

‘Niet-penale sanctionering’ op de wip tussen repressie en dienstverlening Van justitiebeleid naar elektronisch toezicht en terug

LEO VAN GARSSE^a^a Vrijwillig medewerker LINC, KU Leuven (Corresp.: leo.van.garsse@pandora.be).

In zijn recente beleidsnota liet de Minister van Justitie geen twijfel bestaan over zijn voorstellen het opleggen van gevangenisstraffen te beperken tot een noodzakelijk minimum. Dit vooronderstelt, zo schrijft de minister, creativiteit aangaande de aanpak van allerlei vormen van normovertreding. Een beetje voorspelbaar wordt bij dit alles verwezen naar de zeer nabije invoering van de bijgestelde wet op het elektronisch toezicht, dat hierbij als een autonome maatregel zal kunnen worden opgelegd. In het kader van deze korte bijdrage willen we hierbij even stilstaan. De betekenis van een beleidsmaatregel komt immers maar tot zijn recht in de mozaïek van bouwstenen binnen een gevoerde criminele politiek. Meer in het bijzonder aangaande elektronisch toezicht wordt al eerder gewezen op de multiple inzetbaarheid van dergelijk instrument, dat vanwege het strafrechtelijk beleid enerzijds kan kaderen in zelfbeperking en geradicaliseerde subsidiariteit maar anderzijds ook in justitiële expansie in een klimaat van punitivisme. Wanneer hierbij, zoals in de genoemde nota, ook nog verwezen wordt naar verantwoordelijkheden van de lokale maatschappelijke partners, dan gaat er in vele hoofden allicht een knipperlicht branden met betrekking tot het risico op justitiële recuperatie in naam van maatschappelijke integratie. Onder het punt 101 van de beleidsnota klinkt het als volgt: *‘De gevangenisstraf is de meest punitieve en sociaal ontregelende straf, die de beoogde herintegratie van de veroordeelde het meest bemoeilijkt. De gevangenisstraf is voor de maatschappij ook een erg dure en tegelijk een weinig effectieve vorm van bestraffing. De overheid moet ook rekening houden met de overbevolking van de gevangenen. Deze straf mag daarom maar opgelegd worden wanneer de beveiliging van de maatschappij het vereist of andere straffen onvoldoende ontradend en/of bestraffend lijken, in het licht van de gepleegde feiten. Ook dan moet de aard van het gevangenisregime de re-integratie maximaal mogelijk maken.’* (GEENS, 2015: 43)

Elders in dezelfde nota klinkt het zelfs dat gevangenisstraffen van minder dan één jaar in de toekomst zullen worden vervangen door andere, niet vrijheidsberovende straffen of andere vormen van niet-penale sanctionering (Punt 97).

Er worden, zo kondigt de minister aan, nieuwe vormen van bestraffing ‘naast en evenwaardig met de vrijheidsstraf’ ingevoerd. Wat bedoeld wordt met ‘niet-penale sanctionering’ wordt duidelijk in een paragraaf over GAS-reglementering. En er is onomwonden sprake van de uitbreiding van de Gemeentelijke Administratieve Sanctionering en de gemeenten worden gestimuleerd. Verwezen wordt naar de rol van de plaatselijke overheden bij de uittekening van het strafrechtelijk beleid. Verder worden vermeld: de effectieve invoering van de autonome probatiemaatregel naast ten slotte mogelijkheden tot bijzondere verbeurdverklaring en verwijdering van het grondgebied.

Bij de terminologie van de ‘niet-penale sancties’, in combinatie met een expliciet beroep doen op de lokale overheden en met efficiëntiebevordering als uitdrukkelijke drijfveer, doen men analogieën op met de ‘oude pleidooien om criminele politiek toch bovenal als een sociale politiek te zien’ (VERVAELE, 1984; FIJNAUT, 2014). Politieke waakzaamheid is hier geboden. Dit kan dan weer geen argument zijn om de ogen te sluiten voor de gecompliceerde maatschappelijke realiteit van de dag, en al evenmin voor de grenzen aan de budgettaire haalbaarheid van een justitiebeleid. De genoemde nota staat hierbij uitvoerig stil.

De toename in het gebruik van vormen van elektronisch toezicht is in deze context een internationaal verspreid fenomeen. Hiermee zijn een brede waaier van technische instrumenten en inhoudelijke toepassingsmodaliteiten aan de orde, gaande van zeer algemeen en nauwelijks waarneembaar, tot bijzonder ingrijpend in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Mede hierdoor achtte de raad van Europa het raadzaam er in februari 2014 een afzonderlijke aanbeveling aan te wijden (Rec. CM/Rec(2014)4). Op 13 maart organiseerden de onderzoekslijn 'straf en controle' van het LINC en het onderzoekscentrum voor ethiek, een internationaal colloquium met als thema de betekenis en de groeiende populariteit van elektronisch toezicht. Sprekers waren enerzijds Mike NELLIS, emeritus aan de 'Criminal and Community Justice University' te Strathclyde (UK), anderzijds de Belgische Marie-Sophie DEVRESSE, professor criminologie aan het 'Interdisciplinair Onderzoekscentrum Deviantie en Penaliteit' van de Université Catholique de Louvain.

Onder ruime belangstelling verdedigde professor NELLIS de stelling dat de aanwending van elektronisch toezicht als ontwikkeling in wezen niet meer te stoppen is. De beleidsmakers kunnen er maar beter het beste van proberen te maken. De spreker was hierbij niet blind voor de risico's en voor de hardnekkigheid van de aanwezige weerstanden. Deze laatste zijn in het bijzonder aan de orde bij de probatiewerkers, die de kwaliteit van hun relatie met hun cliënteel traditioneel ten eerste associëren met individuele contacten en persoonlijke betrokkenheid. Vanuit dit uitgangspunt wordt elektronisch toezicht spontaan gezien als een uiting van koude afstandelijkheid en autoritaire controlezucht. Tegenover dit aanvoelen stelt NELLIS de geregistreerde getuigenissen van ettelijke hardnekkige straatdelinquenten over de meerwaarde van de enkelband als een middel om af te zien van delinquentie en geleidelijk aan te komen tot een constructieve verhouding met de samenleving. Het instrument blijkt paradoxaal zelfs rechtsbeschermend. De politie en gerechtelijke instanties kunnen allen die zich niet in de buurt van een misdrijf bevonden, onmiddellijk van elke verdenking en opsporing uitsluiten. En naar de publieke opinie toe kan hiermee, zelfs zonder verhoging van het aantal politiemensen, een gevoel van controle en veiligheid hoog worden gehouden. Hiermee demonstreert de aanpak meteen ook zijn mogelijke meerwaarde op het gevoelige domein van de inzet van mankracht en middelen. Even lijkt het erop dat in het elektronisch toezicht humanitaire en neoliberale discoursen elkaar treffen. Misschien weegt dit op tegen het argument dat zulks gebeurt middels een private inbreng op het domein van de strafuitvoering.

Maar ook hier nuanceert NELLIS. De precieze omstandigheden, de exacte toepassingsvormen en de bredere maatschappelijke context zijn hoe dan ook van doorslaggevend belang. Dit gegeven hypothekeert de vergelijkbaarheid van de bekomen onderzoeksgegevens. Een transnationale studie over het fenomeen ontbreekt. Mede hierdoor heeft elke algemene uitspraak aangaande elektronisch toezicht tot op vandaag onvermijdelijk steeds een ideologische bijklank. Als middel kan elektronisch toezicht inderdaad zowel te dienste staan van humanisering van de bestraffing als van net-widening en disciplineren. En zelf de kostprijs van de maatregel blijkt context-afhankelijk. De enige prominente vaststelling is dat het gebruik van elektronisch toezicht de gevangenispopulatie nauwelijks blijkt te beïnvloeden. Voor NELLIS is dat echter geen reden om het gebruik ervan koppig te bestrijden. Zijn pleidooi is het te zien als een onvermijdelijke ontwikkeling waarbij het beleid stapsgewijs een leerproces te gaan heeft met betrekking tot de toepassingsmodaliteiten die aangepast zijn aan de eigen politiek-ideologische waarden.

Van haar kant schetste professor DEVRESSE omstandig de ontwikkelingen in België, sinds elektronisch toezicht in 1998 voor het eerst werd toegepast. Volgens haar moet in de terugblik hierop voortdurende de dynamische spanningsverhouding in rekening worden gebracht tussen het technische middel, de organisatie van de toepassing én de achterlig-

gende politieke context. Hierbij komt de spreker tot vier fasen. Na enkele jaren van toepassing bij enkelingen in de marge van de vrijheidsberoving, zette zich vanaf 2000 een stabiliserings- en institutionaliseringsfase in, die gepaard ging met de uitbouw van een aparte dienst voor opvolging en begeleiding. Deze fase werd gekenmerkt door een spanning in de achterliggende beleidsdoelstellingen tussen een gerichtheid op kost- en detentiereductie enerzijds, een bevordering van rehabilitatie anderzijds. Tussen 2006 en 2011 volgde dan een fase van intensifiëring, waarbij, gedreven door een politieke consensus en onder druk van de overbevolkingsproblematiek binnen de gevangenissen, de capaciteit en de toegankelijkheid van de maatregel jaar na jaar fors wordt opgedreven. Dit ging evenwel ten koste van de inzet van begeleidingspersoneel, sinds 2007 bestaande uit medewerkers van de dienst justitiehuisen. DEVRESSE stelt vast dat de ambitie om de gevangenisbevolking te reduceren geleidelijk werd afgezwakt. Vanaf 2011 ziet ze een Belgisch beleid inzake elektronisch toezicht dat er integendeel op is gericht de gepercipieerde straffeloosheid terug te dringen. Hierbij treedt er een gedifferentieerde toepassing op naargelang de doelgroep. In toepassing op kleine misdrijven is het toezicht eerder symbolisch, bij voorlopig gehechten daarentegen zeer streng. De recent verwettelijkte mogelijkheid elektronisch toezicht (ook) als een volwaardige autonome straf toe te passen, kan nog niet worden geëvalueerd maar lijkt, gekaderd in een strijd tegen straffeloosheid, een ernstig risico op netwidening in te houden. DEVRESSE besluit met de vaststelling dat het elektronisch toezicht in België sinds de invoering het voorwerp uitmaakt van tegenstrijdige politieke doelstellingen. Deze hebben aanleiding gegeven tot een stapsgewijze ideologische neutralisering van de beleidsdiscussie, waarin de maatregel als het ware inhoudelijk werd 'leeggehaald' ten voordele van de pragmatiek van hetzij kostenbesparing, hetzij strijd tegen straffeloosheid. Het gevoerde beleid valt bovendien op door de afwezigheid van enige empirische fundering. De spreekster verklaart zich dan ook sceptisch ten aanzien van de mogelijkheid het huidige debacle rond het Belgische elektronisch toezicht op korte termijn om te turnen tot een constructief en zinvol beleid.

In een kort debat met de toehoorders kwam de vaststelling van MATTHIESEN (1974) ter sprake dat elk alternatief voor detentie gedoemd lijkt de gevangenisstraf als norm van bestraffing te herbevestigen, een 'zon' waarrond de 'alternatieven', hoe zinvol ook, slechts als 'satellieten' hun toertjes maken. NELLIS ziet vooral mogelijkheden in een autonome toepassing. Anderzijds pleit hij er ook voor om rekening te houden met pragmatische argumenten, bv. mensen die een gevangenisstraf uitzitten louter uit onvermogen tot het betalen van hun boetes. Hoe dan ook kan en zal elektronisch toezicht, of we willen of niet, volgens hem een bron zijn van nieuwe ervaringen en nieuwe vormen van aanpak, die misschien zeer zinvolle perspectieven openen. Hij pleit ervoor dat we ophouden voortdurend te schermen met het zware argument van de mensenrechten, om wat meer aan de slag te gaan met aanzienlijk minder absolute 'ethics of care'.

Deze laatste gedachte zet nog verder aan het denken, en des te meer na lezing van de hoger aangehaalde beleidsnota van de Minister van Justitie. De door DEVRESSE aangehaalde pragmatiek is ook hier manifest aanwezig, en wordt zelfs expliciet gemaakt. De aankondiging van het verrijken van het bestraffingsarsenaal is niet nieuw, en dat geldt ook voor de promotie van elektronisch toezicht. Zo is ook de lippendienst van het beleid aan een reductionistisch bestraffingspraktijk herkenbaar als 'basso continuo' in beleidsverklaringen van opeenvolgende kabinetten. Moedig want behoorlijk controversieel is dat hierbij de kaart getrokken wordt van het lokale bestuursniveau. De toepassing van elektronisch toezicht als een vorm van lokale politiepraktijk wordt niet genoemd, maar ligt, gegeven de genese en de motivering van de GAS-reglementering en van het lokaal veiligheidsbeleid in het algemeen, binnen handbereik. Na de term 'politiestaat' zien we kortelings misschien het woord

‘politiestad’ op spandoeken verschijnen. Is er in deze voorgeprogrammeerde polariteit tussen repressie en ‘democratische tolerantie’ een duurzaam debat mogelijk over modaliteiten van (elektronisch) toezicht in termen van ‘ethics of care’? Of is het oude verzet toch nog de betere optie?

REFERENTIES

- COUNCIL OF EUROPE (2014). Recommendation CM/Rec (2014)4 on electronic monitoring.
- FIJNAUT, C. (2014). *Criminologie en strafrechtsbedeling*. Antwerpen/Cambridge: Intersentia.
- GEENS, K. (2015). Het Justitieplan. Een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid, Beleidsnota 18 maart 2015.
- MATTHIESEN, T. (1974). *The politics of abolition*. United Kingdom: Martin Robertson & Company Ltd.
- VERVAELE, J. (1984). Criminele politiek: het gladde ijs tussen criminologie en strafrechtsbedeling; Historische reflecties over het ontstaan en de rol van de ‘Gesamte Strafrechtswissenschaften’ in de sociale rechtstaat. *Panopticon*, 5(2), 111-140.

JEUGDRECHT EN JEUGDHULP / JUVENILE JUSTICE AND YOUTH CARE

Justitiële trajecten in de volwassenheid van delinquente meisjes verschenen voor de jeugdrechtbank

AN NUYTIENS^a

^a Postdoctoraal onderzoekster, onderzoeksgroep Crime & Society (CRiS), Vrije Universiteit Brussel (Corresp.: An.Nuytiens@vub.ac.be).

1. INLEIDING

Criminologisch onderzoek bracht heel wat inzichten in (risicofactoren voor) de instroom van delinquente meisjes in het jeugdbeschermingssysteem. Veel minder is echter bekend over de uitstroom, namelijk hoe de verdere justitiële trajecten van deze meisjes verlopen in de volwassenheid (BRIGHT *et al.*, 2011; COLMAN *et al.*, 2009). In onderzoek naar trajecten na uitstroom wordt bovendien vaak gefocust op specifieke subgroepen zoals geplaatste meisjes of meisjes die zeer zware feiten pleegden. Zulk onderzoek geeft echter slechts een partieel beeld. De populatie van meisjes die voor de jeugdrechtbank verschijnen is immers relatief heterogeen samengesteld (zie bv. BRIGHT *et al.*, 2014). In een recente studie¹ onderzochten we daarom de justitiële trajecten in de volwassenheid van een representatieve cohorte van delinquente meisjes (N=100) met een jeugdrechtbankdossier. We gaan in deze bijdrage in op de resultaten.

2. DE ONDERZOEKSPOPULATIE

In een eerste onderzoeksfase analyseerden we het jeugdrechtbankdossier van 37 meisjes in het gerechtelijk arrondissement Turnhout, en 63 meisjes in het gerechtelijk arrondissement Leuven. Met het oog op een voldoende ruime opvolgperiode in de volwassenheid, werden

¹ Onderzoek gefinancierd door het FWO (Go65212N): Delinquente meisjes worden volwassen: Een kwalitatieve analyse van hun traject naar delinquente of ‘desistente’ vrouwen. Promotor: Prof. Dr. Jenneke Christiaens, co-promotor: Prof. Dr. Els Dumortier.