

ANNOTATIE

Venken e.a. t. België (EHRM, 46130/14) – Een nieuw hoofdstuk in de Belgische interneringssaga

T. Mortier

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 06-04-2021,
ECLI:CE:ECHR:2021:0406JUD004613014 (EHRC-2021-0110)*

1. Reeds sinds 1998 stelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ('EHRM') de Belgische praktijk om de vrijheidsberoving van geïnterneerden te laten plaatsvinden in gevangenissen, waar hen geen gepaste therapeutische zorg verleend kan worden, aan de kaak.[1] Een geïnterneerde is naar Belgisch recht een persoon met een geestesstoornis die strafbare feiten gepleegd heeft, maar voor deze feiten strafrechtelijk onverantwoordelijk wordt verklaard. Een rechterlijke instantie kan in die omstandigheden een maatregel van internering opleggen. Dat is een veiligheidsmaatregel en geen straf. Deze maatregel beoogt de re-integratie van de betrokkene in de maatschappij.[2] Het Hof heeft al meermaals gesteld dat er een verband moet bestaan tussen de reden waarom de vrijheidsberoving wordt opgelegd en de omstandigheden van die vrijheidsberoving.[3] De vrijheidsberoving van een persoon met een geestesstoornis vindt daarom bij voorkeur plaats in een psychiatrische instelling, waar de nodige zorg verleend kan worden met het oog op re-integratie in de samenleving.[4] Het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing ('CPT') wees echter al meermaals op de ondermaatse detentieomstandigheden voor geïnterneerden in de Belgische gevangenissen.[5] In 2016 sprak het Hof het pilootarrest *W.D.* uit, waarin het de Belgische overheid een termijn van twee jaar toekende om het aantal geïnterneerden dat zich in dergelijke omstandigheden van vrijheidsberoving bevond, drastisch te verminderen.[6]

2. In het geannoteerde arrest wordt die praktijk nogmaals aangeklaagd. De vijf verzoekers

waren (voor een al dan niet onderbroken periode) van hun vrijheid beroofd in de psychiatrische afdeling van verscheidene gevangenissen, waar ze niet de vereiste aangepaste therapeutische behandeling kregen en zonder dat hiertegen voor hen een effectief rechtsmiddel openstond.

De rechtsvraag waarover het Hof in het arrest *Venken* moest oordelen, is tweeledig. Om te beginnen moest het Hof nagaan of de behandeling van de verzoekers in de psychiatrische vleugels van gevangenissen in strijd was met art. 3 en 5 lid 1 EVRM. Daarnaast moest het Hof nagaan of ze een doeltreffend rechtsmiddel hadden kunnen instellen met het oog op het verbeteren van hun situatie, overeenkomstig art. 5 lid 4 en 13, in combinatie met art. 3 EVRM.

3. Het Hof begon zijn onderzoek met de eerste vraag. Op het moment van het arrest waren alle verzoekers reeds overgeplaatst naar psychiatrische instellingen en hadden ze een schadevergoeding ontvangen voor de schendingen van hun rechten. De Belgische overheid wierp dan ook op dat de verzoekers hun slachtofferstatus verloren hadden. Het Hof maakte een onderscheid tussen een preventief en een compensatoir rechtsmiddel. De nationale rechter had een compensatoir rechtsherstel geboden, wat volgens Straatsburgse rechtspraak in beginsel afdoende zou kunnen zijn om de schending te remediëren. Teneinde de slachtofferstatus echter te verliezen, moet dit dan wel de volledige schending dekken en voldoende adequaat zijn in het licht van art. 41 EVRM. De vraag was of dit effectief het geval was.

4. Aan de verzoekers Rogiers, Neiryndck en Van Zandbergen had de nationale rechter slechts voor een deel van hun verblijf in de gevangenis rechtsherstel toegekend, aangezien voor buitencontractuele overheidsaansprakelijkheid een verjaringstermijn van vijf jaar geldt.[7] Dit houdt in dat slechts de periode van vijf jaar voorafgaand aan het indienen van de vordering in aanmerking kwam voor een schadevergoeding, maar niet de schendingen die daarvóór hadden plaatsgevonden.

Het EHRM vond deze toepassing van de verjaringstermijn niet Verdragsconform. Ondanks een aantal korte onderbrekingen, waarbij de verzoekers verlof kregen in een externe psychiatrische instelling, waren de verzoekers nooit definitief in vrijheid gesteld, noch had dit ooit wezenlijk hun status als gedetineerde gewijzigd. Ze ondergingen dus een ononderbroken verblijf in gevangeniscentra, waarvan de duur de grenzen van het aanvaardbare ver overschreden had. Een verjaringstermijn van vijf jaar zou geïnterneerden dwingen om een schadevergoeding te vorderen voor een verdragsschending, ruim voordat de voortdurende schending in kwestie een einde nam. Gelet op hun fragiele mentale gezondheid, vormde dit een buitensporige procedurele last voor de verzoekers.[8] Dit werd versterkt door de vaststelling dat tijdens hun verblijf in de gevangenis, het primaire doel van de verzoekers was

om overgeplaatst te worden uit de gevangenis. In dat opzicht zou enkel een preventief rechtsmiddel doeltreffend kunnen zijn om de schending te remediëren.[9] Aangezien het toegekende rechtsherstel niet de volledige periode van verdragsschending dekte, behielden deze drie verzoekers hun slachtofferstatus.

De verzoekers Venken en Clauws hadden daarentegen wel rechtsherstel ontvangen voor de volledige periode van hun opsluiting. Dit rechtsherstel kon, gezien de omstandigheden en de wijde appreciatiemarge die het Hof de aan de Verdragsstaten in deze context laat, niet als onredelijk worden beschouwd. Het Hof onderzocht dan ook enkel de detentieomstandigheden van Rogiers, Neiryck en Van Zandbergen.

5. Het Hof oordeelde eerder kort over de gegrondheid. Verwijzend naar een aantal eerdere arresten tegen België, stelde het Hof dat in de psychiatrische vleugels in Belgische gevangenissen geen aangepaste therapeutische zorg werd verleend aan de geïnterneerden. Een plaatsbezoek van het CPT in 2017 – dus na het pilootarrest *W.D.* – had aan het licht gebracht dat de systemische problemen in die psychiatrische vleugels nog steeds bestonden. Hierdoor werd het verband tussen de oorzaak van de vrijheidsberoving en de omstandigheden ervan verbroken en meer leed berokkend dan noodzakelijkerwijs te verwachten valt bij een vrijheidsberovende straf. Het Hof besloot dan ook tot een schending van de art. 3 en 5 lid 1 EVRM.

6. Het Hof vervolgde zijn oordeel met de vraag of de verzoekers hadden kunnen beschikken over een effectief rechtsmiddel, dat de schending van hun rechten kon beëindigen en verhinderen naar de toekomst toe. Het Hof herhaalde zijn conclusie uit *W.D.* dat enkel een preventief rechtsmiddel effectief had kunnen zijn voor de betrokkenen, aangezien hun primair doel de overplaatsing naar een externe instelling was.[10]

Ook hierbij maakte het Hof een onderscheid tussen de verzoekers. Het verzoek tot invrijheidstelling van Venken, Rogiers en Neiryck was door de bevoegde instantie behandeld met toepassing van de (intussen opgeheven) wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers. Het Hof had reeds in het pilootarrest *W.D.* t. *België* geoordeeld dat de rechtsmiddelen in die wet niet voldeden. Bijgevolg besloot het Hof tot een schending van de art. 5 lid 4 en 13, al dan niet samen gelezen met art. 3 EVRM.

7. De verzoekers Clauws en Van Zandbergen hadden hun verzoek tot invrijheidstelling ingediend na inwerkingtreding van de Interneringswet van 2014, die de wet van 1930 opgeheven had.[11] De nieuwe wet beoogt tegemoet te komen aan de aanhoudende kritiek van het CPT en het EHRM.[12] Dit was de eerste keer dat het Hof de doeltreffendheid van de

rechtsmiddelen uit de nieuwe wet toetste.

De Interneringswet voorziet in een systeem van automatische periodieke herziening van de vrijheidsberoving van de geïnterneerde, die minstens eenmaal per jaar moet plaatsvinden. Een dergelijk tijdsverloop vindt het Hof echter niet redelijk; een doeltreffend rechtsmiddel moet snel in staat zijn de vrijheidsberoving in gevangnissen te beëindigen. Een jaarlijks evaluatiemoment volstaat daarvoor niet, temeer daar de bevoegde instantie zich in het geval van Van Zandbergen onbevoegd verklaard had om zich uit te spreken over de overplaatsing bij gebrek aan een concreet reclasseringsplan, waaruit de perspectieven op reclassering moeten blijken voor de geïnterneerde.[13]

Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid om met toepassing van art. 54 van de Interneringswet een procedure bij hoogdringendheid te voeren, waarbij de bevoegde kamer voor de bescherming van de maatschappij tot de overplaatsing van de geïnterneerde persoon kan beslissen. Hiervan had Clauws gebruik proberen maken, maar de kamer had geoordeeld dat de situatie waarin Clauws zich bevond, niet hoogdringend was. De verzoeker had immers opnieuw geen reclasseringsplan voorgesteld. Het Hof oordeelde echter dat het niet aan de betrokken geïnterneerde is om de eigen overplaatsing te regelen, maar wel aan de bevoegde overheid. Het oordeelde dan ook dat dit rechtsmiddel evenmin als effectief aanzien kon worden.

Tot slot hadden de verzoekers de mogelijkheid om een kortgeding in te stellen bij de burgerlijke rechtbank om zo een beslissing te verkrijgen die hun vrijheidsberoving in overeenstemming kon brengen met het Verdrag. Dit middel is complementair aan de rechtsmiddelen bij de sociale beschermingsinstanties. Het Hof had in *W.D.* geoordeeld dat dit rechtsmiddel niet doeltreffend was gezien het structurele tekort van geschikte plaatsen.[14] Het hangt dus niet zozeer af van het rechtsmiddel zelf, maar van het gebrek aan voldoende plaatsen in het externe zorgcircuit en het gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel. Dit kan de tenuitvoerlegging van een vonnis ernstig belemmeren, zodat het Hof in *W.D.* oordeelde dat dit rechtsmiddel bezwaarlijk als doeltreffend beschouwd kon worden. Gelet echter op de grote vooruitgang die de Belgische overheid geboekt heeft sinds *W.D.* in het creëren van bijkomende opvangplaatsen in psychiatrische centra en de grotere bereidheid van de kortgedingrechter om dwangsommen op te leggen, kon een kortgedingprocedure ditmaal wél als een doeltreffend rechtsmiddel aangemerkt worden. Het Hof herinnerde eraan dat de effectiviteit van de rechtsmiddelen in hun totaliteit beoordeeld moest worden en niet per se geval per geval. Noch met betrekking tot Clauws, noch met betrekking tot Van Zandbergen kon dan ook een schending van de art. 5 lid 4 en 13, samen gelezen met 3, EVRM vastgesteld worden.

8. Het arrest *Venken* betekent dus een nieuw hoofdstuk in de Belgische internerings saga. Het Hof stelt enige vooruitgang vast in de problematiek van geïnterneerden in gevangeniscentra. Het aantal geïnterneerden waarvan de uitvoering van de interneringsmaatregel nog steeds plaatsvond in gevangenissen, was reeds met een derde afgenomen, terwijl twee nieuwe psychiatrische centra de deuren in de tussentijd openden. Daar staat tegenover dat op het moment van het arrest, 537 geïnterneerden zich nog steeds in de psychiatrische vleugel van een gevangenis bevonden.[15] Het Hof spoorde de Belgische overheid dan ook aan om dit te verhelpen.

Dit is des te nijpender nu de situatie in de gevangenissen voor verbetering vatbaar is. Hoewel de behandeling van geïnterneerden in de psychiatrische centra positief onthaald kon worden, merkte het CPT in zijn meest recente rapport van 2018 op dat de behandeling van geïnterneerden in psychiatrische afdelingen van gevangenissen nog niet fundamenteel gewijzigd was. In bepaalde gevallen was het zelfs slechter geworden.[16]

9. Het is opvallend dat het Hof met de schijnbaar ongewijzigde omstandigheden in de gevangenissen geen rekening hield bij het bepalen van de doeltreffendheid van de rechtsmiddelen van Clauws en Van Zandbergen, maar wel bij het bepalen van een schending van de art. 3 en 5 lid 1 een aantal paragrafen daarvoor. De doeltreffendheid van het rechtsmiddel leek immers omgekeerd evenredig aan de aanwezigheid van de aanhoudende problematiek van de vrijheidsberoving van geïnterneerden in gevangeniscentra. Of een rechtsmiddel als doeltreffend aangemerkt kan worden, hing in *W.D.* af van het aantal beschikbare plaatsen in het externe circuit en de aanwezigheid van gekwalificeerd personeel (dus van de beschikbaarheid van gepaste zorg). Zoals rechter Pavli opmerkte in zijn *concurring opinion*, stelde het Hof deze laatste voorwaarde echter niet in *Venken*. [17] Daarentegen hechtte het Hof wel waarde aan de toenemende bereidheid van de kortgedingrechter om een dwangsom op te leggen aan de overheid, hetgeen de uitvoering van diens vonnissen eveneens ten goede zou komen.

Het Hof lijkt de structurele problematiek in de gevangenissen en de uitvoering van de vonnissen tot overplaatsing als communicerende vaten te beschouwen. In *W.D.* had het Hof immers vastgesteld dat zelfs als de bevoegde instanties de overplaatsing naar een externe instelling konden bevelen, deze overplaatsing in werkelijkheid geen uitvoering kón krijgen omwille van het beperkte aantal plaatsen in het externe circuit. Omwille hiervan had het Hof toen de rechtsmiddelen, waaronder ook de kortgedingprocedure, als niet-doeltreffend bestempeld. De betrokkene zou immers nog steeds de erbarmelijke behandeling in de gevangenis moeten ondergaan. Het Hof verwees overigens in het arrest *Venken* zelf naar het meest recente rapport van het CPT voor de huidige situatie in gevangenissen.[18]

De grotere bereidheid van de kortgedingrechter om een dwangsom op te leggen, zal inderdaad een belangrijke prikkel voor de Belgische overheid vormen om de overplaatsing sneller uit te voeren. De vaststelling dat er nog steeds 537 geïnterneerden opgesloten zijn in gevangenissen, in vergelijking met de 807 die de overheid in april 2016 gemeld had, doet echter vermoeden dat dit niet zonder problemen zal verlopen. In een periode van vier jaar is de problematiek van het tekort aan plaatsen in psychiatrische instellingen vooralsnog niet volledig opgelost. Integendeel, de vrijheidsberoving van nog meer dan 10% van het totaal aantal Belgische geïnterneerden wordt uitgevoerd binnen gevangensmuren. De tenuitvoerlegging van de uitspraken tot overplaatsing, al dan niet onder verbeurte van een dwangsom, kan nog steeds mogelijkerwijs op zich laten wachten bij gebrek aan plaats. In tussentijd blijven de betrokken geïnterneerden echter in die gevangeniscentra, waar de therapeutische behandeling niet voldoet aan de standaarden onder het Europees Verdrag. Daarbij komt dat als elke geïnterneerde zijn overplaatsing tegelijk zou afdwingen via een kortgedingprocedure, de doeltreffendheid van het rechtsmiddel *de facto* weer teniet gedaan zou worden, omwille van de feitelijke onmogelijkheid om alle uitspraken tot overplaatsing ten uitvoer te leggen. Het is dan ook opmerkelijk dat het Hof bereid was om één van de twee voorwaarden uit *W.D.*, terzijde te laten bij het beoordelen van de doeltreffendheid.

10. Daarnaast heeft het arrest belangrijke implicaties voor de toepassing van de nieuwe Interneringswet. Op basis van art. 54 van deze wet kan de bevoegde kamer voor de bescherming van de maatschappij de overplaatsing bevelen. Ook al oordeelde het Hof in *Venken* dat de totaliteit van de rechtsmiddelen doeltreffend waren, is deze procedure bij hoogdringendheid voor verbetering vatbaar. De kamer voor de bescherming van de maatschappij interpreteerde het criterium van hoogdringendheid namelijk zo dat aan de verzoeker de bijkomende voorwaarde opgelegd werd om een concreet reclasseringsplan voor te leggen. Het Hof vestigde echter de aandacht op het feit dat een geïnterneerde onmogelijk zelf een dergelijk plan kan opstellen, temeer gelet op diens mentale gezondheidsproblemen. Voorts stelde het Belgische Hof van Cassatie dat het loutere feit dat een geïnterneerde zich in detentieomstandigheden bevindt die in strijd zijn met het EVRM, op zich nog geen situatie van hoogdringendheid uitmaakt. Het Europees Hof wees echter op het feit dat de opname van een persoon met een geestesstoornis in een instelling die de gepaste therapeutische zorg kan verlenen, een verplichting is die op de overheid rust en geen gunstmaatregel. Dit niet faciliteren komt aldus neer op een schending van het Verdrag. Het beëindigen van een dergelijke schending zou niet afhankelijk mogen gemaakt worden van bijkomende voorwaarden die een additionele last leggen bij de verzoekende geïnterneerde. In dit licht rijst dan ook de vraag of het hoogdringendheidscriterium nog überhaupt behouden kan blijven, althans wat de overplaatsing van geïnterneerden van gevangeniscentra naar psychiatrische instellingen betreft.

11. Met dit arrest zet het Europees Hof in de verf dat de interneringspraktijk van de Belgische overheid in de juiste richting evolueert. Mede hierdoor werd voor het eerst een rechtsmiddel tegen de internering in gevangeniscentra als doeltreffend aangemerkt door het Hof. Dit wil echter niet zeggen dat alle problemen van de baan zijn: de behandeling van geïnterneerden in de psychiatrische afdeling van gevangenissen blijft ondermaats – en in dergelijke omstandigheden bevinden zich nog honderden personen. Daar staat wel tegenover dat de behandeling in de gespecialiseerde psychiatrische centra volgens het CPT wél bevredigend is. Ook het Europees Hof zelf heeft hierover nog geen verzoekschriften ontvangen. Het Comité van Ministers had eerder al de Belgische overheid aangespoord om de inspanningen verder te zetten.[19] Ook dit arrest vormt op dat vlak een aansporing: er is licht aan het einde van de tunnel voor Belgische geïnterneerden, maar voorlopig niet voor allen.

T. Mortier

Doctoraal onderzoeker Universiteit Gent

[1] *Aerts t. België*, EHRM (GK) 30 juli 1998, nr. 25357/94; ECLI:CE:ECHR:1998:0730JUD002535794.

[2] Art. 2 Wet van 5 mei 2014 betreffende de internering (België), *BS* 9 juli 2014.

[3] *Aerts t. België*, reeds aangehaald. Zie ook *Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 28 mei 1985, nr. 8225/78, ECLI:CE:ECHR:1985:0528JUD000822578; *L.B. t. België*, EHRM 2 oktober 2012, nr. 22831/08, ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD002283108; *Dufoort t. België*, EHRM 10 januari 2013, nr. 43418/09, ECLI:CE:ECHR:2013:0110JUD004341809; *Claes t. België*, EHRM 10 januari 2013, nr. 43653/09, ECLI:CE:ECHR:2013:0110JUD004365309; *Swennen t. België*, EHRM 10 januari 2013, nr. 53448/10, ECLI:CE:ECHR:2013:0110JUD005344810; *Van Meroye t. België*, EHRM 9 januari 2014, nr. 330/09, ECLI:CE:ECHR:2014:0109JUD000033009; *Oukili t. België*, EHRM 9 januari 2014, nr. 43663/09, ECLI:CE:ECHR:2014:0109JUD004366309; *Caryn t. België*, EHRM 9 januari 2014, nr. 43687/09, ECLI:CE:ECHR:2014:0109JUD004368709; *Moreels t. België*, EHRM 9 januari 2014, nr. 43717/09, ECLI:CE:ECHR:2014:0109JUD004371709; *Gelaude t. België*, EHRM 9 januari 2014, nr. 43733/09, ECLI:CE:ECHR:2014:0109JUD004373309; *Saadouni t. België*, EHRM 9 januari 2014, nr. 50658/09, ECLI:CE:ECHR:2014:0109JUD005065809; *Plaisier t. België*, EHRM 9 januari 2014, nr. 28785/11, ECLI:CE:ECHR:2014:0109JUD002878511; *Lankester t. België*, EHRM 9 januari 2014, nr. 22283/10, ECLI:CE:ECHR:2014:0109JUD002228310.

[4] *Aerts t. België*, reeds aangehaald, para. 94; *L.B. t. België*, reeds aangehaald, para. 93.

[5] Zie bijvoorbeeld *L.B. t. België*, reeds aangehaald, para. 74; *W.D. t. België*, EHRM (GK) 6

september 2016, nr. 73548/13, ECLI:CE:ECHR:2016:0906JUD007354813, para. 74.

[6] *W.D. t. België*, reeds aangehaald, para. 173.

[7] Art. 100 Gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscompatibiliteit (België), *BS* 28 augustus 1991 en art. 2262bis, tweede lid, Burgerlijk Wetboek (België).

[8] Ook het Belgisch Grondwettelijk Hof moest eerder reeds uitspraak doen over de billijkheid van het gebruik van een verjaringstermijn om een schadevergoeding van de overheid te bekomen tegen een geïnterneerde, ondanks dat voor onbekwaamverklaarden (waaronder geïnterneerden niet begrepen worden) deze verjaringstermijn wél geschorst werd. Het Grondwettelijk Hof vond dit geen schending van het gelijkheidsbeginsel. Zie Grondwettelijk Hof (België) 26 april 2018, nr. 50/2018.

[9] *W.D. t. België*, reeds aangehaald, para. 153.

[10] *W.D. t. België*, reeds aangehaald, para. 153.

[11] Art. 132 Wet van 5 mei 2014 betreffende de internering (België), *BS* 9 juli 2014.

[12] Wetsvoorstel betreffende de internering van personen, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2001/1.

[13] Art. 48 Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (België), *BS* 15 juni 2006. Zie ook Y. VAN DEN BERGE en F. VERBRUGGEN, “Langzaam maar onzeker: het wettelijk kader voor een geleidelijke terugkeer naar de maatschappij” in K. BEYENS, T. DAEMS en E. MAES, *Exit gevangenis? De werking van de strafuitvoeringsrechtbanken en de wet op de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf*, Antwerpen: Maklu, 2014, p. 46.

[14] *W.D. t. België*, reeds aangehaald, para. 151.

[15] *Venken e.a. t. België*, EHRM 6 april 2021, nrs. 46130/14, 76251/14, 42969/16, 45455/17 en 236/19, ECLI:CE:ECHR:2021:0406JUD004613014, para. 107.

[16] EUROPEES COMITÉ VOOR DE PREVENTIE VAN FOLTERING EN ONMENSELIJKE OF VERNEDERENDE BEHANDELING OF BESTRAFFING, “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 27 mars au 6 avril 2017”, 8 maart 2018, para. 146 en volgende.

[17] *Venken e.a. t. België, Concurring opinion of Sir Darian Pavli.*

[18] *Venken e.a. t. België*, reeds aangehaald, para. 170.

[19] COMITÉ VAN MINISTERS, “H46-3 Groupe L.B. et W.D. c. Belgique: Surveillance de l’exécution des arrêts de la Cour européenne”, 18-20 september 2018, CM/Del/Dec(2018)1324/H46-3.