaan, en met name de herhaaldelijke mislukking van de overlegprocedures en van het niet respecteren van de stakingsaanzegging door het penitentiair personeel en zonder de moeilijkheden te negeren die de instelling van een dergelijke maatregel met zich zullen brengen, is het CPT van oordeel dat het instellen van een minimale dienstverlening in de penitentiaire sector de enige oplossing lijkt te zijn teneinde dergelijke ernstige gevolgen, of nog ernstigere gevolgen, zoals deze die zich hebben voorgedaan tijdens de staking van 2003 in Andenne te vermijden".⁴

Op basis van bovenstaande aanbevelingen kan men vaststellen dat stakingen een frequent voorkomend en ernstig probleem blijven in de Belgische gevangenis. De aangereikte piste, waarbij een minimale dienstverlening ingesteld wordt bij stakingen in de Belgische penitentiaire instellingen, botst echter steeds op weerstand. Deze weerstand komt nog maar eens duidelijk tot uiting in het officiële antwoord van de

Belgische autoriteiten op het laatste rapport van het CPT: *"De instelling van een minimale dienstverlening is vandaag niet aan de orde".⁵* De Belgische autoriteiten geven tot op vandaag de voorkeur aan formules van sociaal overleg, zoals het protocol van april 2010 dat de verschillende stadia van het sociaal overleg beschrijft om zo het beroep op staking te kunnen vermijden en, wanneer deze toch plaatsvindt, termijnen in te stellen die de penitentiaire administratie moeten toelaten zich te organiseren.⁶

De stakingen binnen de penitentiaire instellingen blijven in het parlement nochtans voorwerp van discussie en de Minister van Justitie wordt geregeld over dit onderwerp geïnterpelleerd. In dit kader werden er meerdere voorstellen gedaan rond de instelling van een minimale dienstverlening in de gevangenis.⁷

Samengevat kunnen we stellen dat de problematiek van de stakingen binnen de gevangenis en deze van de eventuele instelling van een minimale dienstverlening reeds enige tijd voorwerp van debat vormen. Vanuit deze context zijn wij begin 2010 een reflectieoefening gestart waarbij rondetafelgesprekken gewijd aan de idee van de instelling van een minimale dienstverlening in de gevangenis, werden georganiseerd. In deze bijdrage wordt deze oefening gekaderd en worden de resultaten besproken. Deze bijdrage dient dan ook eerder te worden gezien als een routeplan (leidraad) dan als een klassiek wetenschappelijk artikel. De bijdrage beslaat drie delen. In het eerste deel wordt de thematiek en onze motivatie om de reflectieoefening op te starten, gekaderd. Het tweede deel geeft enkele indrukken over het proces van die rondetafels weer. In het derde en belangrijkste deel formuleren we tenslotte een naar onze mening sterk voorstel om uit de impasse van stakingen in het gevangenis milieu te raken, met name de instelling van een S.O.S.S.

* Michaël Dantine is professor aan de Groupe C.P.E.S. du Service de Criminologie, Université de Liège. Dit artikel werd vertaald uit het Frans.

1 S.O.S.S. is een Nederlandse weergave van het Franse letterwoord 'O.S.S.G.', dat M. Dantine in de Franse versie van zijn artikel gebruikt. Voor een verklaring van dit letterwoord, zie verder in het artikel, onder IV, c.

2 Raad van Europa, Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen de prévention de la torture et des peines et traitements inhumains et dégradants (CPT) du 28 septembre au 7 octobre 2009, 23 juli 2010, 110p.

3 Zie o.m. "La police a tabassé des détenus à la prison de Forest", La Dernière Heure, 17 novembre 2009.

4 Raad van Europa, Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen de prévention de la torture et des peines et traitements inhumains et dégradants (CPT) du 18 au 27 avril 2005, 20 april 2006, 85p.

5 Protocol N°351 van 19 april 2010.

6 Raad van Europa, Réponse du Gouvernement de la Belgique au rapport du Comité européen de prévention de la torture et des peines et traitements inhumains et dégradants (CPT) relatif à sa visite du 28 septembre au 7 octobre 2009, 22 februari 2011, p. 27.

7 Zie o.m. Wetsvoorstel tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden teneinde de beschikbaarheid van het personeel van de gevangenis te garanderen, 17 januari 2011, Parl. St., Kamer, 2007-2010, n°53-1046/001.

Wat staat er op het spel?

Vooraleer we ons buigen over de vraag van de minimale dienstverlening in de penitentiaire instellingen gaan we eerst in op de staking en haar inzet. Om deze op objectieve wijze te kunnen kaderen, focussen we ons zowel op de oorzaken als op de gevolgen van de staking in de gevangenis.⁸

Qua oorzaken is het mogelijk stakingen schematisch in te delen in twee categorieën. Ten eerste zijn er de structurele/organisatorische oorzaken die een negatieve invloed hebben op arbeidsomstandigheden in de gevangenis. De overbevolking is één van de oorzaken die geregeld wordt aangewezen, omwille van de druk die zij uitoefent op de instelling en de wijzigingen van de ratio gedetineerden/penitentiair beambten die ze met zich meebrengt. De bouwvalligheid en de vele infrastructuurle tekortkomingen die de Belgische gevangenis kenmerken (met zeer rampzalige toestanden in bepaalde instellingen), liggen ook heel vaak aan de oorsprong van de zogenaamde structurele stakingen. Door de ontoereikende publieke financiële investering worden de gebouwen onvoldoende onderhouden, raken ze snel in verval en voldoen de voorzieningen nooit aan de algemene maatschappelijke standaard. Onveiligheid lijkt de meest ingeroepen oorzaak om structurele stakingen te rechtvaardigen. Penitentiaire beambten vinden in het algemeen dat ze onvoldoende uitgerust en met te weinig zijn om het toezicht in de gevangenis te verzekeren. Dat zorgt ervoor dat ze zich onveilig voelen, zowel bij conflicten tussen de gedetineerden onderling, als bij spanningen tussen de gedetineerden en beambten. Aan dit plaatje moeten we een vaak incoherent penitentiair beleid⁹ toevoegen, de intrinsieke moeilijkheden van het beroep van penitentiair beampte¹⁰ en het gespannen sociaal overleg¹¹. Naast de vaak geplande structurele stakingen zijn er ook stakingen als een reactie op een concreet incident die meestal zonder stakingsaanzegging worden aangevat. De typische aanleiding voor zo een emotionele staking is een geval van geweldpleging:¹² het geweld wijst op een veiligheidsprobleem dat structureel is en versnelt de reactie die vervolgens leidt tot meer onderbouwde eisen. Ter vervollediging, dienen we aan dit overzicht nog de stiptheidsactie toe te voegen (constant nachtregime).

Ook de gevolgen van de staking kunnen worden opgesplitst in twee categorieën: deze binnen de gevangenis en deze buiten de gevangenis (collaterale gevolgen).

Binnen de gevangenis moeten we allereerst de impact van de staking op de gedetineerden benadrukken. Zij worden niet enkel geraakt in een aantal van hun fundamentele rechten (met inbegrip van de rechten van verdediging), maar ook in hun gezondheid, hun hygiëne, hun psychologisch evenwicht, hun contacten met de 'buitenwereld' (briefwisseling, bezoek, telefoonverkeer), dit met soms gevaarlijke (toename van de spanning, brandstichting, oproer) of zelfs dramatische gevolgen (zelfverminking, poging tot zelfdoding, zelfdoding, overlijden). De penitentiaire beambten ervaren zelf ook als eersten de nadelen van een staking, in die zin dat ze vaak te maken krijgen met verhoogde spanningen in de omgang met gedetineerden, collega's en de directie (eventueel de politieagenten). Daarnaast ondervinden zij demotivering, stress,... Maar ook de directie, het administratief, het psychosociaal en het medisch personeel lijden onder de gevolgen van de staking, onder andere door een verslechterd werkklimaat, achterstand in de behandeling van dossiers en/of een hogere werklast om de verloren tijd achteraf in te halen. Naast deze effecten heeft de staking ook zware gevolgen voor een aantal personen en diensten buiten de gevangenis. Zo hebben families tijdens een staking vaak geen contact met de gedetineerden, wat tot ongerustheid kan leiden om nog maar te zwijgen van de soms verre verplaatsingen die ze afleggen voor een bezoek dat dan niet kan doorgaan. Gezien de werking van Justitie verstoord, vertraagd of zelfs stopgezet wordt door de sociale acties, worden ook de advocaten vaak verhinderd hun cliënten te ontmoeten. De politiediensten betalen tevens een hoge tol voor deze stakingen daar ze worden opgeroepen om de stakende penitentiaire beambten te vervangen. De lokale en federale politie moet een belangrijk aantal manschappen inzetten dat niet specifiek opgeleid is voor deze taak. Bovendien brengt dit zeer hoge kosten met zich mee voor de gemeenten en wordt het de politie zo onmogelijk gemaakt een aantal van haar basisdoelstellingen waar te maken. Zo hebben in 2010 de lokale politiediensten 3.430 manschappen en de federale politie 2.669 manschappen ingezet voor een totaal van 152 dagen staking; op dit ogenblik is het moeilijk om de totale kostprijs hiervan in te schatten. Men dient hier ook de gevolgen van tussenkomsten van het Rode Kruis en de Civiele Bescherming aan toe te voegen. Daarnaast mag de impact van deze situaties op de publieke opinie niet zomaar genegeerd worden, zowel wat de werking van Justitie in het algemeen betreft als meer in het bijzonder voor de strafuitvoering. Men mag tenslotte niet uit het oog verliezen dat staken tot staken leidt, wat

8 Zie voor meer details. A.-S. Gobeaux, C. Laporte, L. Respentino, Faut-il instaurer un service minimum en cas de grève dans les prisons ?, *Travail de Master 2 en criminologie, Ecole liégeoise de criminologie Jean Constant, academiejaar 2009-2010*, 65p.

9 Problemen van coherentie van de criminele politiek, afwezigheid van implementatie van de basiswet, afwezigheid van gedifferentieerde detentieregimes, ...

10 Aanwervingsvoorwaarden, initiële vorming, permanente vorming, statuut, kader, ...

11 Moeilijkheden van het sociaal overleg, budgettaire beperkingen, ...

12 Men kan tevens citeren: de reactie tegenover de beslissingen op het vlak van het beheer van het personeel, de beslissingen van de rechters, spanningen met andere actoren van het strafproces (magistraten, advocaten, ...).

er vaak op neerkomt dat de staking, op directe of indirecte wijze, haar eigen oorzaak en eigen gevolg is.

Bovenstaande overwegingen tonen aan dat de inzet van de staking in de gevangenis fundamenteel is en vele facetten vertoont. Het wijst niet alleen op het grote belang dat gepaard gaat met gevangenisstakingen, zeker van zodra het onder meer gaat over de fysieke en mentale integriteit van personen en het respect van hun meest fundamentele rechten, maar ook op het bijzondere karakter ervan: de wereld van de gevangenis is een aparte wereld, met een hoge mate van afhankelijkheid, bijna een afhankelijkheid van levensbelang, tussen alle aanwezige groepen (in het bijzonder tussen de gedetineerden en de penitentiaire beambten).

Indrukken uit het veld

Omwille van wat op het spel staat, hebben we in februari 2010 besloten om een reflectieoefening op te starten over de idee rond een minimumdienstverlening in de gevangenis. Het is echter ook precies omwille van de specificiteit van de gevangeniscontext dat we met dit idee spelen. Immers, enkel in deze uitzonderlijke situatie mag volgens ons de uitoefening van het fundamentele recht om te staken, een recht dat in het verleden met een bitse strijd soms zelfs met bloedvergieten werd afgedwongen, worden ingeperkt.

Uit voorafgaand opzoekingswerk is snel gebleken dat de idee van een minimale dienstverlening te vaak gebruikt werd als drukingsmiddel van onze overheid aan het adres van de vakbonden: "*Als jullie jullie stakingen niet beperken, dan zou het debat over een minimale dienstverlening kunnen geopend worden*". Dit leidde ertoe dat het voeren van een echt debat rond het onderwerp totaal taboe werd. Dit bleek bijvoorbeeld duidelijk uit de reacties op onze uitnodigingen aan de reflectie-rondetafels: de idee van een minimale dienstverlening opwerpen kwam bijna op ketterij neer, het leek zelfs alsof we het recht niet hadden het ter sprake te brengen! Zoals we nochtans voordien in een Franstalig dagblad hadden geschreven, leek het ons, voor een probleem dat het leven in de gevangenis – al voldoende ingewikkeld door de doelstellingen van de gevangenis op zich – bemoeilijkt, wel degelijk nuttig 'd'oser libérer le débat'.¹³ Zoals een van de deelnemers tijdens een rondetafel aanhaalde, zou het regelen van de stakingsproblematiek in de gevangenis nochtans kunnen toelaten om opnieuw in te gaan op fundamentele vragen over gedetineerden en opsluiting, vragen die al meer dan 15 jaar niet meer gesteld worden omwille van angst voor stakingen.

Door het taboe dat op de idee van een minimale

dienstverlening bij gevangenisstakingen rust, wordt ook niet meer stilgestaan bij het feit dat België in de aanpak van deze problematiek duidelijk achterop hinkt. Een studienota van de Belgische *Ligue des Droits de l'Homme* komt immers tot het besluit dat België "*naast Albanië de enige staat binnen de Raad van Europa (is) die niet over een minimale dienstverlening in de penitentiaire sector beschikt* (¹⁴)". Deze vaststelling is ronduit aanstootgevend voor een land dat er prat op gaat een moderne democratie te zijn!

Blijkbaar leidt de vraag naar de opportuniteit van een minimale dienstverlening in de gevangenis enkel tot een ongenueanceerde voorstelling van het systeem. Echter, de minimale dienstverlening is volgens vele actoren die direct of indirect geconfronteerd worden met het vraagstuk, een onverbiddelijk gunstige maatregel voor bepaalde groepen en een ongunstige voor anderen. Vrij snel werd duidelijk dat de term 'minimale dienstverlening' op zich de reflectie en discussie in de weg stond. Onze eerste uitdaging bestond er dus in om de basisvoorwaarden voor een discussie over dit vraagstuk te scheppen. We deelden daarom aan alle potentiële deelnemers mee dat de reflectieoefening er onder meer op gericht was een systeem te bedenken dat voor iedereen voordelen zou inhouden. Op die manier hoopten we een mogelijke consensus te bereiken.

We hielden dus geen rekening met het pleidooi van diegenen die ons opzet utopisch vonden en niet aan de rondetafels wilden deelnemen, maar lieten integendeel de rondetafels wel degelijk plaatsvinden. Gevangenisdirecteurs, penitentiaire beambten, burgemeesters, zonechefs van de politie, leden van de Commissies van toezicht van de penitentiaire instellingen, advocaten, aalmoezeniers/moreel consultants en leden van verenigingen of organisaties die werkzaam zijn in gevangenis, allen uit verschillende delen van het land, werden samengebracht. Jammer genoeg aanvaardde slechts één vakbond om deel te nemen. De twee rondetafels verliepen volgens een strikt gelijkaardig opzet: een voorstelling van de oorzaken, gevolgen en uitdagingen van stakingen in de gevangenis – debat over deze vaststellingen; voorstelling van een idee van een minimale dienstverlening, van de bestaande vormen van minimale dienstverlening in andere landen – debat; idee van de invoering van een minimale dienstverlening in de Belgische penitentiaire instellingen – debat. Tijdens deze twee rondetafels werden we telkens opnieuw verrast door het feit dat, van zodra de spanningen en de inherente belangen omtrent het onderwerp verdwenen, er een echte gedachtenwisseling op gang kwam en de bij aanvang uiteenlopende standpunten naar elkaar toegroeiden: de dialoog kreeg vorm.

¹³ M. Dantinne, G. De Coninck, *Malaise dans les prisons : osons libérer le débat*, Le Soir, 4 novembre 2009.

¹⁴ M. Obradovic, *Le Service minimum en cas de grève dans les établissements pénitentiaires : un survol de la question dans quelques états européens et le point de la situation en Belgique*, *Commission Prisons de la Ligue des droits de l'Homme*, non daté, non publié.

De dialoog die tijdens deze twee rondetafels van februari 2010 tot stand kwam, liet ons toe een voorstel van een 'S.O.S.S.' te ontwikkelen, waaraan in de media een beperkte weerklank werd gegeven.¹⁵

De S.O.S.S.

Voorafgaande precisering

Het systeem van de S.O.S.S. mag helemaal niet als iets geïsoleerd opgevat worden. Het systeem moet gekaderd worden binnen een algemene herdefiniëring van de functie van de penitentiaire beambte, met name een hertekening van de toegangsvoorwaarden en een hervorming van de initiële opleiding en de permanente vorming van de beambten alsook van hun statuut en van het effectief kader. De invoering van de S.O.S.S. moet bovendien gepaard gaan met een debat over een aantal kwesties die te lang uit de weg werden gegaan, zoals de mogelijkheid tot het oprichten van gespecialiseerde crisisinterventieteams in elke gevangenis, die worden uitgerust met gepast materiaal en waarvan de tussenkomsten gefilmd zouden worden door technologische *ad hoc* middelen. Het mag duidelijk zijn dat de vakbonden een debat over deze kwesties zouden moeten aanvaarden als tegemoetkoming voor de invoering van de S.O.S.S.

Vanuit deze bredere benadering is het ook meteen duidelijk dat de invoering van een S.O.S.S. niet alle problemen in de penitentiaire instellingen kan oplossen. Denken we bijvoorbeeld maar aan de overbevolkingsproblematiek. Dit probleem kent zijn oorsprong immers niet binnen de gevangenis als instelling, maar is het gevolg van onder andere de criminele politiek, en de straffoemeting. Moet men dan echter de S.O.S.S. niet invoeren omdat het niet alles oplost? Gezien de hoogdringendheid van de problemen die zich stellen door de stakingen in de gevangenis menen wij hierop negatief te moeten antwoorden. Het immobilisme moet doorbroken worden. De verdedigers van de mensenrechten moeten echter wel een realistische houding aannemen en aanvaarden dat een oplossing zoals de S.O.S.S. niet toelaat bij een staking identieke diensten aan te bieden zoals in een normale situatie, zelfs wanneer men het argument gebruikt dat "*er in de gevangenis al in normale omstandigheden een minimale dienstverlening is*". Het realisme moet in deze worden toegepast op alle betrokken groepen, ongeacht hun belangen.

Filosofie en algemene doelstellingen

De algemene doelstelling van de S.O.S.S. bestaat erin de situatie van de penitentiaire instellingen te verbeteren zowel voor hen die een bezoldigde professionele

activiteit uitoefenen als voor de gedetineerden. De combinatie van deze twee pistes vormt ongetwijfeld een voordeel voor de maatschappij. De S.O.S.S. bestaat uit vier belangrijke elementen:

Het stakingsrecht van de penitentiaire beambten behouden en verzekeren

Het systeem van de S.O.S.S. heeft niet als ambitie het stakingsrecht van de penitentiaire beambten uit te hollen, maar om stakingen op een evenwichtige en verantwoorde wijze te organiseren. Door het organisatie-model van de staking te wijzigen, kan men mikken op een grotere weerklank en de uitholling van het effect vermijden. Deze uitholling doet zich onder meer voelen in de publieke opinie maar vooral bij externe partners die de ingeroepen redenen wel begrijpen, maar deze wijze van handelen niet of beter gezegd niet meer begrijpen.

De S.O.S.S. maakt het mogelijk écht te staken, minstens op twee manieren. *Primo* laat ze een drastische, maar geen volledige reductie van het aantal beambten toe. We zijn dus ver verwijderd van de voorstellen voor een verplichte minimale dienstverlening die bijvoorbeeld 50% van de beambten zou verplichten hun post te be-mannen. *Secundo* en in tegenstelling tot systemen die in het buitenland bestaan of die in andere Belgische voorstellen worden gedaan, zal een actieve rol aan de vakbonden worden voorbehouden, met bovendien een permanente aandacht voor overleg.

De essentiële rechten van gedetineerden behouden en verzekeren

De stakingen vormen een bedreiging voor de rechten van gedetineerden. In een democratie is het ondenkbaar dat de uitoefening van een recht om te staken ten nadele kan zijn van het respect voor andere rechten, die de wet aan gedetineerden geeft. De S.O.S.S. stelt dus voor een evenwicht tussen verschillende rechten te bewaren door enerzijds de modaliteiten van het stakingsrecht te herschrijven en anderzijds een "*basisniveau van essentiële dienstverlening*" te bepalen dat behouden moet blijven tijdens de staking.

De 'collateral damage' van een staking voor andere professionelen en privépersonen beperken

Het nieuwe evenwicht dat de S.O.S.S. zal bereiken, moet niet exclusief de twee direct betrokken groepen betreffen (de beambten en de gedetineerden). In de mate dat stakingen nadelige gevolgen voor andere personen met zich meebrengen, intern of extern aan de gevangenis, moet ook voor deze categorieën een evenwichtige oplossing bereikt worden, vooral omdat

¹⁵ *Un service minimum original*, La Libre Belgique, 28 mai 2010.

een aantal onder hen een actieve rol in de S.O.S.S. te spelen hebben.

Het stimuleren van een echte penitentiaire politiek

Het vinden van een duurzame oplossing voor de stakingen in de gevangenis brengt tevens een voordeel van secundair belang mee, namelijk het scheppen van de voorwaarden voor een echt debat over fundamentele vragen over de gevangenis als instelling en over de gevangenisstraf als straf. De acute noodzaak om stakingen of hun dreiging onder controle te krijgen, heeft te lang belangrijke problemen verborgen gehouden, met name die met betrekking tot de diepere oorzaken van de staking. Dit toont dat de S.O.S.S. geen doel op zich is, maar een startpunt voor een echte penitentiaire politiek waaruit alle actoren voordeel zullen kunnen halen.

Benaming

Tijdens de voorbereidende rondetafels is het duidelijk geworden dat de term 'minimale dienstverlening', zoals die meestal gebruikt wordt, een te negatieve connotatie inhield die veel weerstand opriep. Bovendien lijkt het erop dat deze uitdrukking niet alleen een negatieve emotionele lading heeft, maar ook onvoldoende het 'uitzonderlijke' karakter van de gevangeniscontext weergeeft. Het is net deze context die in grote mate de noodzaak dicteert een eigen systeem op te zetten dat aan de voornaamste gevolgen van een staking kan verhelpen.

In dit verband preciseert A. Bandura in zijn theorie over het morele *disengagement* dat een eufemistisch 'label' toelaat de morele draagwijdte van woorden en uitdrukkingen te minimaliseren.¹⁶

Juist om het bagatelliseren van de morele draagwijdte te voorkomen, hebben we geopteerd voor een benaming in de vorm van een letterwoord: S.O.S.S.¹⁷ of 'Speciale Organisatie in een Stakings-Situatie'. Bovendien geeft de explicitering van het letterwoord perfect de inhoud en de filosofie van het begrip weer:

- SPECIAAL: de vermelding van de term 'speciaal' verwijst naar het uitzonderlijke karakter van het systeem dat wordt opgezet. Dit systeem moet immers wel degelijk uitzonderlijk blijven en het zou zeker niet mogen dat, eens het systeem opgezet, het om een alibi of *incentive* gaat voor een toename van de stakingen. De staking blijft de uitzondering en dit uitzonderlijke karakter is trouwens een factor die toelaat haar effect te vergroten.
- ORGANISATIE: het gaat hier wel degelijk om een organisatie-model, veel meer dan om een 'minimale dienstverlening'. De uitdrukking 'minimale

dienstverlening' legt de druk op de beambten die zouden willen staken, de term 'organisatie' verwijst naar de idee dat het gaat om het realiseren van die organisatie, wat een collectieve inspanning vraagt.

- SITUATIE: het letterwoord S.O.S.S. streeft naar een aangepast organisatorisch antwoord dat niet gericht is tegen de staking als individueel of collectief recht, maar op de situatie die uitgelokt wordt door de staking een antwoord wil bieden. Het gaat dus voornamelijk om een pragmatische en zeker geen idealistische oplossing, die het stakingsrecht helemaal niet beperkt.
- STAKINGSSITUATIE: naast het woord 'situatie' is de uitdrukking 'stakingssituatie' eveneens van belang. Al te vaak werden er binnen de penitentiaire instellingen praktijken *en clair-obscur* ontwikkeld, die geen duidelijk aangekondigde stakingen zijn maar waarbij de reële activiteit niet beantwoordt aan wat ze in theorie zou moeten zijn (soms kan men spreken van 'stiptheidsstaking', soms van 'nachtdienst'). Het creëren van een organisatie-model dat van toepassing is bij een staking heeft de bedoeling om enerzijds deze halfslachtige praktijken te verduidelijken om ze dan af te schaffen. Wanneer men anderzijds toch in feite (nog meer dan in rechte) in een dubbelzinnige stakingssituatie terecht komt, is het de bedoeling om op dit systeem te kunnen terugvallen en zo het evenwicht dat hierboven werd beschreven, te bereiken.

Inhoud en belangrijke principes

Het algemene organisatie-model

Het systeem dat we bedacht hebben voor de S.O.S.S. bestaat uit een basissysteem met twee varianten.

Het basismodel voorziet dat de toegang tot de instelling behouden blijft voor het directiepersoneel, het psychosociale personeel, het medisch personeel en het administratief personeel van de instelling dat niet staakt. De beambten van elke penitentiaire instelling beschikken over de technische vaardigheden om de gevangenis te beheren, en hun kennis is onontbeerlijk voor haar goede werking, *a fortiori* tijdens een staking. Het is dus noodzakelijk dat een minimaal kader van penitentiaire beambten op post blijft binnen de gevangenis om aan de andere beroepsgroepen de noodzakelijke technische bijstand te verlenen. Volgens een eerste schatting zou dit moeten lukken met een aanwezig kader van 10% van het theoretische kader. Het leger voorziet daarnaast in de nodige mankracht voor de interne werking van de gevangenis. De omvang van deze bijdrage, geleverd door de dichtstbijzijnde

¹⁶ Zie o.m. Bandura et al., *Mechanisms of moral disengagement in the exercise of moral agency*, *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol 71, N°2, 1996, 364-374.

¹⁷ Zoals aangegeven bij het begin van het artikel, beantwoordt S.O.S.S. aan het Franse O.S.S.G.: "Organisation Spéciale en Situation de Grève".

kazerne, kan worden geraamd op maximum 25% van het theoretische kader van de penitentiaire beambten. Gecombineerd met de hoger vermelde 10% laat dit toe de gevangenis te doen draaien in functie van rechten en activiteiten hierboven vermeld met een totaal kader van 35%. De tussenkomen militairen worden opgeleid voor deze opdracht (voor meer details, zie punt 5). Het uitzonderlijke karakter ervan moet echt wel benadrukt worden, zodat de militairen de juiste draagwijdte van deze opdracht vatten en om de weerstand die dit voorstel zou kunnen oproepen te verminderen. De Civiele Bescherming houdt zich bezig met het voorzien van maaltijden. Het veiligheidskorps voorziet in de transfers naar het justitiepaleis. De externe veiligheid van de penitentiaire instellingen komt ten laste van de politie. De reële last van deze externe beveiliging van alle gevangenis is moeilijk op homogene wijze te evalueren. Het in orde brengen van de technische en technologische infrastructuur van de veiligheidsperimeter van de instellingen vormt zeker een piste die toelaat de manschappen te verminderen. Op dezelfde wijze zou een vastgelegde procedure eigen aan de stakingssituatie om snel en volgens behoefte versterkingen te mobiliseren, toelaten het aantal mensen dat permanent beschikbaar moet zijn te verminderen.

De eerste variant verschilt enkel van het algemene

model door het feit dat de militairen hier vervangen worden door 10% bijkomende penitentiaire beambten, wat een totaal van 20% van het totale kader uitmaakt, en voldoende lijkt om de hierboven vermelde diensten te waarborgen. De tweede variant tenslotte vervangt de militairen voorzien in het algemene model door politieagenten die naast de externe beveiliging van de instellingen hier een bijdrage moeten leveren aan de interne werking van de gevangenis, met een maximum van 15% van het totale aantal beambten.

De reglementaire organisatie van de S.O.S.S.

Het algemene principe van de S.O.S.S. wordt vastgelegd op een hoger niveau, met name in een wet die zowel de lijst met de te voorziene diensten als het algemene organisatie-model opneemt.

Het lijkt echter opportuun om niet het hele systeem te beschrijven en vast te leggen in een wettekst. Tenminste twee redenen rechtvaardigen deze stelling. *Primo* is de realiteit van de penitentiaire instellingen onderling dermate verschillend dat het verkeerd zou zijn een algemeen en dwingend stramien op te leggen dat ofwel niet handig is om op het lokale vlak toe te passen ofwel contraproductief zou zijn aangezien het helemaal niet aangepast is aan de context van de instelling. Men

focus	diensten zoals bepaald door de wet	variant #1	variant #2	variant #3
intern	<ul style="list-style-type: none"> • douchen • kantine • wandeling • bezoek achter glas • telefoon • advocatenkamer 	beambten – technische assistentie (10% van het kader) + militairen (15% van het kader)	beambten (20% van het kader)	beambten – technische assistentie (10% van het kader) + politieagenten (15% van het kader)
	<ul style="list-style-type: none"> • medische verzorging 	<ul style="list-style-type: none"> • medisch personeel 	<ul style="list-style-type: none"> • medisch personeel 	<ul style="list-style-type: none"> • medisch personeel
	<ul style="list-style-type: none"> • maaltijden 	<ul style="list-style-type: none"> • civiele bescherming 	<ul style="list-style-type: none"> • civiele bescherming 	<ul style="list-style-type: none"> • civiele bescherming
	<ul style="list-style-type: none"> • transfers rechtbanken 	<ul style="list-style-type: none"> • veiligheidskorps 	<ul style="list-style-type: none"> • veiligheidskorps 	<ul style="list-style-type: none"> • veiligheidskorps
extern	beveiliging van de buitenkant (omgeving; perimeter) van de inrichting	politie mogelijkheid om het aantal nodige effectieven te beperken indien actualisering van de beveiliging en de mogelijkheid tot het controleren (beheren) en analyseren van risico's	politie mogelijkheid om het aantal nodige effectieven te beperken indien actualisering van de beveiliging en de mogelijkheid tot het controleren (beheren) en analyseren van risico's	politie mogelijkheid om het aantal nodige effectieven te beperken indien actualisering van de beveiliging en de mogelijkheid tot het controleren (beheren) en analyseren van risico's

dient dus de aanpassingsmogelijkheden aan de lokale realiteit te voorzien. *Secundo* getuigt het opleggen van het systeem door een homogene wet van een weinig participatieve dynamiek, wat een gevoel van vervreemding bij bepaalde actoren zou kunnen veroorzaken en de weerstand zou kunnen vergroten.

Bijgevolg lijkt het ons wenselijk dat de wet het principe bevat, de diensten van de S.O.S.S. opsomt, maximumkaders vastlegt en de concrete toepassing van de S.O.S.S. aan een lokale beheersstructuur, eigen aan elke penitentiaire instelling, toewijst ('de S.O.S.S.-Executieve'). Deze 'executieve' heeft tevens de verantwoordelijkheid om de effectieve kaders nodig voor de uitvoering van de S.O.S.S. op te vullen.

De S.O.S.S.-Executieve

Deze structuur heeft als doel de S.O.S.S. aan de lokale realiteit van de gevangenis aan te passen. Ze bereidt de S.O.S.S. dus voor en waakt over het goede verloop ervan gedurende de gehele duur van de staking.

Overeenkomstig de wet wordt de S.O.S.S.-Executieve gevat door de stakingsaanzegging en beschikt deze over 48 uren om samen te komen en het volgende te bepalen:

- het organisatiemodel van de diensten die worden opgesomd in de wet en van toepassing zijn in de desbetreffende penitentiaire instelling;
- de nodige kaders voor het verrichten van de prestatie en dit binnen de grenzen voorzien door de wet;
- de nodige aanpassingen aan het organisatiemodel tijdens de S.O.S.S., indien dit nodig blijkt (dynamische visie);
- de verantwoordelijke voor de uitvoering van de S.O.S.S. teneinde een gesprekspartner te hebben.

De samenstelling van de Executieve wordt als volgt bepaald:

- de burgemeester van de gemeente waarbinnen de penitentiaire instelling gelegen is;
- een vertegenwoordiger van elke vakorganisatie die vertegenwoordigd is in de betrokken penitentiaire instelling;
- een vertegenwoordiger van de directie van de instelling;
- de voorzitter van de Commissie van Toezicht van de penitentiaire instelling of de vertegenwoordiger expliciet door hem aangewezen;
- de lokale politiechef van de zone waarin de penitentiaire instelling gelegen is;
- de hoofdgeneesheer van de penitentiaire inrichting;

- de verantwoordelijke van de sectie van de betrokken civiele bescherming;
- de Stafhouder van de balie of zijn vertegenwoordiger;
- in voorkomend geval, in functie van de variëte die toegepast wordt, een vertegenwoordiger van het leger.

De Executieve komt in ieder geval minstens eenmaal per jaar bij elkaar tijdens de eerste vijftien dagen van januari teneinde:

- Een voorzitter te kiezen bij gewone meerderheid der stemmen. Deze wordt belast met het bijeenroepen van de S.O.S.S. telkens dit nodig blijkt en in ieder geval telkens wanneer een stakingsaanzegging neergelegd wordt en dit binnen de termijn van de wet. Hij waakt er eveneens over dat de beslissingen van de Executieve van de S.O.S.S. geïmplementeerd worden binnen de instelling gedurende de duur van de staking. Indien nodig en in de vorm door de wet voorgeschreven brengt hij het openbaar gezag op de hoogte.
- Het 'kadaster' van de S.O.S.S. eigen aan de gevangenis op te stellen, met name de sleutelposten die moeten worden ingevuld en het organogram van de S.O.S.S.

Alle beslissingen van de executieve van de S.O.S.S. worden genomen bij eenvoudige meerderheid der stemmen.

Heel concreet komt het deze structuur toe de verdeling van de taken te organiseren tijdens de duur van de staking en alle nuttige maatregelen te nemen om het organisatiemodel door haar uitgetekend te laten toepassen. Dit model moet toelaten de hierboven beschreven diensten en activiteiten te waarborgen, rekening houdende met de beperkingen van het kader voorzien door de wet. De executieve van de S.O.S.S. ziet er bijgevolg ook op toe dat de samenwerking tussen de verschillende types van personen die tussenkomen harmonieus verloopt.

De rol van de vakorganisaties

De analyse van buitenlandse systemen, niet enkel in de penitentiaire sector maar ook in andere overheidsdiensten, laat toe drie modellen te onderscheiden:

- model gebaseerd op een direct of indirect opeisingsrecht door de overheid;
- model gebaseerd op een actieve rol van de vakorganisaties;
- gemengd model: in de eerste plaats een rol voor de vakbonden, met een opeisingsrecht van de overheid.

Elk van deze modellen heeft specifieke voor- en nadelen. Rekening houdende met het bijzonder karakter van de penitentiaire sector, de algemene culturele context van ons land en het bestaan van een S.O.S.S.-Executieve, lijkt een gemengd model het meest aangewezen. Deze aanpak dient echter niet te worden gelijkgesteld met een krachteloze consensushouding. Integendeel, het gemengde model moet eenieder toelaten, in de eerste plaats de stakers, om hun verantwoordelijkheden op te nemen en een actieve rol te spelen.

Concreet verplicht de wet, in het hier beschreven systeem en welke ook de variant moge zijn, de vakorganisaties om samen met de stakingsaanzegging een lijst van beambten op te stellen die de taken zullen uitvoeren en dit steeds binnen de grenzen van de wet. De lijst wordt proportioneel samengesteld volgens het aantal aanhangers van elke vakorganisatie. De lijst dient in detail te worden opgesteld, bevat een opsomming van de namen en functies van de personen die aanwezig zullen zijn en houdt rekening met pauzes en wijst concrete taken toe. De functieprofielen van waaruit deze lijst vertrekt, dient uiteraard aangepast te zijn aan het kadaster van het S.O.S.S., dat hierboven beschreven werd.

Deze lijst vormt de kern van de S.O.S.S.¹⁸ en dient conform het kadaster van de Executieve te zijn. De lijst wordt onderworpen aan een stemming, steeds met gewone meerderheid van de leden van de Executieve van de S.O.S.S. en wordt als bijlage bij het proces-verbaal van de vergadering gevoegd. Het geheel wordt overgemaakt aan de Directeur-generaal van de Penitentiaire inrichtingen die wat hem betreft over de mogelijkheid beschikt toepassing te maken van de procedure van subsidiaire opeising.

Eventuele opeising

Zelfs al is de S.O.S.S. zoals hier beschreven een gemengd model met een actieve rol voor de vakorganisaties en een lokale structuur van overleg en aanpassing, toch is het onmogelijk dit uit te tekenen zonder een subsidiaire bevoegdheid tot opeising.

Zoals de naam al aangeeft, gaat het vooral om een *subsidiaire* bevoegdheid die enkel kan worden aangewend bij een crisis die door de S.O.S.S.-Executieve niet opgelost kan worden. Bij niet-naleving van de verplichtingen van de penitentiaire beambten die in de lijst opgenomen zijn, kan de opeising worden toegepast. De beslissing tot opeising over te gaan komt de S.O.S.S.-Executieve toe die vooraf alle mogelijke middelen moet hebben uitgeput om een oplossing voor het gezamenlijke probleem te vinden. Bij gebrek hieraan en steeds

bij gewone meerderheid kan de S.O.S.S.-Executieve aan de centrale administratie van het Directoraat-Generaal van de penitentiaire inrichtingen vragen de procedure van de opeising op te starten om het vereiste aantal manschappen te bereiken om de diensten en activiteiten voorzien door de wet te waarborgen.

In de mate dat het hier beschreven systeem een evenwicht probeert te bereiken tussen het stakingsrecht van de beambten en het respect voor de essentiële rechten van de gedetineerden, spreekt het voor zich dat de opeising slechts als *ultimum remedium* kan worden opgevat. Toch blijft het een onvervangbare waarborg voor de levensvatbaarheid van het project. Hierbij horen ook de sancties die volgen op de niet-naleving van de opeising. De mogelijkheid tot opeising en sancties vormt het luik van ontradende/dwingende effecten (maar alleen subsidiair) van de S.O.S.S.

Incentives

Een evenwichtig systeem moet berusten op een mix van ontradende en aanmoedigende elementen. Het bestaan van de mogelijkheid tot opeising vormt het ontradende deel van het systeem, terwijl twee *incentives* van een andere aard het systeem van de S.O.S.S. zouden kunnen versterken.

De eerste is toepasbaar op het systeem in zijn algemeenheid. Men zou kunnen voorstellen dat de lasten die ontstaan omdat personen van buiten de penitentiaire instellingen moeten tussenkomen bij een staking, zouden worden gedragen door de FOD Justitie. Dit zou een vruchtbare dialoog over de oorzaken van de staking bevorderen. De kost van de tussenkomst van de betrokken militairen in variant 1 en de kost van de tussenkomst van de politiediensten (in de drie varianten) zouden moeten gefactureerd worden door de bevoegde overheden aan het Directoraat-Generaal van de penitentiaire inrichtingen van de FOD Justitie. De reële financiële last van het systeem zou voor de FOD Justitie niet hoger mogen liggen dan de 'besparing' door de staking, omdat de staking de verplichting van de werkgever het loon te betalen, schorst. Door dit systeem zullen de andere overheden vermijden de kost van een staking te moeten dragen die niet onder hun verantwoordelijkheid valt. Men denke met name aan de last voor de gemeenten bij het inzetten van de leden van de lokale politiezones. Dit voorstel biedt een vorm van rechtvaardigheid naast een prikkel om een oplossing voor het geschil te vinden.

De tweede *incentive* is eveneens van toepassing ongeacht de variant. Het gevangeniswezen vormt een context die zowel heel bijzonder is alsook in voortdurende evolutie (onder andere op het juridische vlak).

¹⁸ De lijst bevat tevens de vervangers die moeten optreden bij onvoorziene omstandigheden, zoals ziekte,...

Politieagenten en militairen zijn hiermee niet altijd vertrouwd. Daarom zou het nuttig zijn hen een aangepaste vorming te geven om hen toe te laten snel op te treden bij toepassing van de S.O.S.S. Aangezien echter het uitbreken van een staking moeilijk te voorspellen is op midden- en lange termijn is het onmogelijk een vorming van alle personen die ingezet worden individueel te organiseren. De beste optie zou erin bestaan om een initiële opleiding te organiseren, en die vervolgens op geregelde tijdstippen te hernemen. De opleiding zou zich richten op de voornaamste verantwoordelijken die bij een staking in de gevangenis moeten tussenkomen. Zij zouden dan op hun beurt aan zoveel mogelijk collega's hun expertise kunnen doorgeven (*'Train the trainer'*). Deze vorming zou kunnen georganiseerd worden binnen een partnerschap tussen de vormingscentra van de gevangenis en externe organisaties die hun steentje willen bijdragen tot een systeem dat toelaat veelvuldige stakingen met hun negatieve gevolgen te vermijden: balie, universiteiten,...

Besluit

De S.O.S.S. moet ongetwijfeld nog herdacht worden en over het voorstel moet vooral nog heel wat onderhandeld worden. We beogen met dit voorstel dan ook niet de perfectie, maar hopen dat dit wel de deur opent naar een oplossing die voordelen biedt voor allen die, professioneel of humanitair, binnen of buiten de gevangenis betrokken zijn bij de detentie. Deze hoop is niet ongegrond maar is gebaseerd op de gesprekken tijdens de rondetafels in februari 2010. Alle deelnemers deelden hetzelfde gevoel: er was ruimte om vooruit te gaan en om een stap te zetten in de richting van een oplossing voor de problematiek van de frequente stakingen in de gevangenis. Misschien was het een

zinsbegoocheling, een vorm van 'magisch denken', misschien ook niet. We hadden gehoopt deze verwachting, en het voorstel van de S.O.S.S. dat erop gebouwd is, aan een zo groot mogelijk publiek voor te leggen op een colloquium voorzien op 29 april 2010. Jammer genoeg moest het colloquium worden geannuleerd wegens de val van de regering. Een prominente plaats was immers voorzien voor de volksvertegenwoordigers in de hoop zo het debat op het politieke forum te brengen en eventueel op die manier vooruitgang te boeken. Zijn er echter redenen om te geloven dat onze vaststellingen en de mogelijke oplossingen ondertussen radicaal voorbijgestreefd zouden zijn? Waarschijnlijk is dit niet het geval, en dit laat nogmaals toe het statische karakter van de gevangenis in België te onderstrepen. Het debat kan dus op elk moment hernomen worden en het zou opportuun zijn dat dit zou gebeuren voor nieuwe stakingen zich voordoen. Het voorstel van de S.O.S.S. blijft op tafel. Men kan alleen maar hopen dat het niet als afschrikkingsmiddel wordt gebruikt om de vakorganisaties te doen plooiën want dit zou neerkomen op het creëren van een immobilisme dat altijd verliezers kent. In dit verband kunnen we de datum van de ondertekening van het protocol van april 2010 enkel maar verwarrend vinden.

Men zegt vaak dat de waarde van een democratie gemeten wordt aan het lot van de zwaksten. Dit is misschien waar maar niet meer of niet minder dan dat de kracht en de gezondheid van een maatschappij gemeten worden aan de mogelijkheid tot debatteren over alles zonder taboe. Wij hopen dan ook dat deze bevindingen tot een resultaat mogen leiden en dat ze de voornaamste medespelers zo snel mogelijk op weg zetten naar een echte discussie over dit vraagstuk.

Buitenbeentje in Europa

Fatik sprak met experts in de buurlanden over het stakingsrecht in de penitentiaire sector

Tom Daems & Luc Robert *

Elders in deze speciale aflevering van FATIK schreven we het al: België is een buitenbeentje in de Europese Unie. Enkel in ons land geldt het stakingsrecht zonder beperking voor penitentiaal personeel (zie editoriaal). Deze vaststelling maakt het bijzonder boeiend om een nadere blik te werpen op de situatie in andere landen. Overbevolking, moeilijke werkomstandigheden, onveiligheid, e.d.m. maken ook in andere Europese landen voorwerp uit van kritiek. Maar schijnbaar worden wensen en verzuchtingen toch op een ietwat andere wijze gecommuniceerd en kracht bij gezet. Hoe gebeurt dit in concreto?

FATIK stak zijn licht op bij een aantal experts uit de buurlanden. We legden Frieder Dünkler en Stefanie Schollbach (Universiteit Greifswald, Duitsland), Jean-Charles Froment (Universiteit Grenoble, Frankrijk), Amy Ludlow (Universiteit Cambridge, Engeland) en Paul Vegter (Radboud Universiteit Nijmegen, Nederland) een korte vragenlijst voor met als doel een situatieschets te bekomen over hoe sociale conflicten in de penitentiaire sector in hun nationale achtertuin worden afgehandeld.¹

Nederland: Paul Vegter

FATIK: Bestaat er voor gevangenispersoneel in Nederland een stakingsrecht of geldt er een stakingsverbod in uw land?

Paul Vegter: Het stakingsrecht is ook voor ambtenaren medio vorige eeuw in de rechtspraak erkend.

FATIK: Wat is de regeling met betrekking tot (een minimale dienstverlening tijdens) stakingen van gevangenispersoneel?

Paul Vegter: Die vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Volgens mij is er niet bij wijze van besluit of circulaire voorzien in enige regeling. Gedetineerden houden

ondanks staking gewoon aanspraak op wettelijke minima betreffende het dagprogramma waartoe dus bijvoorbeeld arbeid, luchten, bezoek en uitsluiten uit de cel moeten worden gerekend. Via het beklagrecht zal dit erkend worden, zij het dat daar de vraag aan de orde zal zijn of en in hoeverre de optimale dienstverlening toe te rekenen is aan de directeur. Het beklagrecht in Nederland is immers beperkt tot beslissingen door of namens de directeur. Eventueel zal een voorlopige voorziening bij de burgerlijke rechter gevraagd kunnen worden.

FATIK: Hoe wordt in het gevangeniswezen met sociale conflicten omgegaan?

Paul Vegter: De ambtenarenvakbonden spelen natuurlijk een vooraanstaande rol hierbij en in het verleden is wel bewezen dat zij beleidsplannen kunnen amenderen en frustreren, zoals bijvoorbeeld bleek uit de acties van enkele jaren geleden in het kader van het beleidsplan *Modernisering gevangeniswezen*. In Nederland waren daarbij de invulling en duur van het dagprogramma en de vraag hoeveel personeel er bij meerpersoonscel moet worden ingezet van betekenis. Een gremium dat in dit krachtenspel opereert is de vereniging van directeuren van de penitentiaire inrichtingen. De voorzitter van die vereniging had zeker in het verleden wel invloed. Er waren medio eerste decennium van deze eeuw wel conflicten met de directeuren Van Huet en Boeij die indertijd ook veel media-aandacht kregen. Intussen is het klimaat wat gewijzigd waardoor de speelruimte van die directeuren is beperkt. De Vereniging van directeuren is opgegaan in de categorale bond: Vereniging van leden van managementteams.

FATIK: Hoe wordt het gevangenispersoneel vertegenwoordigd (tijdens sociale conflicten)?

Paul Vegter: De Wet op de ondernemingsraden (WOR) geeft een verplicht kader voor overleg van personeel met de leiding (de bestuurder). Het gaat hier om een vorm van medezeggenschap. Dat heeft betekenis op

* Tom Daems is postdoctoraal onderzoeker Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek - Vlaanderen (FWO), Instituut voor Strafrecht en Levens Instituut voor Criminologie (LINC), K.U.Leuven.

Luc Robert is contractueel onderzoeker Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) en vrijwillig wetenschappelijk medewerker Levens Instituut voor Criminologie (LINC), K.U.Leuven.

¹ De correspondentie voor deze bijdrage gebeurde via e-mail in de periode april - mei 2011. De antwoorden voor Engeland & Wales, Duitsland en Frankrijk werden door ons vertaald naar het Nederlands.

lokaal en centraal niveau. Bij reorganisatie en ook bijvoorbeeld bij afvloeiing van personeel is er wettelijk adviesrecht. Soms moet er zelfs instemming zijn. Doorgaans zitten er leden in de OR die tevens lid van een vakbond zijn. Er zijn ook geormeerde plaatsen (voor de bonden). Er zijn ambtenarenvakbonden en vakbonden van justitiepersoneel. Op lokaal en centraal niveau is er (zgn. georganiseerd) overleg met de bestuurder. Voor vakbonden geldt niet alleen dat er twee algemene bonden zijn: FNV bond Abva Kabo en CNV Publieke zaak, maar ook twee categorale bonden: Bond van personeel van Straf- en Aanverwante Gestichten ressorterend onder het Ministerie van Justitie (BPASG) en vereniging van leden van managementteams van inrichtingen en diensten die vallen onder het bereik van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

FATIK: Hoe vaak grijpen stakingen plaats in het gevangeniswezen van Nederland?

Paul Vegter: Actiebereidheid wordt als hoog gezien. Hoogst incidenteel vinden er stakingen plaats. Het komt volgens mij niet verder dan een stiptheidsactie. Feitelijk betekent staken (door ambtenaren) in Nederland altijd dat de dienst wordt gereduceerd tot het uiterste minimum, maar nooit dat hij volledig wordt gestaakt.

FATIK: Is het personeel doorgaans tevreden over de werkvoorwaarden?

Paul Vegter: Ik beperk mij tot de zogenaamde medewerkerstevredenheid onder meer blijkend uit een rapport van de Arbeidsinspectie van 2008: 43% van de ondervraagde medewerkers geeft aan regelmatig of structureel last van stress te hebben, waarbij als belangrijkste oorzaken contacten met collega's of leidinggevenden, de hoeveelheid werk en de ongewenste omgangsvormen (onderling en met gedetineerden/bezoekers) naar voren kwamen.

FATIK: Hoe evalueert u de manier waarop met sociale conflicten in het Nederlandse gevangeniswezen wordt omgegaan?

Paul Vegter: Niet anders dan met andere conflicten: we 'polderen' en realiseren ons dat er grenzen zijn in verband met de veiligheid binnen het gevangeniswezen en de zorg voor gedetineerden.

Duitsland: Frieder Dünkel en Stefanie Schollbach

FATIK: Bestaat er voor gevangenispersoneel in Duitsland een stakingsrecht of geldt er een stakingsverbod in uw land?

Frieder Dünkel en Stefanie Schollbach: Werknemers in de Duitse strafuitvoering zijn overwegend ambtenaar. Dit geldt vooral voor penitentiair beampten (*Bediensteten im Allgemeinen Vollzugsdienst (AVD)*). Het Duitse ambtenarenrecht omvat een stakingsverbod en beschouwt deelname aan een stakingsactie als een inbreuk op de arbeidsverplichtingen waartegen met tuchtmaatregelen kan worden opgetreden. Het stakingsverbod is een onderdeel van de basisprincipes van het ambtenarenstatuut, welke in art 33, paraf 5 van de Duitse Grondwet werden verankerd. Het verbod wordt afgeleid uit de trouw die de ambtenaar verschuldigd is aan de staat.

Tezelfdertijd zijn er echter nieuwe ontwikkelingen merkbaar met betrekking tot de deels geprivatiseerde gevangenis. Zo meldde de pers in maart dat in de gevangenis van Burg (Sachsen-Anhalt) 20 werknemers van een privé-firma die bewakingsdiensten aanbiedt, uit protest het werk neerlegden. Zij wensten een vergelijkbare verloning te verkrijgen als de normale gevangenisbewaarders. Het is aannemelijk dat naar de toekomst toe medewerkers tewerkgesteld in dergelijke privaat-partnership-projecten prikacties zullen ondernemen – op dit moment valt hierover nochtans niet veel te zeggen, aangezien het om een nieuwe ontwikkeling in Duitsland gaat. In elk geval zou het probleem minder relevant kunnen zijn aangezien de gedeeltelijke privatisering bij de veiligheidsdiensten een zeer onderschikte rol speelt in Duitsland.

FATIK: Hoe wordt het gevangenispersoneel vertegenwoordigd (tijdens sociale conflicten)?

Frieder Dünkel en Stefanie Schollbach: De belangen van de gevangenisbewaarders worden door de BSBD (*Bund der Strafvollzugsbediensteten in Deutschland*), met de verscheidene *Landesverbänden* verdedigd. Onafhankelijk van de vakbondsvertegenwoordiging worden in het kader van deelstatelijke wetten die betrekking hebben op personeelsvertegenwoordiging, ook ter plaatse in de instellingen zelf personeelsvertegenwoordigingen verkozen, die op verschillende vlakken recht van inspraak hebben en voorstellen tot verbetering van arbeidsvoorwaarden kunnen doen. De kwaliteit van het werk van de personeelsraad hangt in eerste instantie af van het engagement van de onbezoldigde medewerkers en een vertrouwensvolle samenwerking met de directie van de instelling.

FATIK: Is het personeel doorgaans tevreden over de werkvoorwaarden?

Frieder Dünkel en Stefanie Schollbach: Wat betreft de arbeidsomstandigheden moet in de eerste plaats opgemerkt worden dat er kritiek is op het personeelstekort en de daaruit voortvloeiende talrijke overuren. De directe arbeidsomstandigheden verschillen sterk naargelang de grootte en de bouwkundige staat van de afzonderlijke inrichtingen. Er zijn verschillende studies uitgevoerd naar arbeidstevredenheid en gezondheidstoestand van werknemers in gevangenis. Uit het merendeel hiervan valt te besluiten dat niet zozeer het werken met gevangenen als belangrijkste belastende factor wordt gezien, maar eerder conflicten die te maken hebben met samenwerking en de handelswijze van leidinggevenden. Er kan hierbij nog worden opgemerkt dat de ziektegraad in het Duitse gevangeniswezen verhoudingsgewijs hoger ligt, wat de personeelssituatie in bepaalde inrichtingen duidelijk krappert maakt.

Frankrijk: Jean-Charles Froment

FATIK: Bestaat er voor gevangenispersoneel in Frankrijk een stakingsrecht of geldt er een stakingsverbod in uw land?

Jean-Charles Froment: Voor het penitentiair personeel in Frankrijk geldt een bijzonder statuut dat al dateert van 1958 en dat hen het stakingsrecht verbiedt. Dat verbod volgde op een zeer zware actie van het gevangenispersoneel in 1957. Die was erop gericht om een gelijkwaardig statuut met dat van de politie te verkrijgen. Uiteindelijk werd in de onderhandelingen met vakbondsorganisaties die eis opgegeven in ruil voor een financiële compensatie (in de vorm van een hogere loonindexering).

FATIK: Wat is de regeling met betrekking tot (een minimale dienstverlening tijdens) stakingen van gevangenispersoneel?

Jean-Charles Froment: Aangezien een stakingsverbod geldt, dient het personeel haar taken verder uit te voeren. Tijdens een staking zal het personeel eerder overgaan tot het bevriezen van activiteiten die niet tot de kerntaken van de functie behoren. Betogingen of een stakingspiket worden voorzien door de personeelsleden die niet aan het werk zijn (het blokkeren van de toegang tot de instelling, etc.).

FATIK: Hoe wordt in het gevangeniswezen met sociale conflicten omgegaan?

Jean-Charles Froment: Doorgaans door de onderhandeling van een bindend akkoord en de aankondiging

om bijkomende personeelsleden aan te werven. Onderhandelingen gaan altijd over loonaanpassingen of materiële voordelen voor het personeel (pensioenregeling, medische verzorging, effectieven, etc) en niet over hervormingen in strafbeleid en/of gevangenisbeleid.

FATIK : Hoe wordt gevangenispersoneel vertegenwoordigd (tijdens sociale conflicten)?

Jean-Charles Froment: In vergelijking met andere sectoren in de Franse administratie is een aanzienlijk deel van het gevangenispersoneel lid van een vakbond. De syndicale organisaties werden voor het grootste deel gevormd in de jaren '50 met de steun van de penitentiaire administratie, die daarin een middel zag om greep te krijgen op het massaal gerekruteerde personeel bij de Bevrijding na W.O. II. In feite vindt het merendeel van de sociale acties plaats in de vorm van een gemeenschappelijke actie van de vakbondsorganisaties, soms – wanneer ze tot een gemeenschappelijke positie komen – verenigd in een intersyndicaal front. Niettemin kan het ook gebeuren dat diezelfde organisaties niet betrokken worden door bewegingen of acties die vanuit de basis komen, zoals bijvoorbeeld het geval was in 1957 en opnieuw in 1988-1989.

FATIK: Kan u vermelden hoe vaak stakingen plaatsgrijpen in het gevangeniswezen van Frankrijk?

Jean-Charles Froment: Het aantal sociale acties varieert sterk, maar is relatief frequent. Ze kunnen betrekking hebben op hetzij de penitentiaire beambten, hetzij het personeel dat zich met re-integratie bezighoudt en de probatieassistenten. Men kan stellen dat een dergelijke beweging gemiddeld om de twee jaren of minder voorkomt (maar het gaat om acties van ongelijk belang).

FATIK: Wat zijn de belangrijkste redenen voor stakingen in het gevangeniswezen?

Jean-Charles Froment: Hoofdzakelijk gaat het om categoriale beroepseisen, in het bijzonder de vraag naar een overeenstemming van hun situatie met die van de politie, en de eis voor meer effectieven in het beroepskader. Het zoeken naar een gelijkwaardig statuut met de politie is één van de traditionele doelen van de collectieve actie bij de penitentiaire administratie. Dit komt vooral tot uiting in de eis van het gevangenispersoneel om volledig deel uit te maken van de veiligheidsdiensten van de Franse staat. Het valt te noteren dat de gevangeniswet van 24 november 2009 een zeer belangrijke stap in die richting inhoudt door formeel te erkennen dat het gevangenispersoneel tot het veiligheidspersoneel van de staat behoort.

FATIK: Wat is de personeelsbezetting in het Franse gevangeniswezen?

Jean-Charles Froment: De ratio in Frankrijk is één bewaarder per drie gedetineerden. Dit cijfer houdt geen rekening met de interne realiteit van het terrein, met name afwezigheden wegens opleiding, verloven, ziekte, of met ongelijkheden op basis van geografische verdeling, enzovoort. In de praktijk komt het regelmatig voor dat een bewaarder instaat voor een gang van dertig of meer gedetineerden. De afgelopen jaren werd veel personeel aangeworven omwille van de ingebruikname van meerdere nieuwe gevangenissen. Die bijkomende aanwervingen hebben de algemene verhouding personeel/gedetineerden dus niet gewijzigd.

FATIK: Is het personeel doorgaans tevreden over de werkvoorwaarden?

Jean-Charles Froment: De werkomstandigheden hangen sterk af van de penitentiaire inrichtingen (in het bijzonder speelt de mate van bouwvalligheid van de inrichting; het gevangenispark in Frankrijk is zeer heterogeen, van zeer oude tot zeer nieuwe inrichtingen). Indien de standaard situatie van het bewakingspersoneel eerder voordelig is, zijn de werkomstandigheden door de specifieke gebreken die kenmerkend zijn voor het gevangeniswezen, bijzonder problematisch geworden. Ze zijn in het bijzonder problematisch in een context van personeelstekort, wat nog meer het geval is voor het probatiepersoneel en personeel dat aan re-integratie werkt – zij hebben vaak meer dan 100 dossiers per personeelslid.

FATIK: Hoe evalueert u de manier waarop met sociale conflicten in het Franse gevangeniswezen wordt omgegaan?

Jean-Charles Froment: Er wordt nu gewerkt op basis van een onderhandelingsstelsel dat meer geïntegreerd is in het nemen van beslissingen (m.a.w. een verbetering van de sociale dialoog vanaf het begin van een hervormingsproject en niet wanneer de belangrijkste aspecten al beslist zijn, wat vaak het geval is in Frankrijk). Wel bestaat het risico op een neo-corporatistisch beheer van het gevangeniswezen naar het beeld dat tot in de jaren '80 van die instelling heerste... Gedurende bijna 30 jaren werd de gevangenisadministratie gezamenlijk beheerd door de centrale autoriteiten en de syndicaten, in het bijzonder de machtigste, de *Force Ouvrière*. Dat gedeeld beheer was gebaseerd op een verdeling van posities en voordelen. In ruil voor een geheel van bijzondere posities en materiële voordelen die ze aan hun aanhangers konden verdelen om zo hun legitimiteit te behouden, verbonden de syndicale organisaties zich er (impliciet) toe om geen vragen te stellen bij de keuzes in het penitentiair beleid. Dat resulteerde in een eerder kunstmatige sociale dialoog

en het ontbreken van een echt debat over de vraagstukken zelf van het penitentiair beleid in Frankrijk.

Engeland en Wales: Amy Ludlow

FATIK: Bestaat er voor gevangenispersoneel in Engeland & Wales een stakingsrecht of geldt er een stakingsverbod in uw land?

Amy Ludlow: In tegenstelling tot meerdere continentale rechtssystemen voorziet de wetgeving in het Verenigd Koninkrijk (VK) geen stakingsrecht. De wetgeving in het VK geeft daarentegen een beperkte immuniteit voor de aansprakelijkheid van vakbonden bij schade. Werknemers die ontslagen worden bij deelname aan een wettelijk beschermde officiële staking, kunnen zich daartegen beroepen op basis van een automatisch onterecht ontslag.

In het VK mogen gevangenisbewaarders en hun vakbonden geen acties ondernemen: ze hebben geen immuniteit voor aansprakelijkheid. In de zaak *Home Office v. Evans* van 1993 bevestigde de rechtbank dat, aangezien gevangenisbewaarders volgens art.8 van de Gevangeniswet van 1952 in het bezit zijn van "alle bevoegdheden, autoriteit, bescherming en privileges van een politieagent", zij dezelfde status genieten als politieambtenaren en dus niet mogen staken. De Wet op de Strafrechtspleging en Publieke Orde (WSPPO) van 1994 maakte dit verbod expliciet in art.127 door een oplegbare verplichting in te voeren die aan de Minister van Binnenlandse Zaken oplegde een gevangenisbewaarder niet aan te zetten om (1) zijn diensten in zijn functie niet uit te oefenen of (2) om een disciplinaire inbreuk te plegen. Hierbij wijst de definitie van gevangenisbewaarder ook op personen die in gevangenissen werken die door private bedrijven worden uitgbaat.

In 2001 kondigde New Labour plannen aan om art.127 WSPPO te laten schrappen en te vervangen door een vrijwillige overeenkomst met de vakbonden (wat wees op het behoud van vakbondsacties zonder beperkingen), gekoppeld aan een onafhankelijk orgaan dat toeziet op de betaling van lonen. Op basis van een vakbondsovereenkomst verdween art.127 op 21 maart 2005. Hoewel, nadat de vakbonden te kennen gaven om de overeenkomst op 8 mei 2007 te zullen beëindigen, en in navolging van de eerste nationale staking ooit door gevangenisbewaarders op 29 augustus 2007, herstelde de overheid het wettelijk verbod in art.127 via de Wet op de Strafrechtbedeling en Immigratie van 2008. De Associatie van Gevangenisbewaarders (*Prison Officers Association*, verder POA), de belangrijkste vakbond van gevangenisbewaarders, heeft klacht neergelegd bij het Comité voor de Vrijheid van Vereniging van de Internationale Arbeidsorganisatie, met als eerste argument dat gevangeniswerk geen essentieel werk is dat een verbod op vakbondsacties noodzaakt

en, ten tweede, dat de gevangenisbewaarders niet genieten van toereikende compensatiegaranties om hun belangen te verdedigen in de afwezigheid van een stakingsrecht.

FATIK: Hoe wordt in het gevangeniswezen met sociale conflicten omgegaan?

Amy Ludlow: Gevangenisbewaarders worden bij collectief overleg in hoofdzaak door de POA vertegenwoordigd, de grootste vakbondsorganisatie voor geüniformeerd gevangenispersoneel. De rol van de POA is meer beperkt in de 11 privaat beheerde gevangenissen in Engeland & Wales, waar andere vakbonden of vakverenigingen het personeel vertegenwoordigen (zoals de Vakbond van het Gevangeniswezen of de Vakbond van Publieke en Commerciële Diensten).

Voor 2007 bestonden er voor gevangenispersoneel bijzondere overlegprocedures die hun vakbondsvertegenwoordigers een toegang garandeerden tot de besluitvormers en voorzagen in een procedure voor de oplossing van sociale conflicten. Procedures voor conflictoplossing werden voor het eerst voorzien in 1987, nadien in overeenkomsten in 1993 en in 2001 en ten slotte in een Procedureovereenkomst voor gezamenlijke arbeidsrelaties van 2004. De laatste twee overeenkomsten voorzagen in een bindende arbitrage van conflicten door bemiddelaars die door de Dienst voor aanbeveling, bemiddeling en arbitrage benoemd werden. In 2007 gaf de POA te kennen zich te zullen terugtrekken uit de belangrijkste overeenkomst. Sindsdien is er geen formeel nationaal mechanisme meer voor conflictoplossingen, hoewel sommige lokale afspraken nog blijven bestaan.

In maart 2001 werd een wettelijk orgaan inzake verloning, het *Prison Service Pay Review Body*, opgericht. Dat orgaan is bevoegd om omtrent de verloning en vergoedingen zoals deze toegepast worden in de gevangenisystemen van Engeland & Wales en Noord-Ierland zaken te onderzoeken en daarover te rapporteren. Nochtans beïnvloedde de overheid in 2002 en in 2007 de invoering van de aanbevolen loonbetalingen, wat de POA ertoe bracht om het orgaan van onvoldoende onafhankelijkheid en macht te beschuldigen.

FATIK: Kan u vermelden hoe vaak stakingen plaatsgrijpen in het gevangeniswezen van Engeland & Wales?

Amy Ludlow: Stakingen van gevangenispersoneel, in de zin dat alle werk door personeel wordt stopgezet, zijn zeldzaam in het VK. De eerste en enige nationale staking van gevangenispersoneel vond plaats op 29 augustus 2007 als een reactie op een conflict over Contractueel Bijkomende Uren (een mogelijkheid waarbij gevangenispersoneel vrijwillig contracten kon afsluiten voor bijkomende werkuren) en de beslissing van de overheid om de invoering van de *Prison Service Pay Review Body* aanbeveling voor de loonvoorwaarden

van 2007 maar geleidelijk in te voeren. Lokale acties van gevangenispersoneel, zoals stiptheidsacties en het weigeren om overuren uit te voeren, komen veel vaker voor dan stakingen. Conflicten betreffen doorgaans de personeelsbezetting, de betaling voor overuren en, recenter, de privatisering van gevangenissen. Tal van acties van gevangenispersoneel hebben te maken met problemen met gedetineerden.

FATIK: Wat is de personeelsbezetting in het gevangeniswezen?

Amy Ludlow: De personeelsbezetting hangt af van het veiligheidsniveau van een bepaalde inrichting. Oudere inrichtingen kunnen ook een hogere minimumbezetting hebben omwille van een minder goed ontwerp van de gevangenis. In het algemeen bestaan akkoorden met de lokale POA voor elke inrichting met daarin de minimale personeelsbezetting. Aangezien de personeelskosten het voornaamste deel zijn van de totale werkingskosten van een gevangenis, oefenen het huidige financiële klimaat gekoppeld aan de plannen van de overheid om de rol van de private sector bij het beheer van gevangenissen te vergroten, een negatieve druk uit op de personeelsbezetting. Vakbondsorganisaties stellen dat dit de veiligheid en de regimekwaliteit in het gedrang brengt.

Tot hiertoe zijn de meeste privégevangenissen nieuwe gebouwen. Dit heeft het gedeeltelijk mogelijk gemaakt dat de personeelsbezetting in de private sector lager ligt dan die in de publieke sector, vermits technologie en een goed ontwerp het mogelijk maken om met minder personeel te werken.

FATIK: Is het personeel doorgaans tevreden over de werkvoorwaarden?

Amy Ludlow: De arbeidsvoorwaarden van het gevangenispersoneel hebben recentelijk heel wat veranderingen ondergaan. In 2008 bereikte de overheid bijna een overeenkomst met de vakbonden over een veranderingspakket onder de noemer "Modernisering Personeelskader". De overheid voorzag een financiële aanmoediging van £50 miljoen, maar het pakket werd in 2009 tijdens de laatste onderhandelingsfasen door de vakbonden verworpen.

Desondanks werden vanaf 2009 meerdere van de voorgestelde veranderingen in arbeidsvoorwaarden van het Moderniseringsplan Personeelskader ingevoerd. Die veranderingen betreffen onder andere de invoering van twee niveaus in het gevangenispersoneel, met een nieuwe loonstructuur, termijnen en voorwaarden en het afschaffen van de *Principal Officer* graad, de hoogste graad voor het geüniformeerde gevangenispersoneel. Een Werk Evaluatie Systeem werd opgestart en in maart 2011 aanvaardde de overheid Lord Huttons voorstellen betreffende de hervorming van de pensioenen van ambtenaren. Tevens valt één gevolg van de

Interview

verwerping van het plan Modernisering Personeelskader sterk op, namelijk het verder openstellen van publiek beheerde gevangenissen voor de privésector, met als gevolg dat in maart 2011 aangekondigd werd dat het beheer van HMP Birmingham onder privaat beheer van G4S zou komen vanaf oktober 2011. Dit zal de eerste overdracht zijn van het beheer van een operationele publieke gevangenis aan de private sector.

FATIK: Hoe evalueert u de manier waarop met sociale conflicten in het gevangeniswezen van Engeland & Wales wordt omgegaan?

Amy Ludlow: Het gevangenispersoneel en de vakbonden bevinden zich momenteel midden in een enorme verandering. De privatisering van gevangenissen werd in de jaren '90 ten dele ingevoerd om de invloed van de POA te breken, een vakbond die destijds als een invloedrijk obstakel voor verandering gezien werd. Privatisering en bredere wijzigingen in tewerkstelling

hebben samen gezorgd voor grote onzekerheid in arbeidsverhoudingen en bij sociaal overleg. Die onzekerheid lijkt nog versterkt te zijn door het ontbreken van een geformaliseerde overlegprocedure. Met al deze veranderingen zoekt de POA naar een rol van enige betekenis. Het openstellen voor privaat beheer en de privatisering heeft geleid tot een spanning tussen de nationale lijn van de vakbond en lokale vakbondsvertegenwoordigers, die ertoe gedwongen werden om zich bezig te houden met het openstellen van hun lokale gevangenis voor privaat beheer², anders zou de publieke sector geen recht meer hebben om het publiek beheer van hun gevangenis te behouden. De gevangenissen in het VK staan nu op een kritisch punt. De organisatiecultuur, de reputatie en de financiën van de Prison Service, het welzijn, de betrokkenheid en de broodwinning van gevangenispersoneel en hun families, en de sociale stabiliteit en regimedoelmatigheid op lange termijn staan op het spel.

2 Nvdr: het beheer van een gevangenis wordt in Engeland en Wales met tal van indicatoren gemeten en geëvalueerd. Van zodra een gevangenis niet goed scoort, kan het beheer van de gevangenis opengesteld worden voor een competitie tussen privéactoren en de publieke sector. De beste 'bieder' wordt verantwoordelijk voor het beheer van de gevangenis.