



Mededeling aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa betreffende de zaak *Horion t. België*

22 augustus 2024

Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten
van de Mens

&

Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Ontoereikendheid van de genomen algemene maatregelen	4
2. Uitbreiding van de bevoegdheden van de SURB.....	4
2.1 Plaatsing van een persoon in een transitiehuis	4
2.2 Mogelijkheid om een persoon te plaatsen in een forensische psychiatrische eenheid.....	5
Besluit.....	6



Inleiding

De zaak *Horion* heeft betrekking op de **de facto niet samendrukbare aard van een gevangenisstraf**.¹ De heer Horion werd in 1981 ter dood veroordeeld wegens een vijfvoudige roofmoord. In november 1981 werd deze straf in levenslange dwangarbeid omgezet. Sinds 1993 vraagt de betrokkene verschillende strafuitvoeringsmodaliteiten:

- Voorwaardelijke invrijheidstelling,
- Beperkte detentie,
- Elektronisch toezicht.

Al deze verzoeken werden afgewezen door de strafuitvoeringsrechtbank (SURB) van Gent, voornamelijk omdat de voorgestelde re-integratieplannen ontoereikend werden geacht om het risico van nieuwe misdrijven uit te sluiten. Sinds 2018 **zijn de psychiatrische deskundigen en de SURB van mening dat de heer Horion niet langer zou moeten worden opgesloten**. Volgens hen zou hij kunnen worden vrijgelaten op voorwaarde dat hij eerst een tijd verblijft in een forensische psychiatrische eenheid die zijn geleidelijke re-integratie in de samenleving zou voorbereiden. Deze optie is echter **niet realiseerbaar**. Dergelijke eenheden kunnen inderdaad geen veroordeelden opnemen, enkel geïnterneerden. Ze worden immers uitsluitend gefinancierd voor de opname van geïnterneerden.

Een geïnterneerde is een persoon die een misdrijf heeft gepleegd op een ogenblik waarop de betrokkene leed aan een *“geestesstoornis die zijn oordeelsvermogen of de controle over zijn daden heeft tenietgedaan of ernstig heeft aangetast”*.² Voorts kan ook een persoon worden geïnterneerd *“bij wie tijdens de detentie door de psychiater van de gevangenis een geestesstoornis met een duurzaam karakter wordt vastgesteld die zijn oordeelsvermogen of de controle over zijn daden teniet doet of ernstig aantast (...) en ten aanzien van wie het gevaar bestaat dat hij ten gevolge van zijn geestesstoornis opnieuw misdrijven zal plegen”*.³ **Alleen de onderzoeksgerechten en de vonnisgerechten kunnen de internering van een persoon bevelen**.⁴ De SURB beschikt slechts uitzonderlijk over deze bevoegdheid, namelijk wanneer de directeur van de gevangenis tijdens de detentie een geestesstoornis met een duurzaam karakter vaststelt die het oordeelsvermogen van een veroordeelde of de controle over zijn daden teniet doet of ernstig aantast. Als de geestesstoornis van die aard is dat het gevaar bestaat dat de veroordeelde nieuwe misdrijven zal plegen, stelt de gevangenisdirecteur op basis van een omstandig dossier een advies op tot internering ten behoeve van de kamer voor de bescherming van de maatschappij van de SURB.⁵

Gelet op deze omstandigheden oordeelde het Hof dat **de mogelijkheid om de heer Horion in vrijheid te stellen louter formeel was** (vrij vertaald): *“De verzoeker bevindt zich in een impasse: enerzijds zijn de bevoegde interne autoriteiten – ten minste sinds januari 2018 – van mening dat hij in de gevangenis niet langer op zijn plaats is; anderzijds lijkt geen enkele mogelijkheid van invrijheidstelling in de praktijk haalbaar door de eis dat hij tot een forensische psychiatrische eenheid wordt toegelaten. Aldus blijkt dat er voor de verzoeker momenteel geen enkele tussenweg mogelijk is als gevolg van de specifieke toestand waarin hij zich bevindt als zeer langdurig gedetineerde die niet het*

¹ EHRM, *Horion t. België*, 9 mei 2023, 37928/20.

² Art. 5 van de wet van 5 mei 2014 betreffende de internering.

³ Art. 77/1 van de wet van 5 mei 2014 betreffende de internering.

⁴ Art. 9 van de wet van 5 mei 2014 betreffende de internering.

⁵ Art. 77/1 e.v. van de wet van 5 mei 2014 betreffende de internering.



statuut van geïnterneerde heeft".⁶ Het Hof is van oordeel dat de verzoeker, in de feiten, een niet samendrukbare straf uitzit doordat "*hij momenteel geen realistisch perspectief van invrijheidstelling heeft, wat artikel 3 van het Verdrag verbiedt*".⁷

Deze mededeling gaat in op de algemene maatregelen die België moet nemen om te vermijden dat een soortgelijke situatie zich zou voordoen jegens een andere veroordeelde. Deze mededeling gaat niet in op de individuele maatregelen ten aanzien van de situatie van de heer Horion.

We onderstrepen dat **de kern van het probleem erop neerkomt dat de SURB niet bevoegd is om de plaatsing in een detentieplaats buiten de gevangenis te bevelen**. Meer bepaald is het de SURB niet mogelijk de plaatsing van een gedetineerde **in een transitiehuis** te bevelen. Transitiehuizen zijn kleinschalige plaatsen van detentie. Ze werden in het leven geroepen om langdurig gedetineerden de mogelijkheid te bieden zich voor te bereiden op hun terugkeer naar de samenleving. De wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf bepaalt dat "*de plaatsing in een transitiehuis een vorm van detentie [is] waarbij de veroordeelde gedetineerde zijn vrijheidsstraf ondergaat op basis van een plaatsingsplan*",⁸ voor zover de veroordeelde daarmee instemt. In zijn jongste actieplan verwijst de Belgische Staat naar de plaatsing in een transitiehuis als het enige alternatief voor de plaatsing in een forensische psychiatrische eenheid.⁹

Deze mededeling is opgedeeld in twee delen. In het eerste deel onderstrepen we dat **de publicatie en de verspreiding van het arrest geen algemene maatregelen zijn die volstaan** om het arrest Horion ten uitvoer te leggen. In het tweede deel leggen we nadruk op het **belang van de uitbreiding van de bevoegdheden van de SURB**.

⁶ EHRM, *Horion t. België*, 9 mei 2023, 37928/20, § 72.

⁷ *Ibidem*, § 75. Zie ook de recentste beslissing van de SURB, namelijk het vonnis van 24 juni 2024 van de SURB van Gent (rolnummer 23/2534, vonnisnummer 1913/24, zie bijlage 2). Deze beslissing verwijst inzonderheid naar het feit dat het transitiehuis dat in dit verband werd aangezocht, momenteel niet bereid is om de heer Horion op te vangen, wat de redenering van het Europees Hof versterkt.

⁸ Art. 9/1 van de 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, zoals ingevoegd door de wet van 11 juli 2018 houdende diverse bepalingen in strafzaken.

⁹ België, *Mededeling van België inzake de zaak Horion t. België (verzoekschrift nr. 37928/20)*, DH-DD(2024)200, 19 februari 2024, p. 2-3.

1. Ontoereikendheid van de genomen algemene maatregelen

In zijn jongste actieplan schuift de Belgische Staat **slechts één algemene maatregel** naar voren: **de publicatie en de verspreiding van het arrest van het Hof**.¹⁰ De Belgische Staat onderstreept dat het arrest:

- werd verspreid bij het personeel van de strafinrichtingen,
- werd gepubliceerd op de website van de FOD Justitie,
- het voorwerp uitmaakt van een parlementaire vraag en van een geactualiseerde vraag om informatie.

Geen enkele van deze maatregelen is van die aard dat kan worden vermeden dat een soortgelijke situatie als die van de zaak *Horion* zich opnieuw zou voordoen. Deze maatregelen veranderen niets aan de bevoegdheid van de SURB. Deze laatste is niet bevoegd om de plaatsing van een veroordeelde in een externe plaats van detentie, zoals een transitiehuis, te bevelen, ook niet wanneer de detentie van de betrokkene in de gevangenis niet langer te rechtvaardigen valt. De beperkingen op de opname van gedetineerden in forensische psychiatrische eenheden werden evenmin weggenomen.

Het structureel probleem dat heeft geleid tot de veroordeling van België door het Hof **blijft bestaan**. Zolang de bevoegdheden van de SURB niet worden uitgebreid, zullen analoge situaties als die van de zaak *Horion* zich opnieuw kunnen voordoen.

2. Uitbreiding van de bevoegdheden van de SURB

De SURB kan van oordeel zijn dat een persoon niet langer zou moeten worden opgesloten, maar tegelijk ook niet onmiddellijk kan worden vrijgelaten. Deze persoon zou eerst een tussenstap moeten zetten. In sommige gevallen **kan deze tussenstap bestaan in een verblijf in een forensische psychiatrische eenheid; in andere gevallen kan het gaan om detentie in een transitiehuis.** Een recent arrest van het hof van beroep van Antwerpen met betrekking tot de heer Horion illustreert deze mogelijkheid.¹¹ Het arrest benadrukt dat de meest aangewezen oplossing niet noodzakelijk de opname in een forensische psychiatrische eenheid is: ook een overbrenging naar een transitiehuis kan voor deze situatie een oplossing bieden.

De SURB is echter niet bevoegd om deze tussenmaatregelen te bevelen. In dit deel bespreken we de noodzaak om de bevoegdheden van de SURB op dit vlak te wijzigen, ten eerste wat betreft de transitiehuizen (2.1) en vervolgens voor de forensische psychiatrische eenheden (2.2).

2.1 Plaatsing van een persoon in een transitiehuis

Sommige strafuitvoeringsmodaliteiten kunnen enkel door de minister van Justitie worden toegekend.¹² **Andere kunnen dan weer enkel door de SURB worden verleend.** Onderstaande tabel laat deze verdeling van bevoegdheden zien zoals bepaald door de wet betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf:

¹⁰ België, *Mededeling van België inzake de zaak Horion t. België (verzoekschrift nr. 37928/20)*, DH-DD(2024)200, 19 februari 2024, p. 3.

¹¹ Hof van beroep van Antwerpen, 13 november 2023, 2022/AR/314, overw. 6 (zie bijlage 1).

¹² 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.

Modaliteiten verleend door de SUR	Modaliteiten verleend door de minister
Beperkte detentie	Uitgaansvergunning
Elektronisch toezicht	Penitentiair verlof
Voorwaardelijke invrijheidstelling	Plaatsing in een transitiehuis
Voorlopige invrijheidstelling met het oog op de verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering.	

Een wijziging van deze bevoegdheidsverdeling zou een element van structureel antwoord bieden op de problematiek die de zaak *Horion* aan de orde stelt.¹³ **Meer bepaald zou de SURB de plaatsing van een persoon in een transitiehuis moeten kunnen bevelen.**

Modaliteiten verleend door de SUR	Modaliteiten verleend door de minister
Beperkte detentie	Uitgaansvergunning
Elektronisch toezicht	Penitentiair verlof
Voorwaardelijke invrijheidstelling	Plaatsing in een transitiehuis
Voorlopige invrijheidstelling met het oog op de verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering.	
Plaatsing in een transitiehuis	

Een andere oplossing zou erin kunnen bestaan de bevoegdheid voor de plaatsing in een transitiehuis bij de minister te laten, maar **te voorzien in de bevoegdheid van de SURB om kennis te nemen van een beroep tegen de beslissing van de minister van Justitie tot weigering van plaatsing in een transitiehuis.** Deze beroepsmogelijkheid zou betrekking moeten hebben zowel op de beslissing tot plaatsing in een transitiehuis als op de intrekking ervan. Deze oplossing zou dus ook bijdragen tot het versterken van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor gedetineerden, wat inzake België voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een andere bezorgdheid is.¹⁴

2.2 Mogelijkheid om een persoon te plaatsen in een forensische psychiatrische eenheid

De **plaatsing in een forensische psychiatrische eenheid** is niet opgenomen in bovenstaande tabel. Formeel gezien is dit type plaatsing immers geen strafuitvoeringsmodaliteit. Zoals het Hof heeft onderstreept, kan het gaan om een vereiste ‘tussenstap’ voorafgaand aan de invrijheidstelling van een persoon.¹⁵

Momenteel is een dergelijke plaatsing van een veroordeelde niet mogelijk omdat plaatsen in forensische psychiatrische eenheden voor niet-geïnterneerden niet worden gefinancierd.

¹³ De Raad van State had overigens benadrukt: “De vraag rijst waarom in het ene geval de beslissing door de strafuitvoeringsrechtbank wordt genomen en in het andere geval door de minister” (Parl. St., Kamer, 2017-2018, DOC 54 2969/001, p. 130).

¹⁴ Zie bijvoorbeeld EHRM, *Vasilescu t. België*, 25 november 2014, nr. 64682/12, § 127.

¹⁵ EHRM, *Horion t. België*, 9 mei 2023, nr. 37928/20, § 72.



Om dit probleem te verhelpen zou de Belgische Staat kunnen overwegen om aan de SURB de bevoegdheid te verlenen, in uitzonderlijke gevallen, een veroordeelde voorafgaand aan zijn of haar invrijheidstelling tijdelijk te plaatsen in een forensische psychiatrische eenheid. **Deze optie moet echter met de grootste omzichtigheid in overweging worden genomen. Ze zou enkel van toepassing kunnen zijn in een zeer beperkt aantal gevallen, namelijk uitsluitend in geval van veroordeling tot een levenslange straf.** Deze voorzorgsmaatregel is om twee redenen noodzakelijk:

- het is belangrijk **de ‘psychiatisering’ van strafuitvoeringsmodaliteiten te vermijden**.¹⁶ Een plaatsing in een forensisch psychiatrisch centrum moet het resultaat zijn van een echte zorglogica en dus niet enkel van de noodzaak om de samenleving te beschermen. Bijgevolg moet er voorafgaand aan de plaatsing een zorgtraject zijn uitgestippeld.
- Het is belangrijk **een toename te vermijden van het aantal personen die in forensische psychiatrische centra worden geplaatst**. Er is immers al een tekort aan plaatsen voor de opname van geïnterneerden in geschikte instellingen, wat leidt tot andere veroordelingen door het Europees Hof.¹⁷ Men dient zich dus te beperken tot die gevallen waarin een gevaarsrisico is vastgesteld.

De SURB zou een plaatsing in een forensisch psychiatrisch centrum dus enkel in laatste instantie in overweging moeten nemen. Als er een alternatief bestaat, moet dit voorrang krijgen. Voor zover dit alternatief kan bestaan in de plaatsing in een transitiehuis, zou de uitbreiding van de bevoegdheden van de SURB inzake plaatsing in een forensisch psychiatrisch centrum noodzakelijkerwijze gepaard moeten gaan met de uitbreiding van zijn bevoegdheid wat betreft de transitiehuizen.

Besluit

De **beperkte bevoegdheden van de SURB** vormen de kern van het probleem in de zaak *Horion*. Deze rechtbank is immers niet bevoegd om de plaatsing te bevelen in een plaats van detentie buiten de gevangenis.

Het actieplan van de Staat zou moeten voorzien in algemene maatregelen om dit probleem te verhelpen.

Voortzetting van het toezicht

We bevelen het Comité dan ook eerbiedig aan zijn toezicht op de uitvoering van het arrest inzake *Horion* voort te zetten.

Aanbevelingen

Bovendien bevelen we aan dat de volgende algemene maatregelen worden genomen:

¹⁶ F. Tulkens en M. Nève, “Impasse juridique et peine incompressible de facto”, *J.L.M.B.*, 2023/30, p. 1340-1348.

¹⁷ FIRM, CTRG en Unia (Interfederaal Gelijkekansencentrum), [Tussenkomen bij het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de groep L.B. t. België](#), 21 juli 2023.



- Aan de strafuitvoeringsrechtbank (SURB) de bevoegdheid verlenen om de plaatsing van een persoon in een transitiehuis te bevelen. In veruit de meeste gevallen zou aan deze oplossing de voorrang moeten worden gegeven.
- Als deze bevoegdheid niet aan de SURB wordt verleend, te voorzien in de bevoegdheid van de SURB om kennis te nemen van een beroep tegen de beslissing van de minister van Justitie tot weigering van plaatsing in een transitiehuis. Deze beroepsmogelijkheid zou betrekking moeten hebben zowel op de beslissing tot plaatsing in een transitiehuis als op de intrekking ervan.
- Aan de SURB de mogelijkheid geven om een veroordeelde te plaatsen in een forensisch psychiatrisch centrum, zonder dat deze maatregel met een internering kan worden gelijkgesteld. Deze optie moet echter een laatste redmiddel vormen en moet met belangrijke garanties gepaard gaan.

Het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens werd opgericht bij wet van 12 mei 2019 om bij te dragen aan de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens in België. Het is geaccrediteerd met B-status door de wereldwijde alliantie van nationale mensenrechteninstellingen (GANHRI). Deze mededeling wordt uitgebracht in het kader van zijn opdracht om de tenuitvoerlegging door de Belgische overheden van hun internationale verplichtingen op te volgen en om samen te werken met internationale organisaties voor de rechten van de mens.

De Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen (CTRG) waakt als onafhankelijke en onpartijdige toezichts- en adviesinstelling over de eerbiediging van de rechten en de menselijke waardigheid van personen in detentie. De CTRG werd opgericht door de basiswet van 12 januari 2005.

Bijlagen

1. Hof van beroep van Antwerpen, 13 november 2023, rolnummer 2022/314.
2. Strafvueroeringsrechtbank van Gent, 14 juni 2024, rolnummer 23/2534, vonnisnummer 1913/24.