

De internering van veroordeelden krachtens een beslissing van de Minister van Justitie: een maatregel van onbepaalde duur?

Irene Dijkmans*

I. Probleemstelling

1. *Uitgangspunt: art. 21 van de wet van 1 juli 1964 tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en zijn interpretatie door art. 24 van de ministeriële circulaire van 10 november 1964.*¹

Art. 21 van de wet van 1 juli 1964 bepaalt: 'De wegens misdaad of wanbedrijf veroordeelde personen die, tijdens hun hechtenis, in staat van krankzinnigheid of in een ernstige staat van geestesstoornis of van zwakzinnigheid worden bevonden, die hen ongeschikt maakt tot het controleren van hun daden, *kunnen geïnterneerd worden krachtens een beslissing van de Minister van Justitie*, genomen op eensluidend advies van de commissie tot bescherming van de maatschappij.

De internering heeft plaats in de inrichting die de Commissie tot bescherming van de maatschappij aanwijst overeenkomstig art. 14; de artikelen 15 en 17 zijn mede van toepassing.

Indien de geestestoestand van de veroordeelde voor het verstrijken van de straftijd voldoende is verbeterd zodat zijn internering niet meer nodig is, stelt de commissie dat vast en gelast de Minister van Justitie de terugkeer van de veroordeelde naar de strafinrichting waar hij voordien in hechtenis was. Voor de toepassing van de wet op de voorlopige invrijheidstelling wordt de tijd van de internering gelijkgesteld met de hechtenis'.

De wettekst behandelt het geval van herstel van de geestestoestand van de veroordeelde voor het verloop van de straftijd: de veroordeelde keert terug naar de oorspronkelijke strafinrichting.² Ze brengt echter niet tot uiting wat er gebeurt met de geïnterneerde veroordeelde die zich na verloop van de straftijd nog steeds in een inrichting tot bescherming van de maatschappij bevindt.

De wettekst blijft in het vage, de praktijk daarentegen is duidelijk. In een circulaire van 10 november 1964, waarin de Minister van Justitie richtlijnen geeft betreffende de werking van de commissies en de hoge commissie tot bescherming van de maatschappij, komt het probleem van de geïnterneerde veroordeelde ter sprake in de art. 22 t.e.m. 24. Art. 24 bepaalt uitdrukkelijk: 'Indien het ministerieel interneringsbevel niet is ingetrokken op de dag waarop de straftijd verstrijkt, blijft het

* Studente aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid K.U. Leuven.

1. Richtlijnen voor de werking van de commissies en van de hoge commissie tot bescherming van de maatschappij, bijlage bij de brief dd. 10 november 1964 van het Ministerie van Justitie, Bestuur der Strafinrichtingen, Studiën en Algemene Zaken, Nr. ST/III, Verzameling der omzendbrieven, dienstvoorschriften en andere bescheiden door het ministerie van Justitie uitgegeven of dit departement betreffende, 1964, p. 195; Bull. Best. Str., 1964, p. 517.

2. Tegen de vaststelling van de commissie dat de geestestoestand verbeterd is, is geen cassatieberoep mogelijk: Cass., 21 december 1971, Pas. 1972, I, 404; Cass., 6 mei 1974, Pas., 1974, I, 927.

voor een *onbepaalde tijd* uitwerking hebben.'

De gevolgde handelswijze kan dus als volgt verwoord worden: de veroordeelde die tijdens zijn straftijd geïnterneerd wordt krachtens een ministeriële beslissing blijft na het verloop van de door de rechter uitgesproken straftijd verder geïnterneerd.

Een andere formulering die het probleem scherper stelt is de volgende: *de minister van justitie kan, volgens de ministeriële circulaire van 10 november 1964, een door de rechter uitgesproken straf omzetten in een vrijheidsberoving van onbepaalde duur.*

2. Doelstelling

Door middel van een onderzoek naar de verschilpunten tussen het rechterlijk interneringsbevel en het ministerieel interneringsbevel zal getracht worden aan te tonen dat de ministeriële circulaire van 10 november 1964 moet worden afgewezen als zijnde een onaanvaardbare interpretatie van art. 21 van de wet van 1964. De internering van een veroordeelde op grond van een ministeriële beslissing die voortduurt na het verloop van de straftijd moet beschouwd worden als een *onrechtmatige vrijheidsberoving*, strijdig met art. 7 van de Grondwet en strijdig met art. 5 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

II. Aard van de maatregel

1. De internering bevolen door de rechtbanken

De internering kan gelast worden door de onderzoeksgerechten, tenzij het een politieke misdaad, een politiek wanbedrijf of een persdelict betreft, en door de vonnisgerechten (art. 7 W'64). Naar Belgisch recht is deze internering geen straf maar een *beveiligingsmaatregel* van sociaal verweer of 'n maatregel tot bescherming van de maatschappij.³

Van grondwettelijk standpunt uit, zijn de hoven en de rechtbanken er niet toe gemachtigd om bewakings- of maatschappelijke beveiligingsmaatregelen te bevelen: hun opdracht wordt tot het opleggen van straffen en tot het beslechten van geschillen beperkt. Nochtans wordt het beroep op de hoven en de rechtbanken, in geval van gepleegd misdrijf, gerechtvaardigd. Men moet aan de geestesgestoorde verdachte waarborgen verlenen die hij niet kan vinden bij een eenzijdig optredende administratieve instantie.⁴

Voor de wetswijziging van 1964 was het een maatregel van bepaalde duur waarvan de termijnen bepaald werden naargelang de zwaarwichtigheid van de feiten. De vereiste van een bepaalde interneringsduur was een toegeving aan de klassieke strafrechtsideeën. In feite was de duur totaal onbepaald omwille van het stelsel van verlengingen.⁵ Momenteel is de internering van volstrekt onbepaalde duur. Nie-

3. Cass., 26 februari 1934, Pas., 1934, I, 180; Van Houdt, C. J., Calewaert, W., Belgisch strafrecht, deel III, 2de uitgave, Gent, 1976, p. 767.

4. Braas, A., La loi de défense sociale du 9 avril 1930 à l'égard des délinquants anormaux, RDP, Publication jubilaire, Cinquante ans de droit pénal et de criminologie, p. 120-121.

5. Dupont, L., De bescherming van de maatschappij tegen de abnormale delinquenten, juridische en criminologische beschouwingen, analyse van de in het systeem vervatte tegenstellingen en voorstellen tot verbetering, Leuven, 1975, p. 135-138; Matthijs, J., Eb en vloed om de wet tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen, RW, 1964-1965, kol. 80-81.

mand kan immers voorzien hoelang een geestesziekte zal duren en hoelang een geïnterneerde sociaal gevaarlijk zal blijven.⁶ Het is een commissie tot bescherming van de maatschappij, samengesteld uit een magistraat, een advocaat en een geneesheer, die de geïnterneerde voor goed of op proef in vrijheid stelt wanneer zij meent dat de geestestoestand voldoende verbeterd is en de voorwaarden voor reclassering vervuld zijn (art. 18 W'64).⁷

2. De internering bevolen door de Minister van Justitie

De internering krachtens een ministerieel interneringsbevel moet onderscheiden worden van deze bevolen door de rechter. De memorie van toelichting bij het ontwerpen van de wet van 1964 bepaalt immers: 'De veroordeelde die bij toepassing van art. 23 wordt overgebracht wordt geen geïnterneerde in de zin van de wet zolang het bevoegd gerecht geen internering heeft uitgesproken. Het tegenovergestelde aannemen zou er op neerkomen te beweren dat de Minister van Justitie de bevoegdheid zou hebben om een door de rechter uitgesproken straf te veranderen in een therapeutische maatregel (de internering), wat juridisch onmogelijk is. Daaruit volgt dat de overgebrachte veroordeelde voorts zijn straf uitzit en uit dien hoofde onder de Minister van Justitie en niet onder de commissie tot bescherming van de maatschappij ressorteert'.⁸

Uit de memorie van toelichting komt naar voren dat de internering wanneer ze bevolen wordt door de minister van justitie haar strafrechterlijk karakter behoudt. Het is op grond van deze vaststelling dat de geïnterneerde zijn invrijheidstelling niet kan vragen maar in geval van herstel terugkeert naar de gevangenis (art. 21, 3de lid). De ministeriële circulaire van 1964 verklaart echter dat deze maatregel voor onbepaalde tijd uitwerking heeft. Uit een combinatie van deze twee bepalingen vloeit voort dat de internering als modaliteit van strafuitvoering na verloop van de straftijd *automatisch overgaat in een gewone internering in de zin van de wet*. Hoe dit juridisch mogelijk is, is een open vraag!

Dat men na verloop van de straftijd met een gewone internering te maken krijgt wordt aangeduid door het laatste lid van art. 24 van de ministeriële circulaire dat zegt dat vanaf dit ogenblik de commissie tot bescherming van de maatschappij haar gewone bevoegdheden uitoefent.

Men zou kunnen redeneren dat deze regeling geen aanleiding tot discussie geeft vermits de veroordeelde, eenmaal de straftijd verlopen is, in handen van de commissie valt die hem in vrijheid kan stellen. Misschien dat daarom vooraanstaande juristen als Constant en Van Houdt, evenals procureur-generaal Matthijs zonder enige vorm van kritiek aannemen dat het hier om een maatregel gaat die voor onbepaalde tijd uitwerking heeft.⁹ Doch ook dan kan men opmerken dat tegen de

6. Constant, J., *Traité Élémentaire de droit pénal*, deel II, Luik, 1965, p. 440; Matthijs, J., op. cit., kol. 80.

7. Zie over de bevoegdheid en de werking van de commissies tot bescherming van de maatschappij: Lejeune, Y., *Les commissions de défense sociale*, JT, 1974, p. 1-7; Potvin, A., *Le contrôle des décisions des commissions de défense sociale par la cour de cassation*, JT, 1978, p. 389-392.

8. Memorie van toelichting bij het ontwerp van de wet tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen, Parlem. Besch., Senaat, zitt. 1959-'60, nr. 514, 2 september 1960, p. 11-12. Art. 23 van het ontwerp werd in de uiteindelijke wet art. 21.

9. Constant, op. cit., p. 445: 'L'internement ordonné par décision du Ministre de la Justice a une durée indéterminée tout comme l'internement prononcé par une juridiction...'; Van Houdt, C. J., Ca-

beslissing van de commissie geen hoger beroep mogelijk is, dat herziening slechts om de zes maanden kan gebeuren, en tenslotte dat de voorwaarden voor reclasering, zeker voor een geïnterneerde veroordeelde, moeilijk te verwezenlijken zijn.¹⁰ Bovendien omzeilt men de kern van de zaak wanneer men zo redeneert, namelijk dat een administratieve instantie zich het recht toemeet een maatregel van onbepaalde duur te bevelen. De commissie ontleent haar bevoegdheid om te beslissen over de invrijheidstelling van een geïnterneerde veroordeelde immers uitsluitend aan het optreden van de Minister van Justitie. Ten tijde van de berechting bevond de verdachte zich volgens de rechter niet in een staat van krankzinnigheid of in een ernstige staat van geestesstoornis of van zwakzinnigheid of werd de vraag eenvoudigweg niet opgeroepen.

Wanneer de Minister van Justitie niet tussengekomen was dan zou de veroordeelde automatisch in vrijheid zijn gesteld op het ogenblik dat de straftijd verlopen was.

III. Historische schets: van de wet van 1930 naar de wet van 1964

1. De wet van 1930: tussenkomst van de rechter uitdrukkelijk vereist

De wet van 1930 behandelde in art. 23 het geval van de veroordeelde die tijdens zijn hechtenis in staat van krankzinnigheid, in een erge staat van geestesstoornis of geesteszwakheid werd bevonden. Deze kon geïnterneerd worden, evenals nu, door een beslissing van de Minister van Justitie, na eensluidend advies van een commissie. Na het verloop van de straftijd kon hij, op verzoek van het openbaar ministerie, in de instelling worden gehouden maar hiertoe was *een beslissing van de rechtbank, die de oorspronkelijke veroordeling had uitgesproken vereist*. Bovendien kon de rechter slechts uitspraak doen voor een bepaalde termijn, naargelang het type misdrijf vijf, tien of vijftien jaar, met aftrek van de reeds ondergane hechtenis of internering.¹¹

2. De wet van 1964: tussenkomst van de rechter niet meer uitdrukkelijk voorzien¹²

In art. 21 van de wet van 1964 wordt de tussenkomst van de rechter tot verlenging van de internering niet meer uitdrukkelijk voorzien. Mag men hier uit afleiden dat de bedoeling van de wetgever ook was deze tussenkomst uit te sluiten?

De memorie van toelichting verantwoordt de weglating van de vroegere bepaling als volgt: 'Onder de gelding van de huidige wet (W'30) kan de rechter die over

lewaert, W., op. cit., p. 784: 'Dergelijke internering krachtens een beslissing van de Minister van Justitie, is – zoals deae door het gerecht gelast – van onbepaalde duur.'; Matthijs, J. op. cit., kol. 145: 'De nieuwe wet heeft, in haar art. 21, de internering van veroordeelden... aangepast aan de gehuldigde hervormingen o.m. de internering van volstrekt onbepaalde duur.'

10. Van Houdt, C. J., Calewaert, W., op. cit., p. 787-788.

11. Collignon, Th., van der Made, R., La loi belge de Défense sociale à l'égard des Anormaux et des Délinquants d'habitude (Loi du 9 avril 1930). Commentaire doctrinal et jurisprudentiel, Brussel, 1943, p. 297-302; Cornil, L., La loi de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude du 9 avril 1930, RDP, 1930, p. 1049-1051; Picard, O., Délinquants anormaux et récidivistes. Commentaire de la loi du 9 avril 1930 dite de défense sociale, Leuven, 1931, p. 82-91.

12. De wet van 1964 vervangt de wet van 1930 in haar geheel.

de verlenging van de internering moet beslissen, de handhaving van de maatregel alleen gelasten voor de duur die hij oorspronkelijk had kunnen uitspreken en na aftrek van de reeds ondergane hechtenis of internering. Deze bepaling is in het ontwerp niet overgenomen. Zij had aanleiding gegeven tot interpretatiemoeilijkheden, en voorts is het ingevolge de noodzakelijkheid de maatschappij te beschermen tegen de vanzelfsprekende risico's die uit een gevaarlijk psychische toestand voortvloeien, niet mogelijk rekening te houden met de vroeger ondergane hechtenis'.¹³

Het weglaten van art. 23 laatste lid wil dus geenszins zeggen dat de tussenkomst van de rechter niet langer noodzakelijk wordt geacht. De wetgever wilde enkel aanduiden dat de verplichting voor de rechter om met de duur van de reeds ondergane hechtenis of internering rekening te houden bij de vaststelling van de duur van de internering, werd opgeheven.¹⁴ Deze bepaling had immers heel wat kritiek te verwerken gekregen.¹⁵

Een volgend argument tot staving van de bewering dat de tussenkomst van de rechter niet werd opgeheven, vindt men in een andere bepaling van de memorie van toelichting, met name waar deze zegt dat: 'De veroordeelde geen geïnterneerde wordt in de zin van de wet, zolang het bevoegd gerecht geen internering heeft uitgesproken'.¹⁶

Op basis van de voorbereidende werken van de wet kan men besluiten dat de voorwaarde van een rechterlijke tussenkomst na het verloop van de straftijd werd behouden, alhoewel ze niet langer uitdrukkelijk in de wet is ingeschreven, en er derhalve ook geen wettelijke grondslag voor vrijheidsberoving na de straftijd bestaat.

IV. Rechten van de verdediging

1. De rechten van de verdediging bij de internering bevolen door de rechtbanken

Een van de belangrijkste innovaties van de wet van 1964 was, zoals gezegd, het invoeren van de onbepaalde tijdsduur van de internering. De wetgever was zich terdege bewust van de ingrijpendheid van deze maatregel en was er dan ook om bekommerd de rechten van de verdediging zo goed mogelijk te waarborgen. De delinquent wordt niet in staat geacht zich alleen op een degelijke en zinvolle wijze te kunnen verdedigen.¹⁷

Zo vereist de wet bijvoorbeeld dat de geesteszieke delinquent wordt bijgestaan door een advocaat; indien hij er geen gekozen heeft wijst de voorzitter er ambtshalve een aan (art. 28 W. 64). Zo ook kent de wet aan de advocaat belangrijke

13. Memorie van toelichting bij het ontwerp van de wet tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen, op. cit., p. 11.

14. Op dit ogenblik van de parlementaire werkzaamheden was het beginsel van de onbepaalde duur van een gewone internering nog niet voorzien. Dit werd pas ingelast na een amendement door senator Hambey en na een bespreking in de schoot van de senaatscommissie voor de Justitie: zie Matthijs, J., op. cit., kol. 81 in fine.

15. Zie hierover Collignon, Th., van der Made, R., op. cit., p. 300-301; Picard, O., op. cit., p. 89-91.

16. Memorie van toelichting bij het ontwerp van de wet tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen, op. cit., p. 12.

17. Matthijs, J., op. cit., kol. 82.

initiatiefrechten toe, zoals het recht om alleen hoger beroep in te stellen, of om, voor het Hof van Assisen, alleen de bijkomende vraag, voorzien in art. 10 van de wet, te stellen.

Bovendien gelden daarnaast de gewone procesrechtelijke regels, al dan niet aangepast aan de bijzondere situatie. De verdachte of de advocaat kunnen hoger beroep instellen tegen de beslissing van de rechter (art. 8. W. 64), de zittingen van de onderzoeksgerechten zijn openbaar indien de verdachte er om verzoekt, de zittingen van de vonnisgerechten zijn steeds openbaar tenzij de verdachte de sluiting van de deuren verzoekt en het openbaar ministerie zich hier niet tegen verzet (art. 9, 2de lid W. 64), de uitspraak is steeds openbaar (art. 97 GW), het vonnis van de rechter moet gemotiveerd zijn (art. 97 GW), cassatieberoep is mogelijk tegen elke beslissing van internering in laatste aanleg geweest¹⁸, verstek is mogelijk en tegen het vonnis kan verzet worden aangetekend, getuigen en deskundigen kunnen worden gehoord op verzoek van de verdachte of van zijn advocaat (art. 9, 1ste lid W. 64) ...¹⁹.

Het toekennen van de interneringsbevoegdheid aan de rechterlijke macht (zie supra p. 3) en het inbouwen van extra garanties moeten er zorg voor dragen dat de geesteszieke op de meest volledige en doeltreffende wijze wordt verdedigd.

2. Rechten van de verdediging bij de internering bevolen door de Minister van Justitie

Opdat een veroordeelde zou kunnen geïnterneerd worden moeten vier voorwaarden vervuld zijn:

- 1° De betrokkene moet in hechtenis zijn;
- 2° De veroordeling moet zijn uitgesproken wegens misdaad of wanbedrijf;
- 3° De staat van krankzinnigheid of ernstige geestesstoornis of van zwakzinnigheid moet zijn bevonden in de loop der hechtenis;
- 4° De commissie tot bescherming van de maatschappij moet een eensluidend advies verleend hebben dat de betrokkene zich inderdaad in een van de genoemde staten bevindt.²⁰

De enige in de wet ingeschreven waarborg voor de veroordeelde ligt in het eensluidend advies van de commissie. Het gaat om een negatief bindend advies: de minister kan de internering niet bevelen indien de commissie meent dat de veroordeelde zich niet in een van de door de wet voorziene staten bevindt. Indien de commissie meent dat dit wel het geval is en dan ook in positieve zin adviseert dan is de minister niet verplicht de internering te bevelen.²¹

Reeds in de wet van 1930 bestond de vereiste van het verplicht advies. Picard schrijft hierover: 'La commission doit ici, simplement donner un avis. son rôle est beaucoup plus modeste que dans les cas d'application de l'art. 14. Aussi, sa déci-

18. Cass., 22 juli 1931, Pas., 1931, I, 223; Constant, J., op. cit., p. 452.

19. Wat betreft de bijzondere waarborgen in de wet ingebouwd zie Dumont, A., Baguette, S., Quelques réflexions après 13 ans d'application de la nouvelle loi de défense sociale, loi du 1er juillet 1964, réformant la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux, RDP, 1976-1977, p. 710-712; Matthijs, J., op. cit., kol. 82-89; van den Bossche, J. Fettweis, A., L'évolution récente de la législation belge de défense sociale, RDP, p. 142-144. Wat betreft de procesregelen zie Van Houdt, c.j., Calewaert, W., op. cit., p. 785-787.

20. Van Houdt, C. J., Calewaert, W., op. cit., p. 783-784.

21. Constant, J., op. cit., p. 444.

sion ne doit pas être entourée d'autant de garanties... La commission est seule juge de sa procédure'.²²

Dit advies werd noodzakelijk geacht omwille van de uitbreiding van het begrip geesteszieke.²³ De vereiste van het advies van de commissie is dus zeker geen maatregel die als verantwoording van de onbepaalde duur kan worden aangebracht. De wetgever lijkt geen noodzaak te hebben gezien om verdere garanties in te bouwen. Kijkt men bijv. naar de tekst van art. 28, al. 1 van de wet van 1964: 'De gerechten of de commissies en de hoge commissie tot bescherming van de maatschappij kunnen over de verzoeken tot internering of invrijheidstelling slechts beslissen ten aanzien van de betrokkenen die bijgestaan worden door een advocaat'. De al dan niet verplichte aanwezigheid van een advocaat bij de beslissing van de minister van justitie komt niet ter sprake. In de wet is geen enkel rechtsmiddel tegen de beslissing van de minister van justitie voorzien, geen enkele vorm van contradictoir debat is georganiseerd, in geval van een Assisenzaak is de jury reeds lang ontbonden zodat de bijkomende vraag voorzien in art. 10 niet aan haar kan worden voorgelegd, van openbaarheid is geen sprake, de motiveringsverplichting van art. 97 GW geldt voor vonnissen...

Samenvattend kan men besluiten dat de rechten van de veroordeelde minimaal zijn, vooral in vergelijking met deze door de wetgever verleend aan de delinquent over wiens lot voor de rechtbank wordt beslist.²⁴

Dit gebrek aan elementaire waarborgen kan alleen verantwoord zijn indien de ministeriële internering slechts uitwerking heeft voor de duur van de door de rechter vastgelegde straftijd. Het handhaven van de internering, na verloop van de straftijd, enkel op basis van het ministerieel interneringsbevel is een onrechtmatige vrijheidsberoving, strijdig met art. 7 van de grondwet en met art. 5 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens.

V. Het cassatiearrest van 13 december 1976²⁵

Dit arrest zou op impliciete wijze beslist hebben dat de geïnterneerde veroordeelde wiens geestestoestand *na het verstrijken van de straftijd niet voldoende verbeterd is, geïnterneerd moet blijven, zonder dat hiervoor een tussenkomst van de rechter nodig is.*

De feiten waren de volgende: de eiser was geïnterneerd krachtens een ministeriële beslissing dd. 8 juli 1974. De straffen waartoe hij was veroordeeld door de rechter eindigden op 5 september 1975. De eiser had na het verloop van die straftijd aan de commissie tot bescherming van de maatschappij zijn invrijheidstelling gevraagd. Hierbij hadden zijn advocaten ingeroepen dat de internering sedert het verstrijken van de straftijd onwettelijk was.

Dit verweer is als dusdanig niet terug te vinden in een middel tot staving van de voorziening in cassatie. De handhaving van de bestreden beslissing van de commissie, wat tot gevolg heeft dat de veroordeelde verder geïnterneerd blijft, impli-

22. Picard, O., op. cit., p. 84.

23. Cornil, L., op. cit., p. 1050.

24. Zie ook Dumont, A., Baguette, S., op. cit., p. 727.

25. Cass., 13 december 1976, Pass., 1977, I, p. 422; Arr. cass., 177, I, p. 416 met noot van J. V.

ceert echter niet dat het hof het principe van de onbepaalde duur van de ministeriële internering bevestigt. Het Hof van Cassatie antwoordt immers enkel op de middelen die voor haar worden opgeworpen. Slechts een cassatiearrest met een duidelijke en verantwoorde motivering betreffende de al dan niet wettelijkheid én grondwettelijkheid van de verlenging van de ministeriële internering na het verloop van de straftijd kan toelaten het standpunt terzake van het Hof te kennen.

De noot onder het cassatiearrest verdedigt het beginsel van de onbepaalde duur van de ministeriële internering. De auteur geeft toe dat de vereiste van een tussenkomst van de rechter nog wel aanwezig zou zijn in de memorie van toelichting bij het ontwerp van 1960 (zie supra p. 4), maar ze zou bij de uiteindelijke totstandkoming van de wet verworpen zijn. Op dat ogenblik zou vaststaan dat de door de minister van justitie bevolen maatregel *een echte interneringsmaatregel is, in de juridische betekenis van de uitdrukking*, en dat deze maatregel voor onbepaalde tijd zou duren. Hij verwijst hierbij naar het aanvullend verslag van de senaatscommissie voor de Justitie²⁶, en naar de ratio legis van de wet.

Dat de voornaamste bekommernis van de wetgever was om de verdediging van de geestesgestoorde 'op de meest volledige en doeltreffende wijze' te verzekeren²⁷ en dat van deze bekommernis geen sprake is bij de ministeriële internering wordt over het hoofd gezien. De passage dat het 'juridisch onmogelijk is een door de rechter uitgesproken straf om te zetten in een beveiligingsmaatregel' in de memorie van toelichting wordt terzijde gelaten (zie supra p. 4). Bovendien stelt de auteur de zaken zo voor alsof de, inderdaad misschien nog sociaal gevaarlijke, geïnterneerde zonder meer in vrijheid gesteld moet worden indien men aanneemt dat de ministeriële internering slechts geldig is voor de duur van de door de rechter opgelegde straf. Het aanvullend verslag waarnaar de auteur verwijst lijkt de inhoud van de noot niet te staven.²⁸ Hoe het met elkaar te rijmen valt dat de veroordeelde een geïnterneerde zou worden in de juridische betekenis van het woord, maar toch terug naar de strafinrichting gebracht wordt indien zijn geestestoestand voor het verstrijken van de straftijd verbeterd is komt niet ter sprake.

Tegen deze noot zijn dus heel wat bezwaren in te brengen. Ze kan dan ook niet beschouwd worden als een gegronde rechtvaardiging van de verlenging van de ministeriële internering na het verloop van de straftijd.

VI. Rechtsmiddelen tegen het ministerieel interneringsbevel

1. Cassatieberoep of beroep bij de Raad van State?

In de wet van 1964 is geen rechtsmiddel tegen het ministerieel interneringsbevel voorzien. Aanvaarden het Hof van Cassatie of de Raad van State toch hun bevoegdheid terzake?

Een antwoord op deze vraag kan slechts gegeven worden indien men eerst de natuur, het karakter van het ministerieel interneringsbevel onderzoekt: moet het

26. Aanvullend verslag namens de commissie voor de Justitie uitgebracht door mevrouw Vandevelde en de h. Rolin, Parlem. Besch., Senaat, zitt. 1962-1963, nr. 256, 12 juni 1963, p. 18.

27. Memorie van toelichting bij het ontwerp van de wet tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen, op. cit., p. 2.

28. Het aanvullend verslag, p. 18 bevat de tekst van art. 21 van het ontwerp.

beschouwd worden als de beslissing van een administratieve instantie, of draagt het karakter van een vonnis? Het antwoord op deze vraag is bepalend voor de bevoegdheid van de Raad van State, respectievelijk het Hof van Cassatie. Een analoge problematiek stelde zich in België ten aanzien van de beslissingen van de commissies tot bescherming van de maatschappij.²⁹ Oorspronkelijk wezen zowel de Raad van State als het Hof van Cassatie hun bevoegdheid af. De Raad van State omdat bedoelde commissies, alhoewel administratieve lichamen, medewerken aan de uitspraken van de jurisdicties van de rechterlijke macht wanneer zij geschillen over individuele vrijheid beslechten.³⁰ Het Hof van Cassatie had zijn onbevoegdheid ook opgeworpen, overwegende vooreerst dat voormelde beslissingen, uitgaande van een administratieve overheid, geen gezag van gewijsde bezaten en verder dat zij niet het voorwerp konden uitmaken van een cassatieberoep, omdat de wet dit middel slechts tegen vonnissen en arresten toelaat.³¹

Terwijl de Raad van State zijn onbevoegdheid, ook na de wetwijziging van 1964, handhaafde³², wijzigde het Hof van Cassatie zijn rechtspraak door het principe-arrest van 8 april 1968.³³ Voortaan kan cassatieberoep ingesteld worden tegen een beslissing van de commissie die een geschil betreffende de individuele vrijheid beslecht. Dergelijke beslissing is 'een akte die in deze mate het karakter van een vonnis vertoont' en die als dusdanig vatbaar is voor een cassatieberoep in de voorwaarden bepaald bij het Wetboek van Strafvordering. Wanneer de commissies statuëren nopens geschillen betreffende de individuele vrijheid dan zijn het met rechtspraak belaste jurisdicties. De beslissingen betreffende de invrijheidstelling van de geïnterneerde maken de noodzakelijke aanvulling uit van de gerechterlijke beslissing die de internering beveelt.³⁴

Tot zover de beslissingen van de commissies. Hoe staat het nu met het ministerieel interneringsbevel?

De Raad van State besliste in het arrest Rammelaere dat de beslissing van de minister van justitie een wijze van tenuitvoerlegging van het vonnis dat door de strafrechter werd uitgesproken is en dat het er de verplichte steun van is.³⁵ In dit arrest werd enkel het advies van de commissie bestreden, het ministerieel interneringsbevel werd niet rechtstreeks aangevochten. toch lijkt het aannemelijk dat de Raad van State haar bevoegdheid op basis van art. 9 van de wet van 23 december 1946 ten aanzien van het ministerieel interneringsbevel zal afwijzen vermits hij expliciet zegt dat de minister in dit geval medewerkt aan de uitvoering van een vonnis.

Het Hof van Cassatie heeft zich in een arrest van 25 april 1978 onbevoegd verklaard m.b.t. het ministeriële interneringsbesluit.^{34a}

Daardoor staat men voor een leemte in de rechtsbedeling en wordt art. 13 van

29. Zie hierover Lejeune, Y., op. cit., p. 1-7; Potvin, A., op. cit., p. 389-392; Van Houdt, C. J., Calewaert, W., op. cit., p. 793-794.

30. R. v. St., 13 november 1953 inzake Lamaille, nr. 2906, AACE, 1282; R. v. St., 17 februari 1956 inzake Cordy, nr. 5063, AACE, 279.

31. Cass., 1 maart 1954, Pas., 1954, I, 564; Cass., 23 september 1957, Pas., 1958, I, 38.

32. R. v. St., 30 april 1969 inzake Rammelaere, nr. 13529, AACE, 464; R. v. St., 28 november 1969 inzake Anaro, nr. 13813, AACE, 1016.

33. Cass., 8 april 1968, Pas., 1968, I, 740.

34. Cass., 20 april 1970, Pass., 1970, I, 724; JT, p. 475.

34a. Cass., 25 april 1978, Pas., 1978, 720 en Arr. Cass., 1978, 987.

het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dat het bestaan van een rechtsmiddel dat men voor een nationale instantie kan laten gelden voorschrijft, toepasselijk.

2. *Cassatieberoep tegen de beslissing van de commissie tot bescherming van de maatschappij die een verzoek tot invrijheidstelling van de geïnterneerde veroordeelde na het verloop van de straf tijd afwijst*

Het is pas na het verloop van de straf tijd dat het onrechtmatig karakter van de ministeriële internering van onbepaalde duur zich veruitwendigt. Voordien kon de geïnterneerde nog steeds naar de straf inrichting worden teruggebracht en zijn straf verder uitzitten. Tegen de beslissingen van de commissies betreffende de vrijlating van een delinquent die op grond van een rechterlijke beslissing werd geïnterneerd staat beroep open bij het Hof van Cassatie (zie supra).

Deze mogelijkheid tot cassatieberoep is betwistbaar in geval van internering van een *veroordeelde*. De commissie treedt hier immers niet op als een instantie die de noodzakelijke aanvulling van de gerechtelijke beslissing moet geven. Op grond van de rechterlijke beslissing, die enkel een straf oplegde, zou de geïnterneerde in vrijheid zijn gesteld na het verloop van de straf tijd, zonder eerst nog onderworpen te zijn aan het oordeel van de commissie.

Het blijkt dus dat men door art. 24 van de ministeriële circulaire van 1964 te aanvaarden in een zeer verwarde toestand terecht komt. Aanvaardt men daarentegen dat, na het verloop van de straf tijd een tussenkomst van de rechter vereist is die over de handhaving van de internering moet beslissen dan elimineert men deze problemen en kan het Hof van Cassatie het optreden van de commissie wel beschouwen als de aanvulling van een gerechtelijke beslissing.

3. *Annulatieberoep voor de Raad van State tegen de ministeriële circulaire van 1964*

Ook hier stelt zich het probleem van de ontvankelijkheid. Naar de gebruikelijke terminologie is een omzendbrief in beginsel niet griefhoudend voor de bestuurde: hij kan als dusdanig niet door een annulatieberoep voor de Raad van State worden bestreden. Wanneer echter vaststaat dat de overheid met haar omzendbrief *in feite* een bindende regeling heeft willen invoeren en dat de betrokkenen er zich niet aan zullen kunnen onttrekken, dan moet de rechter er de voorkeur aan geven onmiddellijk beteugeland op te treden in plaats van te wachten totdat diezelfde onwettigheid in talrijke individuele toepassingsgevallen opduikt.

De omzendbrief wordt als een vernietigbare rechtshandeling beschouwd, wanneer blijkt dat de overheid er zich niet toe beperkt bestaande voorschriften toe te lichten maar van de wil laat blijken om de bestaande rechtsregelen met dwingende voorschriften aan te vullen. In die onderstelling is het annulatieberoep bij de Raad van State tegen de omzendbrief gericht, ontvankelijk.³⁶

35. R. v. St., 30 april 1969 inzake Rammelaere, nr. 13529, AACE, 279.

36. Mast, A., Overzicht van het Belgisch administratief recht, 7de uitg., Gent, 1977, p. 31-32.

4. *Indienen van een verzoekschrift bij het Europees Hof voor de rechten van de mens*³⁷

Een laatste mogelijkheid bestaat erin een klacht neer te leggen bij het Europees Hof voor de rechten van de mens. Het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens beschermt in art. 5 het recht van iedere mens op persoonlijke vrijheid en veiligheid. De ministeriële internering die voortduurt na het verloop van de straftijd lijkt dit recht te miskennen en moet beschouwd worden als een onrechtmatige vrijheidsberoving.

Art. 6 van het verdrag waarborgt het recht van eenieder op een behoorlijke rechtsbedeling: volgens de eerste paragraaf van dit artikel heeft eenieder, bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging, recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige instantie welke bij de wet is ingesteld. Eerder werd reeds uiteengezet hoe minimaal de rechten van de verdediging zijn ingeval van internering van de veroordeelde.

Indien het Hof van Cassatie zijn bevoegdheid ten aanzien van het ministerieel interneringsbevel afwijst, kan er ook een beroep gedaan worden op art. 13 van het verdrag (zie hiervoor).

VII. Besluit

In het huidige beleid gevoerd door het ministerie van justitie is een treurig lot toebedeeld aan de veroordeelde die geïnterneerd wordt krachtens een ministeriële beslissing.

Door de beslissing van een administratieve instantie nl. het ministerieel interneringsbevel, komt hij in een circuit terecht dat buiten iedere gerechtelijke tussenkomst om, over zijn toekomst gaat beslissen. Gedurende de straftijd leeft hij onder een tweeslachtig regime: wat het maximum van zijn vrijheidsberoving zal zijn is volstrekt onbepaald, het minimum daarentegen staat vast, namelijk de duur van de door de rechter uitgesproken straf. Indien het ministerieel interneringsbevel nog niet is ingetrokken op het ogenblik van het verstrijken van de straftijd dan blijft hij in een inrichting tot bescherming van de maatschappij zolang de commissie dit nodig acht.³⁸ De onzekere toekomst wordt door de geïnterneerde als minstens zo zwaar als een straf ervaren.³⁹ Het systeem van de zesmaandelijks verschijning voor de commissie scheidt in de inrichting een bereuenswaardig psychologisch klimaat. Iedere weigering tot invrijheidstelling lokt heftige wanhoopsreacties uit.⁴⁰

37. De Meyer, J., *Staatsrecht*, 8ste uitg., Leuven, 1972, p. 389 en p. 429-437.

38. De commissie heeft een zeer uitgebreide bevoegdheid, zelfs buitensporig volgens sommigen, iemand heeft zelfs gewaagd van 'l'autocratie tsariste d'un triumvirat.' Werner, R., *Imposture. Enquête critique sur la défense sociale*, Brussel, 1941, p. 300; Dupont, L., op. cit., p. 76.

39. Collin, F., *De abnormalen in of buiten het strafrecht*, Ann. Dr. Sc. Pol., 1937-1938, VI, p. 314; Paquay, J., Paquay, M., Schouteden, P., *De wet tot bescherming van de maatschappij nu en straks*, Bull. Best. Str. (overname uit 'Acta Psychiatrica Belgica'), 1978, p. 180.

40. Constant, J., op. cit., p. 458. De verlenging van de internering kan aanleiding geven tot pijnlijke gevallen: zie bijvoorbeeld Victor, R., *De herziening van onze wetgeving op de abnormalen*, een pijnlijk geval, RW, 1936-1937.

Van Houdt schrijft dat elke maatregel van onbepaalde duur bijzonder gevaarlijk kan zijn ten opzichte van de menselijke rechten en dat het onmogelijke moet gedaan worden om willekeur uit te schakelen.⁴¹ In het geval van internering van een veroordeelde komt men voor een situatie te staan die op geen enkele manier de mogelijkheid van willekeur tracht uit te sluiten.

Men kan dan ook niet aanvaarden dat het ministerieel interneringsbevel voor onbepaalde tijd uitwerking heeft. Deze praktijk vindt geen basis in de wet van 1964 en biedt aan de geïnterneerde geen enkele waarborg, daar waar juist met de grootste omzichtigheid te werk gegaan moet worden.

Een verandering van de wetgeving is niet vereist. Enkel de interpretatie die eraan gegeven wordt door de ministeriële circulaire van 1964 moet worden gewijzigd. Het behoort alleen aan de rechterlijke macht om een maatregel van onbepaalde duur te bevelen. De internering door de minister van justitie krachtens art. 21 van de Wet van 1964 bevolen, moet dan ook beschouwd worden als een wijze van uitoefening van de straf, als een medicopenale maatregel met maximale dezelfde duur als de straf.

Wanneer er na het verloop van de straftijd nog een behoefte aan verlenging van de vrijheidsberoving mocht bestaan, dan bestaat juridisch enkel de mogelijkheid tot toepassing van de wetten van 18 juni 1950 en 28 november 1873 op de krankzinnigen, tenzij de strafwetgever de bestaande leemte in de wetgeving zou aanvullen door aan de rechter op dat ogenblik de bevoegdheid te geven tot internering, met behoud van de rechten van de verdediging die aan de rechterlijke interneringsbeslissing verbonden zijn.

41. Van Houdt, C. J., Calewaert, W., op. cit., p. 788.