

Rolnummer 3759
Arrest nr. 109/2006 van 28 juni 2006

A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de artikelen 19, 35 tot 40, 102 en 103, § 1, van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, ingesteld door de Vlaamse Regering.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot en L. Lavrysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 juli 2005 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 29 juli 2005, heeft de Vlaamse Regering beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging ingesteld van de artikelen 19, 35 tot 40, 102 en 103, § 1, van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 februari 2005).

De Ministerraad heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 31 mei 2006 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij;
  - . Mr. P. De Maeyer *loco* Mr. E. Jacobowitz, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en P. Martens verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

A.1.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen verscheidene bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden.

A.1.2. Het enige middel is afgeleid uit een schending van artikel 128 van de Grondwet en van artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Op grond van die bepalingen zijn de gemeenschappen bevoegd voor de « sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie », zijnde de forensische welzijnszorg. Volgens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gemeenschappen bevoegd voor de penitentiaire en postpenitentiaire sociale hulpverlening, met uitzondering van wat verband houdt met de uitvoering van de beslissingen van strafrechtelijke aard, hetgeen tot de federale bevoegdheid behoort. De forensische welzijnszorg is een exclusieve gemeenschapsbevoegdheid zodat de federale overheid ter zake geen aanvullende regels kan bepalen. Zelfs indien de gemeenschappen in gebreke zouden blijven hun bevoegdheid in die aangelegenheid uit te oefenen, zou de federale overheid niet in hun plaats kunnen optreden.

A.1.3. De bestreden bepalingen hebben volgens de Vlaamse Regering noodzakelijk betrekking op de forensische welzijnszorg.

Artikel 19 van de basiswet regelt de informatieverstrekking aan de gedetineerden bij hun aankomst in de gevangenis. De Vlaamse Regering vordert de vernietiging van die bepaling in zoverre daarbij ook de informatie over de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie wordt beoogd.

De artikelen 35 tot en met 40 van de basiswet betreffen het onderzoek naar de persoon en de levenssituatie van de veroordeelde met het oog op het opstellen van een individueel detentieplan. Volgens de Vlaamse Regering zijn die bepalingen aangetast door bevoegdheidsoverschrijding in zoverre de bij die bepalingen geregelde detentieplanning betrekking heeft op de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie.

Volgens artikel 102 van de bestreden wet heeft de gedetineerde in het kader van het uitwerken en het beheer van zijn detentieplan recht op voorbereiding en opvolging door de aan de gevangenis verbonden dienst. De Vlaamse Regering vordert de vernietiging van de bepaling in zoverre de begeleidingsopdracht van de federale dienst ook betrekking heeft op de forensische welzijnszorg.

Artikel 103 van de basiswet bepaalt dat de gedetineerde recht heeft op het in de gevangenis aanwezige aanbod inzake sociale hulp- en dienstverlening. Als de federale overheid geen enkele bevoegdheid heeft om normerend op te treden met betrekking tot de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie, zelfs niet op aanvullende wijze, valt volgens de Vlaamse Regering niet in te zien op welke gronden de federale wet aan gedetineerden een recht op die hulpverlening kan toekennen.

A.1.4. Ten aanzien van artikel 19 en van de artikelen 35 tot en met 40 van de basiswet merkt de Vlaamse Regering nog op dat de bevoegdheid van de Koning om nadere regels vast te stellen met betrekking tot de uitvoering van die bepalingen, het risico doet ontstaan dat uitvoeringsbepalingen worden genomen die een ontoelaatbare inmenging in een gemeenschapsbevoegdheid inhouden.

A.2.1. Volgens de Ministerraad behoort het strafuitvoeringsbeleid op grond van artikel 40, tweede lid, van de Grondwet tot de aan de federale wetgever toegewezen bevoegdheden. Het stellen van regels met betrekking tot de organisatie van de strafinrichtingen en de rechten en verplichtingen van de gedetineerden is gedeeltelijk een toegewezen bevoegdheid krachtens artikel 14 van de Grondwet en gedeeltelijk een residuaire bevoegdheid, waarvoor om die reden de federale wetgever eveneens bevoegd is.

A.2.2. Doordat de gemeenschappen bevoegd zijn voor de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie, zijn er tussen beide bevoegdheidsdomeinen grensgebieden die moeten worden beheerst door de beginselen van redelijkheid en evenredigheid. Niettegenstaande het feit dat de gemeenschappen exclusief bevoegd zijn voor de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie, blijven er tal van aspecten van hulp- en dienstverlening die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de strafrechtelijke beslissingen en die tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoren.

A.2.3. De Ministerraad beklemtoont dat de bestreden wet wordt gedragen door een rechtspositionele benadering van de gedetineerde. Die benadering maakt deel uit van een penitentiair concept volgens hetwelk het bestrijden van detentieschade als een absolute voorwaarde dient te worden beschouwd. Het individueel detentieplan is het basisinstrument dat conform het responsabiliseringsbeginsel en het participatiebeginsel de gedetineerde actief wil betrekken bij zijn strafuitvoering.

A.2.4. Het louter vermelden van materies die uitsluitend tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren in het kader van een allesomvattende wet op het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, kan bezwaarlijk als een bevoegdheidsoverschrijding worden beschouwd. Het tegendeel aannemen zou erop neerkomen dat het strafuitvoeringsbeleid in al zijn aspecten niet meer bij wet zou kunnen worden geregeld.

A.2.5. Ten aanzien van de bestreden artikelen 19 en 35 tot en met 40 van de basiswet merkt de Ministerraad op dat de informatieverstrekking aan de gedetineerden en de detentieplanning tot de federale bevoegdheid behoren. Dat sommige aspecten daarvan betrekking hebben op de sociale reïntegratie van de gedetineerden betekent niet dat de federale overheid de sociale hulpverlening zelf gaat organiseren.

De bedoeling van artikel 102 van de bestreden wet is een grondrecht voor de gedetineerde in te schrijven samen met de correlatieve verplichting van de overheid, zonder dat de federale overheid daarbij materies zou gaan regelen die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren. Ten aanzien van het bestreden artikel 103, § 1, merkt de Ministerraad op dat de wet inhoudelijk geen rechten toekent waarvan het waarborgen tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort.

A.2.6. Ten slotte meent de Ministerraad dat, indien de in de bestreden bepalingen geregelde aangelegenheden niet tot de bevoegdheid van de federale wetgever zouden behoren, deze laatste zich kon baseren op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen om wetgevend op te treden.

A.3.1. In haar memorie van antwoord stelt de Vlaamse Regering dat, in tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, de federale wetgever zijn bevoegdheid om de bestreden wet aan te nemen niet kan gronden op de artikelen 14 en 40 van de Grondwet, die geen bevoegdheidsverdelende regels zijn.

De Vlaamse Regering verwijt de bestreden wet eveneens dat nergens wordt verwezen naar de bevoegdheid van de gemeenschappen ter zake en naar de door hen georganiseerde sociale hulpverlening aan gedetineerden. Evenmin blijkt het aanvullende of subsidiaire karakter van de wettelijke bepalingen op dat vlak, voor zover de federale overheid daartoe bevoegd zou zijn.

A.3.2. De Vlaamse Regering herhaalt dat de gemeenschappen exclusief bevoegd zijn voor het regelen van de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie. Ze meent ook dat de federale wetgever zich niet kon baseren op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 om de bestreden bepalingen aan te nemen, nu niet aan de toepassingsvereisten van die bepaling is voldaan.

- B -

### *De bestreden bepalingen*

B.1. De Vlaamse Regering vordert de gehele of gedeeltelijke vernietiging van volgende artikelen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden :

« TITEL III. – Gevangenis

[...]

HOOFDSTUK III. – *Plaatsing, overplaatsing en onthaal*

[...]

Art. 19. § 1. De gedetineerde wordt bij zijn onthaal geïnformeerd over zijn rechten en plichten, over de in de gevangenis of afdeling geldende regels, over de rol van het personeel en over de aldaar bestaande of van daaruit toegankelijke mogelijkheden van medische, juridische, psychosociale, familiale hulpverlening, van morele, levensbeschouwelijke of godsdienstige ondersteuning en van maatschappelijke hulp- en dienstverlening.

[...]

## TITEL IV. – Detentieplanning

### HOOFDSTUK I. - *Onderzoek naar de persoon en de levenssituatie van de veroordeelde*

Art. 35. § 1. Zodra de veroordeelde ingesloten en onthaald werd, wordt een aanvang gemaakt met een onderzoek naar zijn persoon en levenssituatie met het oog op het opstellen van het in artikel 38 bedoelde individueel detentieplan.

§ 2. Van het in § 1 bedoelde onderzoek kan worden afgezien wanneer dit, gelet op de korte duur van het te ondergaan gedeelte van de vrijheidsstraf, niet aangewezen is en de veroordeelde hiermee instemt of wanneer de veroordeelde geen detentieplan wenst. De instemming of de omstandigheid dat de veroordeelde geen detentieplan wenst, waarop door de veroordeelde steeds kan worden teruggekomen, wordt opgetekend in een door de Koning vast te stellen formulier.

§ 3. Indien de veroordeelde reeds een vrijheidsstraf ondergaat, mag het onderzoek beperkt blijven tot aangelegenheden die rechtstreeks van belang zijn om een reeds bestaand individueel detentieplan eventueel bij te stellen.

Art. 36. § 1. Het onderzoek naar de persoon en de levenssituatie van de veroordeelde omvat een onderzoek naar de omstandigheden waarvan de kennis noodzakelijk is :

1° om het door artikel 6, § 2, geformuleerde schadebeperkingbeginsel te individualiseren;

2° om de in artikel 9, § 2, bedoelde doelstellingen bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf te individualiseren;

3° om, zo nodig, de beslissing tot plaatsing oordeelkundig bij te stellen op grond van gegevens die worden verkregen tijdens het in de bepalingen onder 1° en 2° bedoelde onderzoek.

§ 2. De veroordeelde heeft het recht kennis te nemen van de onderzoeksresultaten.

§ 3. De Koning stelt nadere regels vast met betrekking tot het onderzoek naar de persoon en de levenssituatie van de veroordeelde.

Art. 37. Wanneer omstandigheden eigen aan de problematiek van de veroordeelde of aan het misdrijf waarvoor hij veroordeeld werd een bijzonder onderzoeksprogramma noodzakelijk maken, kan de veroordeelde met het oog op dit onderzoek overgeplaatst worden naar een door de Koning aan te wijzen gespecialiseerd centrum.

### HOOFDSTUK II. - *Individueel detentieplan*

Art. 38. § 1. Op basis van het in de artikelen 35 tot 37 bedoelde onderzoek wordt, in overleg en met medewerking van de veroordeelde, een individueel detentieplan uitgewerkt.

§ 2. Het detentieplan wordt opgesteld in de strafinrichting of de afdeling waar de veroordeelde geplaatst is of waarnaar hij werd overgeplaatst bij toepassing van titel III, hoofdstuk III.

§ 3. Het individueel detentieplan bevat een schets van het detentietraject en, in voorkomend geval, van de activiteiten die op herstel gericht zijn, met name de schade die de slachtoffers opgelopen hebben. Het detentieplan bevat ook eventuele adviezen over overplaatsingen die voor de veroordeelde redelijkerwijze in het vooruitzicht kunnen worden gesteld, rekening houdend met de duur van de uitgesproken straffen, met de criteria voor de toepassing van bijzondere wijzen van tenuitvoerlegging en van vervroegde invrijheidstelling of met de datum van definitieve invrijheidstelling.

Dit plan bevat bovendien voorstellen van activiteiten waaraan de veroordeelde zal deelnemen, zoals :

1° in het kader van de strafuitvoering beschikbare of beschikbaar te stellen arbeid;

2° onderwijs- of vormingsprogramma's, opleidings- of omscholingsactiviteiten en andere activiteiten die op reïntegratie gericht zijn;

3° psychosociale begeleidingsprogramma's of medische of psychologische behandelingsprogramma's.

Het detentieplan wordt opgesteld rekening houdend met de mogelijkheden van de gedetineerde en van de penitentiaire administratie.

§ 4. Het detentieplan wordt opgenomen in een samenwerkingsprotocol dat ondertekend wordt door de veroordeelde en door de directeur.

§ 5. De Koning kan aanvullende regels stellen betreffende het individueel detentieplan.

Art. 39. Het individueel detentieplan wordt, in samenwerking met de veroordeelde, in de loop van de detentie zoveel als nodig aangevuld, nader geconcretiseerd en bijgestuurd, onder meer in functie van de evolutie van de veroordeelde en van gerechtelijke of administratieve beslissingen die zijn detentietraject beïnvloeden of kunnen beïnvloeden.

Art. 40. De Koning stelt de nadere regels vast betreffende de personen of diensten die belast zijn met het opstellen, de bijstelling en de opvolging van het individueel detentieplan.

TITEL V. – Levensvoorwaarden in de gevangenis

[...]

HOOFDSTUK IX. - *Sociale hulp- en dienstverlening*

Art. 102. De gedetineerde heeft in het kader van het uitwerken en het beheer van zijn detentieplan recht op voorbereiding en opvolging door de aan de gevangenis verbonden dienst.

## HOOFDSTUK X. - *Rechtshulpverlening en juridische bijstand*

Art. 103. § 1. De gedetineerde heeft recht op het in de gevangenis aanwezige aanbod inzake sociale hulp- en dienstverlening.

[...] ».

### *Ten gronde*

B.2. De Vlaamse Regering vordert de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de artikelen 19, 35 tot en met 40, 102 en 103, § 1, van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden.

B.3.1. Het enige middel is afgeleid uit een schending van artikel 128 van de Grondwet en van artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.3.2. Artikel 128, § 1, van de Grondwet bepaalt :

« De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, elk voor zich, bij decreet, de persoonsgebonden aangelegenheden, alsook, voor deze aangelegenheden, de samenwerking tussen de gemeenschappen en de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen.

Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, stelt deze persoonsgebonden aangelegenheden vast, alsook de vormen van samenwerking en de nadere regelen voor het sluiten van verdragen ».

B.3.3. Op basis van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals vervangen bij artikel 3 van de bijzondere wet van 8 augustus 1988, zijn de gemeenschappen inzake de persoonsgebonden aangelegenheden en meer bepaald « wat de bijstand aan personen betreft », bevoegd voor :

« 7° de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie ».

B.3.4. Vóór de vervanging bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot hervorming der instellingen waren de gemeenschappen op basis van artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere

wet van 8 augustus 1980 bevoegd voor « de penitentiaire en de post-penitentiaire sociale hulpverlening met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen ». Bij de weglating van die uitzondering in 1988 heeft de bijzondere wetgever beklemtoond dat daaraan geen juridische gevolgen mochten worden verbonden (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405-2, p. 73).

B.4.1. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.

B.4.2. Krachtens artikel 128, § 1, van de Grondwet en artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben de gemeenschappen de volheid van bevoegdheid tot het regelen van de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie. Die bevoegdheid omvat onder meer de materiële, morele en psychosociale hulp aan gedetineerden en ex-gedetineerden en hun gezin, en de voorbereiding tot reclassering (*Parl. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/10, pp. 67-69).

B.5.1. De bestreden wet legt de basisregels vast inzake de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en inzake de daarmee samenhangende rechtspositie van de gedetineerden.

B.5.2. De doelstelling van de bestreden wet wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt verwoord :

« Het Belgisch penitentiair recht wordt tot op heden gekenmerkt door een gebrek aan afdoende wettelijke basis. Aan de uitvoering van de vrijheidsstraffen en de rechtspositie van de gedetineerden wordt immers voornamelijk door de uitvoerende macht en de penitentiaire administratie inhoud gegeven. Er is dan ook dringend nood aan een wettelijke regeling van deze materie met een duidelijke bepaling van de rechten en plichten van gedetineerden en van de doelstellingen bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen » (*Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, DOC 51-0231/015, p. 3).

B.6.1. De federale wetgever is bevoegd voor het regelen van alles wat verband houdt met de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen. Daartoe behoren onder meer de organisatie van de strafinrichtingen, het penitentiair regime, het toezicht en de controle (*Parl. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/10, pp. 67-69).



B.6.2. Gelet op de noodzakelijke verwevenheid van de bevoegdheid van de federale wetgever met die van de gemeenschappen, dienen de onderscheiden wetgevers erover te waken dat ze de uitoefening van de aan de andere normgevers toegekende bevoegdheden niet onmogelijk maken of overdreven bemoeilijken. In voorkomend geval zullen zij, om bevoegdheidsoverschrijding te vermijden, op samenwerking zijn aangewezen.

B.6.3. Te dezen dient de federale wetgever erover te waken dat de gemeenschappen in de mogelijkheid worden gesteld om de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie, waarvoor zij exclusief bevoegd zijn, ten volle te realiseren.

B.6.4. Volgens artikel 9, § 2, van de bestreden wet wordt de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf gericht op het herstel van het door het misdrijf aan de slachtoffers aangedane onrecht, op de rehabilitatie van de veroordeelde en op de geïndividualiseerde voorbereiding van zijn reïntegratie in de vrije samenleving.

Het nastreven van die doelstellingen zou de federale wetgever niet ertoe in staat kunnen stellen de bevoegdheden die aan de gemeenschappen werden toegewezen, aan zich te trekken.

B.7.1. Het bestreden artikel 19 van de wet van 12 januari 2005 regelt de informatieverschaffing aan de gedetineerden bij hun aankomst in de gevangenis.

Volgens artikel 19, § 1, wordt de gedetineerde bij zijn onthaal geïnformeerd over zijn rechten en plichten, over de in de gevangenis of afdeling geldende regels, over de rol van het personeel en over de aldaar bestaande of van daaruit toegankelijke mogelijkheden van medische, juridische, psychosociale, familiale hulpverlening, van morele, levensbeschouwelijke of godsdienstige ondersteuning en van maatschappelijke hulp- en dienstverlening.

Artikel 19, § 2, draagt aan de Koning de bevoegdheid op om de nadere regels te bepalen teneinde die informatie te verstrekken in een voor de gedetineerde verstaanbare taal of op een begrijpelijke wijze.

B.7.2. De Vlaamse Regering vordert de vernietiging van die bepalingen in zoverre daarbij ook de informatie over de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie wordt beoogd.

B.7.3. Volgens de bijzondere wetgever behoort het regelen van de informatieverstrekking aan de gedetineerden bij hun aankomst in de gevangenis tot de bevoegdheid van de federale wetgever (*Parl. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/10, pp. 67-69).

De bestreden bepaling beoogt de gedetineerden bij hun aankomst in de strafinrichting op algemene wijze te informeren over het detentieregime en over de verschillende vormen van hulp- en dienstverlening waarop zij een beroep kunnen doen.

Uit het feit dat de gedetineerden volgens de bestreden bepaling ook moeten worden geïnformeerd over het aanbod van onder meer de hulp- en dienstverlening, waarvoor de gemeenschappen exclusief bevoegd zijn, blijkt niet dat de federale wetgever de uitoefening van die bevoegdheid aan zich trekt. De bestreden bepaling verhindert ook niet dat de gemeenschappen zelf de inhoudelijke informatieverstrekking kunnen organiseren over de hulp- en dienstverlening waarvoor zij exclusief instaan. Aldus houdt artikel 19, § 1, van de bestreden wet geen schending van de bevoegdheidsregels in.

B.7.4. De Vlaamse Regering voert ook aan dat de bevoegdheid die in artikel 19, § 2, van de bestreden wet aan de Koning wordt toegekend om nadere regels vast te stellen met betrekking tot de in paragraaf 1 bedoelde informatie, het risico doet ontstaan dat uitvoeringsbepalingen worden genomen die een ontoelaatbare inmenging in een gemeenschapsbevoegdheid inhouden.

B.7.5. Een aan de uitvoerende macht toegekende machtiging tot het vaststellen van regels tot nadere uitvoering van een wet kan niet zo worden begrepen dat ze de uitvoerende macht zou toestaan de bevoegdheidsregels te schenden.

B.7.6. Bij de uitvoering van artikel 19, § 2, van de bestreden wet is de Koning ertoe gehouden de Hem gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen in overeenstemming met de bevoegdheidverdelende regels. De aan de Koning toegekende delegatie houdt op zich geen bevoegdheidsoverschrijding in.

B.7.7. De bezwaren aangevoerd tegen artikel 19 van de wet van 12 januari 2005 zijn niet gegrond.

B.8.1. De Vlaamse Regering vordert verder de vernietiging van de artikelen 35 tot en met 40 van de wet van 12 januari 2005, in zoverre de bij die bepalingen geregelde detentieplanning betrekking heeft op de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie.

B.8.2. De artikelen 35 tot en met 37 van de bestreden wet regelen het onderzoek naar de persoon en de levenssituatie van de veroordeelden met het oog op het opstellen van het in artikel 38 bedoelde individueel detentieplan.

B.8.3. Volgens artikel 38 wordt in overleg en met medewerking van de veroordeelden het individueel detentieplan uitgewerkt. Het plan bevat een schets van het detentietraject en, in voorkomend geval, van de activiteiten die op herstel zijn gericht, met name de schade die de slachtoffers hebben opgelopen. Het detentieplan bevat ook eventuele adviezen over overplaatsingen die voor de veroordeelde redelijkerwijze in het vooruitzicht kunnen worden gesteld, rekening houdend met de duur van de uitgesproken straffen, met de criteria voor de toepassing van bijzondere wijzen van tenuitvoerlegging en van vervroegde invrijheidstelling of met de datum van definitieve invrijheidstelling.

Dat plan bevat voorstellen van activiteiten waaraan de veroordeelde zal deelnemen, zoals :

1° in het kader van de strafuitvoering beschikbare of beschikbaar te stellen arbeid;

2° onderwijs- of vormingsprogramma's, opleidings- of omscholingsactiviteiten en andere activiteiten die op reïntegratie gericht zijn;

3° psychosociale begeleidingsprogramma's of medische of psychologische behandelingsprogramma's.

Het detentieplan wordt opgenomen in een samenwerkingsprotocol dat wordt ondertekend door de veroordeelde en door de directeur.

B.8.4. Volgens de Vlaamse Regering zijn die bepalingen aangetast door bevoegdheidsoverschrijding in zoverre de bij die bepalingen geregelde detentieplanning betrekking heeft op de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie.

De bevoegdheid toegekend aan de Koning om nadere regels vast te stellen met betrekking tot de uitvoering van de bepalingen betreffende de detentieplanning schept volgens de Vlaamse Regering ook het risico dat uitvoeringsbesluiten worden genomen die een ontoelaatbare inmenging in een gemeenschapsbevoegdheid inhouden.

B.9.1. Specifiek voor de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie, is dat die hulpverlening past in het kader van de strafuitvoering, waarvoor de federale wetgever bevoegd is.

B.9.2. De bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gemeenschappen berust op een stelsel van exclusieve bevoegdheden, dat impliceert dat iedere rechtssituatie in beginsel slechts door één wetgever kan worden geregeld. Indien een regeling, zoals *in casu*, aanleunt bij verscheidene bevoegdheidstoewijzingen, dient het Hof uit te maken waar het zwaartepunt van de geregelde rechtsverhouding ligt.

B.9.3. In het kader van de bestreden wet neemt het individueel detentieplan een centrale plaats in. Het is bedoeld als een basisinstrument voor de penitentiaire behandeling van veroordeelde gedetineerden en beoogt een constructieve invulling van de vrijheidberovende straffen (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1076/001, p. 87).

Zoals het detentieplan is opgevat in de artikelen 35 tot en met 40 van de bestreden wet, beoogt het de planning vast te leggen van het detentietraject van de individuele gedetineerde, wat behoort tot de bevoegdheid van de federale wetgever om de strafuitvoering te regelen.

B.9.4. Hoewel de gemeenschappen exclusief bevoegd zijn voor de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie, komt het de federale wetgever toe te bepalen op welke wijze die hulp- en dienstverlening kan worden ingepast in het geheel van de individuele strafuitvoering, rekening houdend met de specifieke situatie van elke afzonderlijke gedetineerde en met de ruimte die het detentieregime in een concreet geval daartoe laat.

B.9.5. De bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden zoals bedoeld in artikel 5, § 1, II, 7<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, enerzijds, en de door andere bepalingen aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheden, anderzijds, vereisen evenwel dat de federale wetgever, wanneer hij de strafuitvoering en het penitentiair regime regelt, zich beperkt tot hetgeen daartoe noodzakelijk is en de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheid niet onmogelijk maakt of overdreven bemoeilijkt.

B.9.6. Te dezen is aan die voorwaarde voldaan. Uit het feit dat het detentieplan ook voorstellen kan bevatten met betrekking tot activiteiten waarvan de organisatie tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort, blijkt niet dat de federale wetgever beoogt die activiteiten zelf te organiseren.

Het is de exclusieve verantwoordelijkheid van de gemeenschappen om de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op de sociale reïntegratie te regelen en om de andere hen toegewezen bevoegdheden ten volle uit te oefenen. Zoals de bestreden bepalingen zijn geformuleerd, laten zij de noodzakelijke ruimte voor het aanbod aan hulpverlening dat ter zake van de gemeenschappen mag worden verwacht en schenden zij de bevoegdheidsregels niet.

B.9.7. De bestreden wet dient overigens in samenhang te worden gelezen met de samenwerkingsakkoorden die tussen de federale overheid en de gemeenschappen zijn gesloten.

Te dezen bepaalt artikel 5 van het samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie, dat, binnen het welzijnsteam dat in elke gevangenis op

permanente wijze werkzaam is, de hulpverlener van de erkende dienst voor forensische welzijnszorg van de Vlaamse Gemeenschap, ervoor verantwoordelijk is dat aan de vragen en noden van de gedetineerden tegemoet wordt gekomen door de welzijns- en maatschappelijke voorzieningen van de Vlaamse Gemeenschap, wat onder meer het opstellen bevat van een individueel psychosociaal begeleidingstraject ten behoeve van elke gedetineerde, rekening houdend met het individuele detentietraject.

B.10.1. De bezwaren van de Vlaamse Regering tegen de aan de uitvoerende macht verleende delegatie om de nadere uitvoering van de bestreden bepalingen te regelen, kunnen om de redenen uiteengezet onder B.7.5 niet worden aangenomen.

B.10.2. Gelet op de gedifferentieerde materies die in het detentieplan aan de orde zijn, dient de Koning bij het regelen van de kwestie welke personen of diensten zullen worden belast met het opstellen, de bijstelling en de opvolging van het individueel detentieplan, de bevoegdheid en de autonomie van de gemeenschappen te respecteren.

B.10.3. De aan de uitvoerende macht verleende delegatie zou niet ertoe kunnen leiden dat diensten of personen die onder de bevoegdheid van de federale wetgever ressorteren, worden belast met taken die tot de bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen behoren. Evenmin vermag de federale uitvoerende macht eenzijdig de taken van de diensten en personen die onder de bevoegdheid van de gemeenschap ressorteren, te bepalen. De aan de Koning verleende delegatie houdt echter op zich geen bevoegdheidsoverschrijding in.

B.10.4. In zoverre het middel gericht is tegen de artikelen 35 tot en met 40 van de bestreden wet, is het niet gegrond.

B.11.1. Het bestreden artikel 102 maakt deel uit van hoofdstuk IX van de wet, met als opschrift « Sociale hulp- en dienstverlening ». Het bepaalt dat de gedetineerde in het kader van het uitwerken en het beheer van zijn detentieplan recht heeft op voorbereiding en opvolging door de aan de gevangenis verbonden dienst.

De Vlaamse Regering vordert de vernietiging van die bepaling in zoverre de begeleidingsopdracht van de federale dienst ook betrekking heeft op de forensische welzijnszorg.

B.11.2. Het bestreden artikel 103, § 1, maakt deel uit van hoofdstuk X, met als opschrift « Rechtshulpverlening en juridische bijstand ». Het bepaalt dat de gedetineerde recht heeft op het in de gevangenis aanwezige aanbod inzake sociale hulp- en dienstverlening. Vermits de federale overheid niet bevoegd is inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden, kan zij volgens de Vlaamse Regering geen recht op die dienstverlening toekennen.

B.12.1. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de bestreden wet wordt gedragen door een rechtspositionele benadering van de gedetineerde, waarbij het penitentiair regime wordt geformuleerd in termen van rechten en plichten (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-1076/001, p. 54).

De wetgever heeft in dat verband overwogen :

« *Veroordeelden* tot een effectieve vrijheidsstraf zijn weliswaar personen die een lek geslagen hebben in de dijk van de rechtsbescherming waarmee burgers niet alleen tegen onrechtmatig overheidsoptreden, maar ook tegen criminaliteit worden beschermd.

Dit neemt niet weg dat het rechtsstatelijk recht op rechtsbescherming en de door de sociale verzorgingsstaat ondersteunde individuele ontplooiingskansen in een democratische rechtsstaat niet beschouwd kunnen worden als het exclusieve recht van de burgers die zich normconform gedragen, maar als een prerogatief van elke burger » (*ibid.*, p. 56).

B.12.2. Door de gedetineerde het recht toe te kennen om gebruik te maken van het in de gevangenis aanwezige aanbod inzake sociale hulp- en dienstverlening en om zich te laten bijstaan door de aan de gevangenis verbonden dienst regelt de federale wetgever die dienstverlening niet. Evenmin legt hij de gemeenschappen of de gedetineerden ter zake verplichtingen op of maakt hij de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk.

B.12.3. De bestreden bepalingen houden derhalve geen schending in van de ter zake geldende bevoegdheidsregels.

B.13. Het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 28 juni 2006.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts