



NOTA

Standpunt van de OVB over het wetsvoorstel van 21 februari 2013 betreffende de internering van personen

14 januari 2014 - Hoorzitting in de Senaatscommissie voor de Justitie

1. Inleiding

De schrijnende situatie van de meer dan 1000 delinquente geesteszieken die in onze gevangnissen verblijven is intussen alom bekend: de media maken er ons met regelmaat van de klok attent op, psychiaters, advocaten en andere deskundigen proberen de wantoestanden aan de kaak te stellen en ook de Orde van Vlaamse Balies heeft de problematiek van de geïnterneerden als prioritair op haar agenda gezet.

Daarnaast is het zo dat de Belgische Staat door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in 1998 voor het eerst en sindsdien reeds herhaaldelijk werd veroordeeld voor het uitblijven van een geschikte oplossing voor de geïnterneerden die zich in de gevangenis bevinden. Het gaat om schendingen van zowel art. 5 als art. 3 EVRM.

Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de vrijheidsberoving van een geesteszieke slechts rechtmatig is indien ze plaatsvindt in een inrichting die is aangepast aan de bijzondere behoeften van de geesteszieken (EHRM, 28 mei 1985, *Ashingdane* t. Verenigd Koninkrijk, §44; EHRM 30 juli 1998, *Aerts* t. België, §46 en alle andere arresten die in deze materie nog zijn gevolgd.)

In de zaak L.B. tegen België van 2 oktober 2012 (n° 22831/2008) besliste het Hof dat de psychiatrische annex van, in casu, de gevangenis te Gent, geen geschikte plaats is om aan een geïnterneerde de gepaste zorgen te geven met het oog op zijn re-integratie in de samenleving (§ 95). De Belgische Staat werd veroordeeld voor onrechtmatige vrijheidsberoving wegens schending van art. 5 § 1 EVRM.

Het Europees Hof heeft er ook reeds herhaaldelijk op gewezen dat het belangrijk is te zoeken naar een redelijk evenwicht tussen de belangen van de overheden en die van de betrokkene. Dergelijk evenwicht wordt verbroken wanneer de betrokkene in een inrichting wordt gelaten die het bevoegde rechtscollege onaangepast vond met het oog op een reclassering van de betrokkene.

Voorliggende tekst formuleert de voornaamste kritieken vanuit de advocatuur op het wetsvoorstel van 21 februari 2013 betreffende de internering van personen.

2. Recente veroordelingen van België

2.1. Veroordelingen in 2013 en 2014

De veroordelingen van de Belgische Staat blijven zich intussen opstapelen. Zo werd ons land op 10 januari 2013 veroordeeld op grond van de schending van art. 3 en 5 EVRM in de arresten Claes t. België (n° 43418/09), Swennen t. België (n° 53448/10) en Dufoort t. België (n° 43653/09). Samen met het arrest LB t. België, reeds hoger geciteerd, worden deze arresten door het EHRM 'de principiësarresten' genoemd in de Belgische interneringsproblematiek.

Op 9 januari 2014 volgden opnieuw veroordelingen, in maar liefst acht zaken: Saadouni t. België (n°50658/09), Oukili t. België (n° 43663/09), Gelaude t. België (n° 43733/09), Plaisier t. België (n° 28785/11), Lankester t. België (n° 22283/10), Van Meroye t. België (n° 330/09), Caryn t. België (n° 43687/09) en Moreels t. België (n° 43717/09).

Het Mensenrechtenhof herhaalt (arrest Caryn): "41. *Il résulte des affaires ayant donné lieu aux quatre arrêts de principe précités que le cas du requérant n'est pas isolé. Il y a un problème structurel en Belgique dans la prise en charge des personnes délinquantes souffrant de troubles mentaux. (L.B., § 95, Claes, § 116, Dufoort, § 81, et Swennen, § 81)*".

2.2. Schendingen van artikel 3 EVRM

Naast veroordelingen op grond van onrechtmatige - want niet aan de noden van de geesteszieke aangepaste - vrijheidsberoving (art. 5 EVRM) werden de leefomstandigheden van de geïnterneerden in de psychiatrische afdelingen van de gevangenissen inmiddels ook getoetst aan art. 3 van het EVRM (onmenselijke behandeling). Het arrest Claes (n° 43418/09; § 95 ev.) is tekenend: « 95. *La Cour rappelle qu'il n'est guère suffisant que le détenu soit examiné et un diagnostic établi et qu'il est par contre primordial qu'une thérapie correspondant au diagnostic établi et une surveillance médicale adéquate soient également mis en œuvre (Raffray Taddei c. France, n° 36435/07, § 59, 21 décembre 2010).*(...)

1. (...) *Est dénoncée l'inadéquation des annexes psychiatriques comme lieu de détention des personnes atteintes de troubles mentaux en raison de l'insuffisance généralisée de personnel, de la mauvaise qualité et de l'absence de continuité des soins, de la vétusté des lieux, de la surpopulation ainsi que du manque structurel de capacité d'accueil dans le circuit psychiatrique extérieur* ».

Het Hof besluit tot schending van art. 3 EVRM (onmenselijke behandeling), want « *le maintien en annexe psychiatrique sans espoir réaliste d'un changement, sans encadrement médical approprié et pendant une période significative constitue dès lors une épreuve particulièrement pénible l'ayant soumis à une détresse d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention.* » (§ 100)

Het recente arrest Lankester van 9 januari 2014 stelt ook, verwijzend naar het arrest Claes, een schending van art. 3 EVRM vast en dus een onmenselijke behandeling (§§ 58-69).

3. Wettelijk kader

De huidige wettelijke regeling, vastgelegd in de Wet tot Bescherming van de Maatschappij van 9 april 1930, aangevuld en gewijzigd in 1964, is geworteld in de ideeën van het sociaal verweer. Die vierden hoogtij rond de eeuwwisseling en begin twintigste eeuw en zijn een exponent van het



ongebreidelde geloof in de vooruitgang van de wetenschap. Naast een systeem van straffen moest de overheid, parallel met de gewone strafrechtsbedeling, een bijzonder maatregelensysteem uitwerken vanuit dezelfde grondslag, m.n. de optimale bescherming van de samenleving (het juridische luik) en gericht op hetzelfde doel, m.n. de resocialisering van het delinquente individu (het verzorgingsluik).

Het juridische of beveiligingsluik van de wet heeft vanaf het begin goed gewerkt. Nergens was kritiek te horen op de vlotheid waarmee geesteszieken terecht konden in de gevangenis. Voor de beleidsmakers was daarmee het doel al bereikt. Het luik met betrekking tot de verzorging en opvang van de geesteszieken is echter tot op heden zo goed als dode letter gebleven.

De **kritieken op de interneringswet** - en meer bepaald op de behandeling van de geesteszieken in de gevangenis - waren niet uit de lucht gegrepen, doch werden nauwelijks gehoord:

- De geïnterneerde geesteszieken worden opgevangen in de psychiatrische afdelingen van 19^{de}-eeuwse gevangenissen, die eigenlijk in niets verschillen van de gewone gevangenisvleugels, zonder medische verzorging en psychologische begeleiding en zonder perspectief. Voor deze wantoestanden werd België op 30 juli 1998 veroordeeld door het EHRM in het arrest Aerts en reeds herhaaldelijk, laatst nog in 2009, op de vingers getikt door het Europees Comité ter Preventie van Foltering en Onmenselijke Behandeling.
- De uitbouw van een zorgnetwerk voor geïnterneerden laat op zich wachten nu de ministeries van Justitie, Volksgezondheid en Welzijn het niet eens raken over wie de kosten zal dragen.
- De rechtspositie van de kandidaat-geïnterneerde laat te wensen over, ondanks de sinds 1964 ingevoerde verplichte bijstand van een advocaat op elk ogenblik dat over de internering wordt beslist.

4. Kritieken op de wet van 2007

Het wetsontwerp Onkelinx werd zonder noemenswaardige wijzigingen, ondanks de gefundeerde kritieken, goedgekeurd en gepubliceerd in het B.S van 13 juli 2007. De wet neemt voor het eerst uitdrukkelijk de dubbele doelstelling van de internering op in artikel 2, zijnde *'de internering van personen met een geestesstoornis is een veiligheidsmaatregel die tegelijkertijd ertoe strekt de maatschappij te beschermen en ervoor te zorgen dat aan de geïnterneerde de zorgen worden verstrekt die zijn toestand vereist met het oog op zijn re-integratie in de maatschappij.'*

De voornaamste kritiek op de wet van 2007 en tegelijk ook de reden waarom de wet tot op heden niet in werking kon treden, ligt in het veel te omslachtige procedurele luik ervan. Dat zorgt er voor dat de wet haar doelstelling, m.n. het faciliteren van de doorstroming van de geïnterneerden naar aangepaste zorgeenheden, compleet voorbij schiet.

De wet van 2007 heeft bijna klakkeloos de procedures overgenomen uit de wet op de externe rechtspositie van gedetineerden en is daarbij voorbijgegaan aan de totaal verschillende realiteit: uit hun aard kunnen geïnterneerden immers niet worden gelijkgeschakeld met gedetineerden.



Gedetineerden zijn in staat een reclasseringsplan uit te werken waarbij huisvesting en tewerkstelling centraal staan, zij hebben als het ware hun lot in eigen handen.

De reclasseringsmogelijkheden van geïnterneerden zijn daarentegen sterk afhankelijk van de opnamecapaciteit van gespecialiseerde centra, van de stabiliteit van hun geestestoestand en van het deskundigenonderzoek. Henri HEIMANS, kamervoorzitter van het Gentse hof van beroep en voorzitter van de CBM Gent, stelde destijds in de commissie Justitie daaromtrent het volgende: *'De opgestelde procedureregels, overgenomen uit de procedure voorwaardelijke invrijheidstelling, zijn onwerkbaar om voor geïnterneerden interneringstrajecten in te vullen. Zo zijn veroordeelden steeds opgesloten in de gevangenis bij eerste tussenkomst van de strafuitvoeringsrechtbank, terwijl de meerderheid van de geïnterneerden thans niet opgesloten zijn, doch geplaatst of vrij op proef in een kliniek, opvangtehuis of thuis. (...) Door de jaren heen is in de praktijk van de Vlaamse commissies een proactieve interactie gegroeid tussen de commissies bescherming maatschappij, de psychosociale diensten van de gevangenen, de justitiehuisen en de verzorgingsinstellingen om te zoeken naar geschikte instellingen voor geïnterneerden, voor zover de veiligheid dit toelaat.'*

5. Het wetsvoorstel Anciaux: krachtlijnen en kritieken

Het wetsvoorstel 5-2001 van senatoren Anciaux, Torfs, Mahoux en anderen heeft de ambitie om de wet van 21 april 2007 te herschrijven. Het houdt rekening met de opmerkingen die destijds werden gemaakt op de 'steekvlamtotstandkoming' van de wet en met de kritieken die sindsdien werden geformuleerd.

De schrijnende situatie van de geïnterneerden in de gevangenis lag nooit echt aan de wetgeving zelf, maar aan de uitvoering ervan. De overheid weigerde tot nu toe de echte problemen onder ogen te zien, oplossingen te zoeken en daar het nodige budget voor vrij te maken.

Het wetsvoorstel kan wat dat betreft aan volgende kritieken onderworpen worden:

a. Het psychiatrisch deskundigenonderzoek

Het psychiatrisch deskundigenonderzoek, reeds uitgebreid heromschreven in de W. 21 april 2007, krijgt een verder uitgewerkte wettelijke basis:

- Als een rechter aanneemt dat een pleger van een misdrijf zich in een toestand bevindt waarin zijn oordeelsvermogen is aangetast, zal die een forensisch psychiatrisch of psychologisch deskundigenonderzoek moeten bevelen.
- De mogelijkheid een college van deskundigen aan te stellen, desgevallend met bijstand van andere gedragswetenschappers, is voor het eerst wettelijk verankerd waarmee meteen 'het multidisciplinair deskundigenonderzoek' mogelijk wordt gemaakt;
- Een vorm van tegensprekelijkheid van het deskundigenonderzoek wordt voor het eerst opgenomen. De deskundige zal zijn ontwerpverslag overmaken aan de raadsman van de verdachte en het OM, waarop opmerkingen kunnen worden gegeven, desgevallend na het verslag aan een eigen deskundige te hebben voorgelegd.

⇒ *De Orde van Vlaamse Balies juicht de steeds belangrijker wordende rol van de deskundige toe, net zoals de mogelijkheid van een multidisciplinair forensisch onderzoek en de tegensprekelijkheid ervan. Er wordt echter heel veel verwacht van de forensische psychiatrische en psychologische deskundigen. De overheid zal bijzondere inspanningen*



moeten leveren om de erkenningen van de deskundigen uit te werken en de kwaliteitsgaranties te verzekeren. Ook moet zij meer financiële middelen vrijmaken om die experten te vergoeden.

b. De tenuitvoerlegging van de internering

Het wetsvoorstel heeft het fel bekritiseerde art. 25 van de W. 21 april 2007 weggewerkt.

Elke uitvoeringsmodaliteit (verlof, uitgangsvergunning, beperkte detentie, ET, invrijheidsstelling op proef, voorlopige invrijheidsstelling) kan in elke fase van de uitvoering worden toegekend (art. 28 van het ontwerp).

De voorwaarden verbonden aan de toekenning van een uitvoeringsmodaliteit werden overgenomen en zelfs verder verfijnd (art. 27 van het ontwerp).

⇒ *Al is de rechtspositie van de geïnterneerden verder uitgewerkt, de mogelijke tussenkomst van de Minister van Justitie (art. 57) roept vragen op.*

c. De procedurele voorschriften

Het Grondwettelijk Hof vernietigde een aantal artikelen van de wet van 2007 (arrest van 6 november 2008). Het wetsvoorstel maakt het nu wel mogelijk dat de raadsman van de geïnterneerde een kopie van het dossier opvraagt en bepaalt de cassatietermijn nu op 48 uur i.p.v. 24 uur.

Belangrijke vernieuwing is ook dat indien de geïnterneerde verblijft in een instelling, de hoofdgeneesheer van de instelling of de directeur van het justitiehuis wordt gehoord ter zitting.

De strafuitvoeringskamer zal een beslissing kunnen moduleren in het kader van het 'verder beheer van de internering' (titel III van het voorstel - art. 48 ev.). De zaak dient dan, na advies, te worden behandeld op de eerst nuttige zitting.

Slechts in hoogdringende gevallen kan de strafuitvoeringskamer 'zonder zitting noch oproeping' een beslissing nemen tot plaatsing of overplaatsing, of tot toekenning van een uitvoeringsmodaliteit (art. 55 voorstel). Het wetsvoorstel blijft de lijn volgen van de W. 2006 op de externe rechtspositie van de gedetineerden.

⇒ *De procedures in het wetsontwerp zijn bijzonder omslachtig gebleven: de 'strafuitvoeringskamer' wordt de machinekamer van de internering, dient adviezen te vragen, rapporten door te sturen, zittingen te fixeren, inzagetermijnen te respecteren, e.d.m.*

De interneringsdossiers zullen worden toebedeeld aan een kamer van de strafuitvoeringsrechtbank 'uitsluitend bevoegd voor interneringszaken' die echter wel op dezelfde wijze is samengesteld als de 'gewone' strafuitvoeringskamer. Los van de semantische discussie dat een geïnterneerde niet is 'gestraft' en dus niet voor de 'strafuitvoeringsrechtbank zou mogen komen, kan men zich afvragen waarom de gespecialiseerde interneringskamer niet is samengesteld uit bijvoorbeeld een assessor-psychiater en een assessor-maatschappelijke re-integratie, vertrouwd met het specifieke hulpverleningslandschap.

Procedureel heeft het wetsvoorstel steeds de strafuitvoeringskamer nodig om beslissingen te nemen, terwijl één van de grootste troeven van de CBM's vandaag is dat de voorzitter -



weliswaar op praetoriaanse wijze - steeds kort op de bal beslissingen kan nemen die dan achteraf kunnen worden bekrachtigd door de Commissie.

Men moet kort op de bal kunnen spelen. Of het wetsvoorstel zijn ambitie bereikt om de procedures aan te passen aan de flexibiliteit eigen aan een interneringsparcours, valt af te wachten.

6. Oplijsting van enkele bestaande problemen getoetst aan het wetsvoorstel

6.1. Behoefte aan wetenschappelijke ondersteuning van het beleid

Om een beleid uit te werken is het noodzakelijk te beschikken over een probleemomschrijving: hoeveel mensen vallen onder de wetgeving, voor welke feiten zijn ze geïnterneerd, welke diagnose werd gesteld? Bestaat de 'model-geïnterneerde' wel? Tot op vandaag is nauwelijks wetenschappelijk onderzoek beschikbaar en moeten de beleidsmakers het doen met partieel onderzoek dat vaak zeer regionaal werd gevoerd.

Het wetsvoorstel verwijst naar het rapport van de Koning Boudewijnstichting uit 2002 waarin het gebrek aan wetenschappelijke basis in het wetgevingsproces aan de kaak wordt gesteld.

⇒ *De nieuwe wet - met ander en beter deskundigenonderzoek - kan eventueel tegemoetkomen aan dit oud zeer.*

6.2. Nood aan een degelijke psychiatrische expertise.

Een goede behandeling begint bij een goede diagnose. Het belang van het aanvangsverslag van de aangestelde deskundige kan moeilijk onderschat worden: het is als een label dat de betrokkene opgeplakt krijgt en voor zijn leven, minstens voor zijn periode onder rechterlijk toezicht, meedraagt. Steeds zal naar dat aanvangsverslag worden teruggegrepen.

Eenzijds evolueert de psychiatrie als wetenschap zeer snel, anderzijds is de relatie criminaliteit-geestesstoornis dermate complex dat overleg tussen verschillende disciplines aangewezen is. Daarom wordt er reeds vele jaren voor gepleit om een multidisciplinair bio-psychosociaal deskundigenonderzoek verplicht te maken, zeker voor de zwaardere dossiers. Gelet op wat de wetgever van 2007 van de deskundige verwachtte en wat het wetsvoorstel heeft overgenomen (o.m. een antwoord op de vraag naar risicotaxatie, naar behandelbaarheid, e.d.) klemt dit des te meer.

⇒ *Het multidisciplinair deskundigenonderzoek in de wet verankeren kan hierin een enorme stap voorwaarts zijn, voor zover de overheid voldoende middelen uittrekt om de experten fatsoenlijk te betalen. Ook moet de tegensprekelijkheid van het onderzoek de facto verzekerd zijn.*

In dit kader kan het belang worden aangestipt van een kwantitatieve observatie van een delinquent, zoals dit in Nederland bestaat (cfr. Pieter Baan Centrum). Vandaag worden delinquenten opgesloten in de gevangenis en komt de psychiater hen daar - lees: in een advocatenlokaal - spreken en testen.



De wet van 1930/1964 bevat een observatiestelling, maar die wordt zeer zelden toegepast en nooit in medisch noch wetenschappelijk verantwoorde omstandigheden. Ook de wet van 2007 en het wetsvoorstel bevatten de mogelijkheid van observatie, maar plaatsen ze nog steeds 'op de psychiatrische afdeling van de gevangenis'. Het EHRM zegt echter dat in de gevangenis geen kwalitatieve observatie kan plaatsvinden, en dat zou ook niet mogen.

⇒ *Het wetsvoorstel biedt ook de mogelijkheid, met verwijzing naar een nieuw art. 603bis W. Sv., om de observatie te laten plaatsvinden in de nog op te richten (of in te richten) Forensisch Psychiatrische Centra. Als de FPC's geen veredelde gevangenissen worden en men zich effectief richt op forensische psychiatrie, betekent dit een vooruitgang.*

6.3. Performantere werking van de CBM en Surb

De Wet van 2007 heeft de bevoegdheid voor de uitvoering van de interneringsmaatregel van de CBM doorgeschoven naar de strafuitvoeringsrechtbank. Dit gebeurde zonder te hebben nagedacht welke implicaties dat zou teweegbrengen voor zowel de werklast als de behandeling van de dossiers zelf. De strafuitvoeringsrechtbanken waren niet voorzien op deze bijkomende werklast, noch beschikten ze over deskundigheid om deze bijzondere materie te behandelen.

⇒ *Gezien het belang dat wordt gehecht aan de analyse van de geestestoestand van de geïnterneerde alvorens over te gaan tot invrijheidstelling op proef, is het onbegrijpelijk dat in de strafuitvoeringsrechtbank géén psychiater zetelt, noch forensische gedragswetenschappelijke expertise aanwezig zal zijn. Dit is een lacune in het wetsvoorstel.*

6.4. Justitie en Volksgezondheid dienen samen een zorgnetwerk uit te bouwen.

De belangrijkste oplossing voor de meest prangende problemen ligt in de samenwerking tussen de verschillende overheden die bevoegd zijn in de materie.

Volksgezondheid en Welzijn dienen als hoofdverantwoordelijke bevoegd te worden voor het luik behandeling en begeleiding van de geïnterneerde geesteszieke, Justitie voor het luik (sociale) controle op de naleving van de voorwaarden, voor de bescherming van de maatschappij. Mettertijd is de kloof tussen het lage kwaliteitsniveau van de psychiatrische zorg in de strafinrichtingen en de gespecialiseerde hulpverlening in de gewone psychiatrie alsmaar groter geworden.

⇒ *De eerste grote stappen tussen Justitie en Volksgezondheid zijn reeds gezet, maar men moet dringend werk maken van een betere afstemming tussen beide. Geen enkele wet heeft kans op slagen als de doorstroming van geesteszieken, geïnterneerd door Justitie, wordt geblokkeerd door organisatorische criteria.*

6.5. Betere rechtswaarborgen voor de geïnterneerden

De gebrekkige rechtspositie van de geïnterneerde is een rode draad doorheen de interneringsproblematiek. Een van de meest fundamentele problemen hierbij is de toegang tot de rechter.

De wet van 1930/64 maakt het slechts mogelijk om zesmaandelijks zijn zaak behandeld te zien door de CBM. Dankzij de goede opvolging van de secretariaten bij de Commissies worden de



meeste dossiers op regelmatige tijdstippen behandeld, maar lang niet overal met even grote zorgvuldigheid en ook niet automatisch.

De wet van 2007 zorgt wel voor een soort automatische opvolging van de hangende dossiers, parallel met de regeling voor de gedetineerden.

⇒ *Het wetsvoorstel Anciaux neemt de procedures bijna integraal over. De automatische opvolging betekent wel een vooruitgang, maar het valt af te wachten of de ingewikkelde procedures de vlotte doorstroming van de geïnterneerden niet zullen belemmeren.*

6.6. De herwaardering van de rol van de advocaat

De geïnterneerde dient op elk ogenblik dat wordt beslist over de maatregel te worden bijgestaan door een advocaat. Dit is reeds zo sinds 1964. Bijstand van de advocaat is vanzelfsprekend maar nuttig als de advocaat ook effectief een bijdrage levert aan het debat.

Om de kennis bij de advocaten over de problematiek van de geesteszieken in het algemeen en de geïnterneerden in het bijzonder te vergroten, moet ook gedacht worden om een opleiding of vorming te organiseren rond psychiatrische ziektebeelden en de psychiatrische (deskundigen)onderzoeken. Immers, de meeste advocaten die niet vertrouwd zijn met de terminologie en de wijze waarop deskundigen ermee omgaan, pleiten op onbekend terrein. Via een opleiding zou men kunnen leren omgaan met het karakteristieke van de geesteszieke, net zoals het geval is bij de vorming 'jeugdadvocatuur'. Door de ambtshalve aanstellingen in interneringsdossiers door die advocaten te laten uitvoeren die de opleiding hebben gevolgd, wordt alvast tegemoetgekomen aan die bezorgdheid.

De balie moet in de materie van de internering zijn rol uitgebreid blijven spelen omdat de advocaat uiteindelijk de woordvoerder is van die steeds groter wordende groep gevangenen die door een nalatige overheid aan hun lot zijn overgelaten.

⇒ *Niet alleen advocaten, maar iedereen die met geesteszieken in aanraking komt (politie, psychiaters, psychologen, gevangenisbewakers, enz.) moet een speciale opleiding hebben genoten.*

7. Besluit

De Orde van Vlaamse Balies juicht de ruimte die men creëert voor een grondig debat en de georganiseerde hoorzittingen toe. Zij hoopt dat met de geformuleerde kritieken van de experts rekening zal worden gehouden en dat men zo tot een perfectionering van de nieuwe wet kan komen.

Jan DE WINTER
Advocaat balie Gent

m.m.v. Maja DE CORT
Jurist studiedienst OVB

