

European Penology?

MIRANDA BOONE^a

DAEMS, T., VAN ZYL SMIT, D. & SNACKEN, S. (eds.) *European Penology? (Onati International Series in Law and Society)* (2013). Oxford: Hart Publishing.



Panopticon, 35 (4), 379-384
© 2014 MAKLU | ISSN 0771-1409 | JULI 2014

- ^a Hoogleraar penologie en penitentiair recht, Rijksuniversiteit Groningen; universitair hoofd-docent strafrecht en criminologie, Universiteit Utrecht (Corresp.: m.m.boone@uu.nl).

Is er iets specifiek aan de penologische discipline, zoals die in Europa wordt beoefend en toegepast, in vergelijking met andere plaatsen in de wereld? Deze vraag stelden de redacteuren van deze bundel zich toen ze het initiatief namen een seminar te organiseren, waarop de bundel *European Penology?* is gebaseerd (p. 5). Een van de doelen van het boek is debat op te roepen en onderzoek te stimuleren naar Europese bestaafingspraktijken. Niet zozeer hoe die zich in de afzonderlijke landen voordoen, maar meer naar de wijze waarop en de mate waarin die worden gevormd door Europa, zoals het zich heeft geïnstitutionaliseerd in met name de Raad van Europa en de Europese Unie (p. 28).

Het boek valt uiteen in drie delen. In het eerste deel worden de vragen behandeld die het meest direct gaan over de concepten en instituten die centraal staan in het boek. SNACKEN en VAN ZYL SMIT bijten het spits af met een hoofdstuk, waarin ze zowel proberen tot een Europese definitie te komen van de penologische discipline als een introductie geven van de belangrijkste Europese instituten, nl. de Raad van Europa en de Europese Unie. Het hoofdstuk opent met een verzameling van verschillende definities van wat in de diverse landen onder penologie verstaan wordt (waarvan ik de Nederlandse definitie overigens niet herken en ook niet terug kan vinden). Daarop baseren de auteurs hun stelling dat er weinig consensus is onder Europese penologen over wat hun discipline inhoudt. Zelf zoeken ze vooral aansluiting bij wat Barbara HUDSON benoemde als 'kritische penologie', 'een penologie die probeert het heden te begrijpen met het oog op een betere en meer rechtvaardige toekomst, door factoren van bevrijding en onderdrukking te bestuderen, door politieke keuzes te analyseren en de schadelijke consequenties bloot te leggen en door met alternatieve oplossingen voor die keuzes te komen'. Ze bouwen in dit hoofdstuk verder op hun eerdere stelling (VAN ZYL SMIT & SNACKEN, 2009) dat Europa (en dus ook de Europese penologie) beter begrepen kan worden door te analyseren wat de belangrijkste instituten van Europa voortbrengen (p. v.). Voor wat betreft de Raad van Europa wijzen zij op de belangrijke penitentiaire standaarden die zijn gezet en uitgedragen, met name op het gebied van de doodstraf en de uitzetting van gedetineerden naar landen waar hen een behandeling te wachten staat die niet voldoet aan de eisen van het Europees Verdrag voor de

Rechten van de Mens. Kritischer zijn zij over de rol van de Europese Unie, hoewel ze ook zien dat die bijvoorbeeld op het terrein van de doodstraf steeds meer samen optrekt met de Raad van Europa.

Een sleutelhoofdstuk in het boek is dat van de derde redacteur, Tom DAEMS. Hij probeert een verbinding te leggen tussen twee terreinen van onderzoek: het onderzoek naar straffen en dat naar Europa en benadert de mogelijke voordelen die onderzoekers op die terreinen van zo'n verbinding zouden kunnen hebben van beide kanten. Hij bouwt voort op wat BECK 'kosmopolitisch Europa' noemt (BECK, 2007), een visie op Europa als een dynamisch en open politiek project dat zich vanuit historisch oogpunt op unieke wijze ontwikkelt. 'Neem Europa serieus' is de boodschap die hij penologische onderzoekers (in navolging van BECK) meegeeft, 'het drukt een onuitwisbare stempel op het straffen binnen, maar ook buiten Europa'. Andersom kan meer aandacht voor de bestraffingspraktijken in Europa ook het inzicht verdiepen van Europa-onderzoekers. Bijvoorbeeld in de consequenties die het opheffen van de binnengrenzen heeft voor de landen en hun inwoners buiten Europa, de wezenlijke rol die de Raad van Europa speelt op het terrein van de mensenrechten en de normatieve dimensies van een kosmopolitisch Europa.

LOADER en SPARKS bouwen voort op de theoretische discussie over de betekenis en normatieve inhoud van zowel 'de penologie' als 'Europa.' In hun definitie van de penologie benadrukken ze dat de discipline altijd betekenis heeft proberen te geven aan de sanctiepraktijk en hervormingen daarvan. Zij passen het concept van een '*publieke criminologie*', zoals zij dat eerder hebben ontwikkeld voor de natiestaten, nu ook toe op Europa. In het kort komt hun redenering erop neer dat de betekenis die de praktijk van het straffen heeft voor de penologische discipline ook verplichtingen schept voor penologen om na te denken over de maatschappelijke betekenis van de kennis die zij produceren. Welke kennis wordt wel en niet gebruikt door politici, beleidsmakers en praktijkmensen? SPARKS & LOADER noemen de studie van de processen waarlangs wetenschappelijke kennis tot het strafrechtelijk veld komt 'de sociologie van kennis.' Welke kennis werkt hier en nu? Wie wordt beschouwd als expert? Hoe wordt een bepaald perspectief in de praktijk toegepast? Ook Europese penologen zouden moeten bestuderen welke kennis gebruikt wordt door de Europese instituties, hoe die kennis acceptabel en gebruikt wordt, door wie en wat de effecten zijn. Die kennis schept overigens ook weer een normatieve verplichting, namelijk om te proberen de kennis in te zetten voor een verbetering van de penale praktijk.

Kritisch is het hoofdstuk van Roland Miklau die scherper dan in de vorige hoofdstukken een onderscheid maakt tussen de visie op straffen die de Raad van Europa uitdraagt en de legislatieve praktijken van de Europese Unie. Waar de Raad van Europa steeds een matigende visie op straffen heeft uitgedragen, hebben de kaderbesluiten en richtlijnen van de Europese Unie er volgens hem toe geleid dat Europese staten gedwongen zijn gedragingen te criminaliseren of bestaande definities van strafbaar gedrag uit te dragen. Die stelling wordt gerelativeerd door Baker (in het hoofdstuk daarvoor). Volgens haar drukken de geschriften van de Europese Unie een amalgaam van penologische principes uit, maar is wel van een duidelijke ontwikkeling sprake die steeds meer in lijn komt met de visie van de Raad van Europa.

In het tweede deel worden een aantal grensoverschrijdende thema's besproken vanuit het perspectief van Europa. Aan de orde komen migratie (MELOSSI), jeugd (DÜNKEI), gemeenschapsgerichte sancties (MCNEIL), voorlopige hechtenis (MORGENSTERN) en privatisering (LIEBLING). MELOSSI bespreekt in zijn hoofdstuk de donkere kant van de Europese eenwording, nl. de criminalisering van migranten. Het begint met een con-

fronterende tabel, waarin een schatting wordt gemaakt van de oververtegenwoordiging van gedetineerden die niet de nationaliteit hebben van het land waar ze gedetineerd zijn, in de gevangnissen van de diverse Europese landen. Die oververtegenwoordiging loopt in de diverse landen uiteen van vier tot dertien keer. MELOSSI vergelijkt de situatie in Europa met die in de Verenigde Staten waar de oververtegenwoordiging van gedetineerden met een buitenlandse nationaliteit veel kleiner is. Er lijkt zelfs sprake van een ondervertegenwoordiging; in plaats van dat het aandeel niet-staatsburgers in de gevangenis groter is dan het aandeel in de vrije maatschappij, is het in Amerikaanse gevangnissen juist kleiner. Europa heeft het migrantendebat nodig om een eigen identiteit te ontwikkelen, is zijn conclusie maar is er is tot nu toe niet in geslaagd een gezamenlijke visie te ontwikkelen op de behandeling van migranten van niet-Europese komaf, laat staan op de wijze waarop de zo geroemde 'Europese waarden' ook voor hen betekenis kunnen hebben.

In een aantal Europese landen (met name Engeland & Wales, Frankrijk en Nederland) is het aantal jeugdige gedetineerden met name in de jaren negentig van de vorige eeuw flink toegenomen. Ook het bereik van veel strafwetten voor jeugdigen is verruimd, zo ook de reikwijdte van de strafwet voor jeugdigen. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat ook voor jeugdigen sprake is van een verharding van het strafrechtelijke klimaat. Deze tendensen staan echter haaks op de resultaten van een groot comparatief onderzoek naar jeugdstrafrecht en sanctiepraktijken voor jeugdigen in Europa (DÜNKEL, GRZYWA, HORSFIELD & PRUIN, 2011), waarop het hoofdstuk van DÜNKEL grotendeels is gebaseerd. Het blijkt dat officieren van justitie, (kinder)rechters, reclasseringswerkers en jeugdwelzijnswerkers ten aanzien van jeugdigen nog steeds zeer gematigd te werk gaan en juist niet gevoelig zijn voor de publieke druk om harder te straffen. De relatieve ongevoeligheid van het jeugdstrafrecht voor punitieve tendensen is zeer versterkt door de sterke internationale en mensenrechtelijke normen die gelden op dit terrein, waarvan die neergelegd in het kinderrechtenverdrag uit 1989 de meest bekende zijn.

Gezien de toegenomen schaal waarop en de intensiteit waarmee ze worden toegepast, zouden vrijheidsbeperkende sancties die ten uitvoer worden gelegd in de samenleving in het centrum van de penologische aandacht moeten staan, aldus McNEILL in zijn hoofdstuk over 'Community Sanctions', maar dat doen ze nog steeds niet. Onderzoek naar de wijze waarop de sancties worden geconstrueerd, toegepast en beleefd, moet voorkomen dat ze verder worden meegezogen in de 'culture of control' maar juist een bijdrage leveren aan het vergroten van rechtvaardigheid en veiligheid in Europa. Die functie heeft de Raad van Europa al heel vroeg benadrukt in bijvoorbeeld de 'European Rules on Community Sanctions and Measures' en komt ook naar voren in de kaderbesluiten van de Europese Unie betreffende de overdracht van toezicht. McNEILL beschrijft in zijn bijdrage de contouren van een vierjarig door de EU gefinancierd project naar 'Offender Supervision' dat door een netwerk van Europese onderzoekers wordt uitgevoerd (McNEILL & BEYENS (eds.), 2013).

Vanwege het grote aandeel gedetineerden dat zich in voorlopige hechtenis bevindt, zou ook dit onderwerp zich verzekerd moeten weten van warme penologische belangstelling. Dat dit maar zeer ten dele het geval is, komt mede omdat voorlopige hechtenis niet onder de formele definitie van straf valt, waar penologen zich volgens de Duitse definitie mee bezig houden (zie ook hoofdstuk 1), aldus MORGENSTERN. In haar hoofdstuk bespreekt ze verschillende nationale en Europese instrumenten die de toepassing van voorlopige hechtenis beogen te beperken en de condities waaronder voorlopige hechtenis ten uitvoer worden gelegd te verbeteren. Desondanks is het toepassen van voorlopige hechtenis in veel landen nog een bijna automatische reactie

op ernstige strafbare feiten en is er ook in veel Europese landen nog sprake van evidente misstanden, waaronder overbevolking.

Privatisering van het gevangeniswezen wordt vaak nog beschouwd als een typisch fenomeen van common law stelsels, maar uit het hoofdstuk van Alison LIEBLING blijkt dat privatisering snel oprukt, ook op het vasteland van Europa. Dan hoeft het niet altijd om volledige privatisering te gaan, ook delen van het gevangeniswezen kunnen worden geprivatiseerd of het beheer over een gevangenis kan zijn vormgegeven in zogenaamde Publiek-Private samenwerkingen. Om verschillende redenen is het onderzoek naar privatisering en de gevolgen ervan schaars en problematisch. Het is vaak niet makkelijk toegang te krijgen tot private gevangenissen; veel Europese penologen hebben een afkeer van privatisering en voelen er om die reden weinig voor het veld te betreden; de informatie die wel wordt gegenereerd is vaak afkomstig van zelfbenoemde deskundigen die verbonden zijn aan de organisaties die object zijn van onderzoek en zich weinig gelegen laten liggen aan eisen van wetenschappelijke integriteit. Onafhankelijk, kritisch onderzoek is volgens LIEBLING echter broodnodig. Verdergaande privatisering kan leiden tot een verdere uitholling van gevangeniscondities, maar ook invloed uitoefenen op strafrechtelijk beleid.

In het derde deel van het boek worden overwegend nationale ontwikkelingen besproken, in het licht van Europese standaarden of in een meer comparatieve context. David NELKEN beschrijft nog eens hoe moeilijk het is tot voor buitenstaanders de nationale peculiariteiten te begrijpen of te vergelijken, laat staan op basis daarvan tot Europese standaarden te komen over bijvoorbeeld onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Hij illustreert dit aan de hand van een 'case study' naar de onafhankelijkheid van de Italiaanse officier van justitie. Wat NELKEN wil laten zien, is dat wanneer we vergelijkend onderzoek willen doen naar (bijvoorbeeld) onafhankelijkheid, we de vraag moeten stellen op welke manier dit onderwerp invulling krijgt in verschillende contexten. Te vaak, stelt NELKEN, wordt in vergelijkend onderzoek verondersteld dat al duidelijk is wat karakteristiek is in plaats van dat geprobeerd wordt dat bloot te leggen. Hoe onafhankelijkheid binnen de nationale context wordt ingevuld, hangt samen met de andere kenmerken van het strafrechtelijk systeem, de rol die de officier van justitie daarbinnen heeft en zijn relatie met andere procesactoren. De complexiteit van het onderzoek naar de betekenis die concepten of instituten hebben binnen de nationale context wordt nog vergroot doordat de uitkomst in grote mate afhangt van de bronnen die men raadpleegt.

Dat straffen moeten worden uitgevoerd zoals ze bedoeld (opgelegd) zijn, is een uitspraak die een grote retorische kracht heeft en waar op het eerste oog ook weinig mis mee is, stellen BEYENS, SNACKEN en VAN ZYL SMIT terecht. Volgens de theorie van relatieve autonomie, zoals ontwikkeld door DUPONT (1989), miskent deze uitspraak echter dat de verschillende doelen van straffen in verschillende stadia van het stafproces meer nadruk krijgen, de theorie van de relatieve autonomie, zoals ontwikkeld door DUPONT (1998). Waar de straf in de opleggingsfase vooral gericht is op het verleden, moet deze met het oog op de re-integratiedoelstelling, in de tenuitvoerleggingfase noodzakelijk meer op de toekomst gericht zijn. Ook hier geven standaarden die door de Raad van Europa zijn ontwikkeld, tegenwicht aan de sentimenten die vaak leven op nationaal niveau. De auteurs bespreken onder andere de recente jurisprudentie van het Europese Hof inzake de levenslange gevangenisstraf en de Aanbevelingen van het Comité van Ministers, waarin expliciet tot uitdrukking wordt gebracht dat gevangenisstraf moet worden opgelegd en uitgevoerd op basis van het ultimum remedium principe.

Gezien de onder penologen algemeen erkende relevantie van legale arbeid voor het resocialisatieproces, verbazen LARRAURI en JACOBS zich er in hun hoofdstuk over discri-

minatie op de arbeidsmarkt op basis van strafrechtelijke documentatie over, dat hier niet meer onderzoek naar wordt gedaan. De auteurs hebben inmiddels wel uitgebreid onderzoek gedaan naar de verschillen tussen de Spaanse en Amerikaanse wijze van omgaan met strafrechtelijke documentatie en op dat terrein nauw samengewerkt met andere Europese onderzoekers. Gezien het feit dat strafrechtelijke documentatie in Europa, anders dan in de Verenigde Staten, als privacygevoelige informatie worden beschouwd, wordt algemeen aangenomen dat werkgevers niet van deze informatie op de hoogte zijn dan wel die niet meewegen in hun beslissing personen al dan niet in dienst te nemen. Of dat zo is, weten we niet, vanwege een gebrek aan empirische informatie. Wel heeft onderzoek tot nu toe laten zien dat het in Spanje, maar ook in andere Europese landen, mogelijk is onderscheid te maken op basis van justitiële documentatie en dat daartoe soms zelfs een wettelijke verplichting is.

In de jaren '90, direct na de val van de muur, is de gevangenispopulatie in Polen en andere landen aanzienlijk gedaald. Daarna zijn ze echter weer opgeklimmen naar het niveau van voor die tijd. Hoewel pogingen te voldoen aan de Europese standaarden tot verbeteringen in de gevangenisomstandigheden hebben geleid, zijn veel van bestraffingspraktijken zoals ze zich tijdens het communistische regime ontwikkeld hebben in stand gebleven. Krzysztof KRAJEWSKI stelt zich in een zeer heldere uiteenzetting over de strafrechtelijke ontwikkelingen in Polen en andere Oost-Europese en Centraal-Europese landen de vraag hoe dat kan. Zijn antwoord is dat zich onder invloed van het communisme een bijzondere vorm van een 'culture of control' heeft ontwikkeld die grotendeels resistent blijkt voor invloeden vanuit andere delen van Europa.

Ten slotte stelt VAN SWAANINGEN zich de vraag wat er gebeurd is met het voormalige troetelkind van verlichte Europese penologen, Nederland. Ook Nederland probeerde in de jaren '80 en '90 aan Europese normen te voldoen, maar dat was een impuls voor een spectaculaire groei van het aantal gedetineerden (DOWNES & VAN SWAANINGEN, 2007; BOONE & MOERINGS, 2007), terwijl de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens vaak als rechtvaardiging werd gebruikt voor een uitholling van hogere nationale standaarden. Is de daling van de detentiepopulatie zoals die zich vanaf 2005 heeft ingezet nu tekenend voor een nieuwe punitieve omslag, namelijk naar minder repressie? Dat hoeft zeker niet zondermeer het geval te zijn, aldus VAN SWAANINGEN. De sterke nadruk op preventie bijvoorbeeld en de dwang die wordt uitgeoefend op individuen met een afwijkende levensstijl om zich aan te passen, lijken eerder te wijzen op een verdergaande intolerantie.

Het boek is zonder twijfel een belangrijke aanwinst voor de penologie, zoals die in Europa wordt beoefend. Het geeft een goed overzicht van de belangrijkste thema's waar Europese penologen zich op dit moment mee bezighouden en zal een grote stimulans zijn voor onderzoekers uit heel Europa om op die thema's verder te werken. Het roept zeker ook discussie op of vragen die nog (diepgaander) kunnen worden beantwoord. Een van die vragen betreft de inhoud van het begrip Europese Penologie. Uit de eerste hoofdstukken komt naar voren dat Europa meer als een *supranationaal* instituut beschouwd lijkt te worden dan als een verzameling staten met al dan niet gemeenschappelijke kenmerken en culturen. Uit het derde deel leid ik echter af dat toch ook (rechtsvergelijkend) onderzoek naar nationale praktijken tot de Europese Penologie worden gerekend, een invulling die ik terecht vind, maar wel tot heel andere onderzoeksvragen leidt. Het gaat dan niet meer alleen om de invloed van het grotere geheel op de afzonderlijke delen, maar ook om de verschillen en overeenkomsten tussen de afzonderlijke landen en de (verklaring voor) verschillen en overeenkomsten tussen strafcultuur en bestraffingspraktijken op het niveau van de natiestaten en

de visie op straffen die wordt uitgedragen door Europa als *supranationaal* instituut. Vooral aan het eerste type vragen (de invloed van Europa op de natiestaten), wordt in dit boek op een coherente wijze vorm gegeven, hoe ook onderzoek naar de andere typen vragen een bijdrage kunnen leveren aan de Europese Penologie, wordt minder duidelijk uitgewerkt.

In de verschillende definities die worden gegeven van de penologie, blijft een belangrijk kenmerk mijns inziens onderbelicht. Namelijk dat het een multidisciplinaire wetenschap is, waarin juist door samenwerking tussen verschillende disciplines antwoord gegeven kan worden op belangrijke vragen naar straf en strafcultuur. In het verlengde daarvan is er veel aandacht voor een juridische invulling van de Europese Penologie: het onderzoek naar de invloed die de producten van de belangrijkste Europese instituten uitoefenen op bestraffingspraktijken in de lidstaten, maar wat minder voor overwegend sociologische of sociaalwetenschappelijke beschouwingen. Met uitzondering van de hoofdstukken van MELOSSI en LARRAURI & JACOBS, mis ik in het boek een echte vergelijking tussen de 'Europese strafcultuur' en die uit andere delen van de wereld. Er worden wel aspecten als typisch Europees benoemd, maar niet of nauwelijks in vergelijking met bijvoorbeeld een Amerikaanse, een Zuid-Europese of een Aziatische strafcultuur, laat staan dat verklaringen voor die verschillen worden gegeven.

De teneur van het boek is positief over de invloed van de Europese instituten op bestraffingspraktijken in Europa. Toch zijn er ook een aantal kritische geluiden te horen, met name van MELOSSI, MIKLAU en KRAJEWSKI. Die controverses zijn met deze bundel opgeworpen, maar nog bepaald niet uitgekristalliseerd. De analyse van KRAJEWSKI staat op het eerste oog haaks op de stelling die wordt ingenomen door SNACKEN & VAN ZYL SMIT en BAKER. Als de Europese normvorming ergens zijn vruchten zou moeten afwerpen, is dat immers in Oost- en Centraal Europa. De waarheid ligt ongetwijfeld in het midden, maar verdient het nog verder te worden onderzocht en, vooral, verklaard. De handvatten die daarvoor worden aangereikt door LOADER & SPARKS kunnen daarbij een grote dienst bewijzen. De redacteurs van de bundel zijn er al met al ruimschoots in geslaagd te voldoen aan een van de doelstellingen van het project: debat op te roepen en onderzoek te stimuleren naar Europese bestraffingspraktijken.

Referenties

- BECK, U. & GRANDE, E. (2007). *Cosmopolitan Europe*. Cambridge: Polity.
- BOONE, M. & MOERINGS, M. (2007). De cellenexplosie. Voorlopig gehechten, veroordeelden, vreemdelingen, jeugdigen en tbs. *Justitiële Verkenningen*, 33(4), 9-31.
- DÜNKEL, F., GRZYWA, J., HORSFIELD, P. & PRUIN, I. (eds.) (2011). *Juvenile Justice Systems in Europe-Current Situation and Reform Developments, 2nd edn*. Mönchengladbach: Forum Verlag.
- DUPONT, L. (1998). Proeve van voorontwerp van beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. In L. DUPONT (ed.), *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*. Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- MCNEILL, F. & BEYENS, K. (eds.) (2013). *Offender Supervision in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- VAN SWAANINGEN, R. & DOWNES, D. (2007). The Road to Dystopia? Changes in the Penal Climate of the Netherlands. In M. TONRY (ed.), *Crime and Justice in the Netherlands*. Chicago: Chicago University Press, 31-71.
- VAN ZYL SMIT, D. & SNACKEN, S. (2009). *Principles of European prison law and policy: penology and human rights*. Oxford: Oxford University Press.