

STRAFRECHTSHERVORMING VERSUS 'NET-WIDENING'

Dilemma van een reductionist ten aanzien van de 'vrijheid onder voorwaarden' als alternatief voor de voorlopige hechtenis

1. Strafrechtshervorming ...

Sinds de Wet van 20 juli 1990 beschikken we in België nu ook over alternatieven voor de voorlopige hechtenis: de 'vrijheid of invrijheidstelling onder voorwaarden'. Vroeger beschikte de onderzoeksrechter slechts over twee mogelijkheden: ofwel de verdachte in vrijheid laten, ofwel hem onder aanhoudingsbevel plaatsen. Nu kan hij een verdachte onder bepaalde voorwaarden in vrijheid laten.

De hoofdlijnen van deze hervorming werden reeds in een vroeger nummer van dit tijdschrift uiteengezet (VAN DEN WIJNGAERT, 1991), zodat wij ons beperken tot de essentie voor ons betoog.

De wetgever heeft alternatieven ingevoerd teneinde de toepassing van de voorlopige hechtenis te beperken.

Tijdens de voorbereidende werkzaamheden is er herhaaldelijk op gewezen dat de alternatieve maatregelen in de plaats moeten komen van de vrijheidsberoving, en geen aanvullende maatregelen mogen worden. Verscheidene bepalingen van de nieuwe wet dragen de stempel van deze bekommernis: de alternatieven mogen slechts toegepast worden in gevallen waarin de voorlopige hechtenis volstrekt noodzakelijk is (zou geweest zijn) voor de openbare veiligheid; de opgelegde maatregelen (die niet opgesomd of concreet omschreven worden, met uitzondering van de borgstelling) moeten tegemoet komen aan de criteria voor het opleggen van voorlopige hechtenis, en dus een antwoord bieden op het gevaar voor ontvluchting, recidive, collusie of verduistering van bewijsmateriaal; de beslissing tot het opleggen van een vrijheid onder voorwaarden moet ook op die wijze gemotiveerd zijn; de maatregel is beperkt in de tijd (maximum 3 maanden) en kan gewijzigd, opgeschort of verlengd worden; niet-naleving van de voorwaarden leidt niet automatisch tot aanhouding.

In de eerste commentaren op de nieuwe wet wordt het invoeren van de vrijheid onder voorwaarden als een belangrijke hervorming gezien. Voldoende reden dus voor een enthousiast editoriaal in *Panopticon*?

Het tijdschrift *Panopticon* is immers opgericht vanuit het streven de discussies rond strafrechtshervormingen te stimuleren (zie *Panopticon*, nr. 0, 1980). Daarenboven zijn er, als gevolg van de wetenschappelijke inzichten in de talrijke nadelen van de vrijheidsberoving, in dit tijdschrift warme pleidooien gehouden voor een waarlijk reductionistisch beleid: het terugdringen van de toepassing van gevangenisstraf, het stimuleren van alternatieven. Als overtuigd reductionist heb ik mij daar steeds achter geschaard.

De nieuwe wet op de voorlopige hechtenis lijkt deze ideeën over te nemen, in de voorbereidende werkzaamheden wordt zelfs regelmatig naar publikaties in dit tijdschrift verwezen.

Maar ...

2. ... versus 'net-widening'

Het laatste decennium is veel geschreven over het zgn. 'net-widening'-effect van alternatieve sancties zoals probatie en dienstverlening, vooral in Canada, de USA en Engeland. Deze alternatieven zouden niet in de plaats komen van vrijheidsberoving maar toegepast worden op personen die voorheen ook niet naar de gevangenis zouden gestuurd zijn. Dit heeft dan als gevolg dat de toepassing van de vrijheidsberoving niet afneemt, maar dat een toenemend aantal mensen onderworpen worden aan gerechtelijke controle. Bovendien zouden deze sancties ook kwalitatief een uitbreiding van de controle inhouden: men kan niet langer enkel gestraft worden wegens het plegen van een misdrijf, maar ook wegens het niet naleven van opgelegde voorwaarden, en de controle verplaatst zich van de gevangenis naar de hele maatschappij (COHEN, 1979, 1985).

Deze literatuur heeft een deel van de vroegere hervormers verlamd: het enthousiasme voor alternatieven heeft plaats gemaakt voor een 'sociologisch pessimisme' (MCMAHON, 1990) of 'impossibilisme' (MATTHEWS, 1987). Deelname aan hervormingen is contra-productief, onderzoekers kunnen wel-menende hervormers slechts duidelijk maken dat hun pogingen niets uithalen (COHEN, 1985).

Gelden deze vaststellingen ook voor alternatieven voor de voorlopige hechtenis?

De ervaringen in Frankrijk en Nederland nopen in ieder geval tot voorzichtigheid.

3. Alternatieven voor de voorlopige hechtenis in Frankrijk en Nederland

In Frankrijk werd in 1970 de '*contrôle judiciaire*' ingevoerd, met als doel de toepassing van de voorlopige hechtenis te beperken. Belangrijke verschillen met het Belgische systeem: de maatregelen worden limitatief opgesomd in de Wet (16 in totaal, in te delen als borgstelling, toezicht, begeleiding, schadevergoeding slachtoffer), de beslissing tot het opleggen van een alternatief moet niet gemotiveerd worden, de maatregelen zijn niet beperkt in de tijd, de niet naleving van de voorwaarden leidt principieel tot een aanhoudingsbevel.

Het aantal maatregelen is toegenomen van 5.700 in 1972 tot 23.180 in 1989. Het aantal voorlopige hechtenissen is echter niet gedaald. Uit verscheidene bevragingen van onderzoeksrechters blijkt dat slechts een minderheid de *contrôle judiciaire* toepast ter vervanging van de voorlopige hechtenis, bij de anderen komt zij minstens gedeeltelijk in de plaats van de vrijheid (SOULEAU, 1980; COUVRAT, 1991).

Als verklaringen worden hiervoor aangehaald:

- de naïviteit van de wetgever, die het misbruik van de voorlopige hechtenis wijt aan de repressieve houding van de onderzoeksrechters, maar dan wel verwacht dat diezelfde rechters de *contrôle judiciaire libéral* zullen toepassen (SOULEAU, 1980);
- de gebrekkige controle die kan uitgeoefend worden op de maatregelen van toezicht, waardoor zij minder het vertrouwen genieten van de onderzoeksrechters;
- het toenemende belang van de socio-educatieve maatregelen, onder invloed van daartoe opgerichte privé-verenigingen, waardoor de *contrôle judiciaire* een autonome ontwikkeling kent, met eigen doelstellingen van sociale hulpverlening, en waarbij het oorspronkelijk opzet om in de plaats te treden van de voorlopige hechtenis op de achtergrond geraakt. Langere begeleidingen, ook voor weinig ernstige misdrijven zijn hiervan het gevolg (FAGET, 1986).

In Nederland wordt in 1973 de '*schorsing*' van de voorlopige hechtenis ingevoerd, eveneens met de bedoeling de hechtenis te vermijden of in te korten. De onderzoeksrechter kiest vrij de op te leggen voorwaarden; de meest voorkomende zijn het zich vrijwillig laten behandelen en de geboden/verboden tot bepaalde contacten.

In het begin van de jaren zeventig daalt het aantal opsluitingen voor voorlopige hechtenis. De nieuwe Wet lijkt een trend te verstevigen die reeds voorheen bestond, en die gesteund was op een grondig scepticisme ten aanzien van de vrijheidsberoving. Vanaf het einde der jaren zeventig stijgt het aantal voorlopige hechtenissen fors, hetgeen – samen met een stijging van de duur der gevangenisstraffen – leidt tot capaciteitsproblemen in de gevangenis. Een systeem van prioriteiten, ingevoerd in 1984, verhoogt het aantal schorsingen der hechtenissen tot zelfs 50%, zonder evenwel de toename van de hechtenissen te beperken.

Hier wordt vooral als verklaring aangevoerd dat het scepticisme t.a.v. de gevangenis van de beginjaren zeventig plaats gemaakt heeft voor een meer repressief strafrechtelijk klimaat. Steeds meer lange gevangenisstraffen worden uitgesproken en de toepassing van de voorlopige hechtenis deelt automatisch in deze trend: door haar aard zelf van vrijheidsberoving heeft de voorlopige hechtenis immers een repressieve functie (STOLWIJK, 1989; SCHALKEN, 1989).

4. De vrijheid onder voorwaarden in België

Zal de vrijheid onder voorwaarden in de praktijk een werkelijk alternatief worden voor de voorlopige hechtenis, of is haar het lot beschoren van haar buitenlandse collega's?

De Wet is in werking getreden op 1 december 1990, de praktijk is dus nog erg jong. Echte evaluaties zijn nog voorbarig, en vergen daarenboven een vergaande analyse van de evolutie van de beslissingen tot voorlopige hechtenis, tot vrijlating of invrijheidstelling zonder bijkomende voorwaarden, en tot vrijheid of invrijheidstelling onder voorwaarden.

Uit een eerste verkennend onderzoek naar de toepassing van de vrijheid onder voorwaarden gedurende de eerste zeven maanden van haar bestaan (SNACKEN,

1992), rijzen echter reeds een aantal gelijkenissen met de situaties in Frankrijk en Nederland. Ik vermeld: het overwicht aan behandelingsgerichte maatregelen (59% medisch, 22% sociaal) en aan verdachten met een drug- of alcoholprobleem (44%), de gebrekkige controlemogelijkheden bij maatregelen van toezicht, de vraag naar verlenging van maatregelen om loutere behandelingsredenen, de bedenking van enkele bevraagde magistraten dat zij de vrijheid onder voorwaarden ook toepassen in gevallen die zij vroeger zouden vrij gelaten hebben ... De penitentiaire statistieken tonen een dalend aantal maandelijkse opsluitingen van beklaagden vanaf april 1990 (dus vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet), met een dieptepunt in december 1990 (398 opsluitingen, versus 677 in december 1989). Vanaf maart 1991 stijgen de opsluitingen echter opnieuw, zodat in september 1991 het niveau van september 1990 alweer overschreden is (572 versus 555).

Zoals gezegd is het nog te vroeg om conclusies te trekken, maar echt enthousiast durf ik toch niet zijn.

Niettemin voel ik me niet geroepen om deel te nemen aan het hoger beschreven 'impossibilisme'. Naast alle voorbeelden van net-widening die in de literatuur beschreven zijn, en waar we zeker voor beducht moeten zijn, zijn er ook enkele voorbeelden van landen die er op bepaalde ogenblikken wel in geslaagd zijn om de toepassing van vrijheidsberoving terug te dringen. Het lijkt mij even belangrijk te onderzoeken onder welke omstandigheden reductionistische doelstellingen wel vervuld worden. Ten aanzien van de voorlopige hechtenis is Duitsland daarom interessant: sinds 1983 is er een constante daling van zowel het aantal opsluitingen als van de duur van de voorlopige hechtenis. De gemiddelde populatie beklaagden in de gevangenissen is van 1977 tot 1989 (meest recente cijfer) verminderd met 27,6% (PROUSE, WEBER, WILSON, 1990). Volgens verscheidene auteurs (FEEST, 1988; PFEIFFER, 1988; GRAHAM, 1990; PROUSE e.a., 1990) is deze trend vooral te wijten aan een mentaliteitsverandering bij zowel openbaar ministerie als bij rechters. Rechtstreekse aanleiding hiertoe zou een ophefmakende conferentie geweest zijn over het overdadig gebruik van de voorlopige hechtenis, georganiseerd door de Duitse vereniging van advocaten. Een ruimere verklaring wordt gezocht in het feit dat de nieuwe generatie parketmagistraten en rechters 'produkten' zijn van de mei '68 revolutie, die in Duitsland belangrijke sporen heeft achtergelaten ...

Wat betekent dit voor België?

In de eerste plaats moet men realist zijn omtrent de mogelijke effecten van een nieuwe wet. Rechtssociologisch onderzoek toont aan dat de werking van een wet minder eenvoudig en rechtstreeks is dan de wetgever meestal verhoopt. Uiteraard passen magistraten de wet toe. Een nieuwe wet komt echter niet terecht in een vacuüm, maar in een bestaande praktijk, met allerlei praktische noden en dikwijls conflicterende doelstellingen. Het voorbeeld van Duitsland, maar ook van Nederland, herinnert ons aan het belang van de 'penal culture': alternatieven zullen werkelijk in de plaats komen van de vrijheidsberoving wanneer het scepticisme ten aanzien van de gevangenis de overhand krijgt (RUTHERFORD, 1984).

De toepassing van de vrijheid onder voorwaarden in België zal derhalve afhangen van het heersende strafrechtelijk klimaat. Dit is echter een dynamisch gegeven. De invloed van wetenschappelijke bevindingen is daarin misschien niet doorslaggevend. Reductionisten zijn echter niet alleen te vinden bij academici: ook

vele advocaten, parketmagistraten, rechters, penitentiaire verantwoordelijken, hulpverleners zien weinig heil in vrijheidsberoving. De (controle op de) toepassing van de vrijheid onder voorwaarden ligt ook – en zelfs vooral – in hun handen.

Als 'academicus' kan ik slechts trachten daar, b.v. via een editoriaal, een bescheiden steentje toe bij te dragen.

Sonja Snacken

27 januari 1992

Bibliografie

- COHEN, S., 'The Punitive City: Notes on the Dispersal of Social Control', *Contemporary Crises*, 1979, 339-363.
- COHEN, S., *Visions of Social Control. Crime, Punishment and Classification*, Cambridge, Polity, 1985.
- COUV RAT, P., *Les alternatives à la détention préventive en France*, referaat studiedag 'La loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive', UCL, 1 februari 1991.
- FAGET, J., 'Contrôle judiciaire et travail social', *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1986, n° 2, 319-332.
- FEEST, J., *Reducing the Prison Population. Lessons from the West German Experience*, London, Nacro, 1988.
- GRAHAM, J., 'Decarceration in the Federal Republic of Germany. How Practitioners are Succeeding where Policymakers have Failed', *British Journal of Criminology*, 1990, n° 2, 150-170.
- MATTHEWS, R., 'Decarceration and Social Control. Fantasies and Realities', in LOWMAN, J., MENZIES, R.J. en PALYS, T.S. (eds.), *Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control*, Aldershot, Gower, 1987.
- MCMAHON, M., 'Net-widening, Vagaries in the Use of a Concept', *British Journal of Criminology*, 1990, n° 2, 121-149.
- PFEIFFER, C., *Jugendkriminalität und jugendstrafrechtliche Praxis: Eine vergleichende Analyse zu Entwicklungstendenzen und regionalen Unterschieden*, Hannover, Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V., 1988.
- PROWSE, R., WEBER, H. en WILSON, C., *Reforming Remand Imprisonment: Comparing Britain and Germany* (a working paper), European Group for the Study of Deviance and Social Control, Annual Conference, Haarlem, 4-7 september 1990.
- RUTHERFORD, A., *Prisons and the Process of Justice: The Reductionist Challenge*, London, Heinemann, 1984.
- SCHALKEN, T.M., 'Vormen alternatieven voor de voorlopige hechtenis een echt alternatief', in SCHALKEN, T.M., FABER, S. en VAN DEN BERG, W.M.C., *Voorlopige hechtenis*, Symposium VU Amsterdam, Arnhem, Gouda Quint, 1989, 47-59.
- SNACKEN, S., 'La liberté sous conditions', in DEJEMEPPE, B. (ed.), *La détention préventive*, Bruxelles, Larcier (verschijnt maart 1992).
- SOULEAU, I., 'Neuf années de contrôle judiciaire', *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1980, n° 1, 41-76.
- STOLWIJK, S.A.M., 'Beperking van de voorlopige hechtenis: een illusie?', in SCHALKEN, T.M., FABER, S. en VAN DEN BERG, W.M.C., *Voorlopige hechtenis, o.c.*, 39-44.
- VAN DEN WIJNGAERT, C., 'De nieuwe wet op de voorlopige hechtenis kritisch doorgelicht', *Panopticon*, 1991, nr. 2, 111-135.