

«*Poursuivre et punir sans emprisonner – Les alternatives à l’incarcération*»

J. VANACKER

Les dossiers de la Revue de droit pénal
et de criminologie, nr. 12

Levy, R., Lameyre, X., e.a., Bruxelles, La Charte, 2006, 144 p.

Dit boek – of beter dossier - van de RDPC « *Poursuivre et punir sans emprisonner – Les alternatives à l’incarcération* » bevat de teksten van het colloquium onder de gelijknamige titel, gehouden in mei 2004 aan de Ecole Nationale de la Magistrature te Parijs, georganiseerd door deze school en nog twee onderzoeksinstituten.

In de inleiding schetsen Lévy (ENM) en Lameyre (CESDIP) het onderwerp: straffen als actueel onderwerp, zowel vanuit politieke als vanuit wetenschappelijke hoek. De trend is dat alles zeer snel moet gaan en (aankondigingen van) projecten en maatregelen als paddestoelen uit de grond schieten. De verwachtingen en ongerustheid van het publiek zijn hoog en slechts weinigen pleiten voor sereniteit en kalmte. De kwestie van alternatieven blijft hoog op de agenda staan in Noord-Europa (met uitzondering misschien van het VK) omdat enerzijds de Amerikaanse trend niet gevolgd wordt (ongebreedelde capaciteitsuitbreiding van de gevangenen), maar anderzijds toch een hogere punitiviteit vastgesteld wordt en de gevangenen kreunen onder overbevolking. Een van die alternatieven, en daar gaat nagenoeg het ganse dossier over, is het elektronisch toezicht. Verschillende landen passeren hierbij de revue, maar de hoofdmoot van het boek betreft Frankrijk.

Nellis bespreekt het elektronisch toezicht in *Groot-Brittannië* in de periode van 1981 tot 2005. Groot-Brittannië is de koploper voor elektronisch toezicht in Europa, al lagen de snelheden in het Verenigd Koninkrijk verschillend: Engeland voorop terwijl Schotland veel later volgde. De vraag naar alternatieven stelde zich begin zeventiger jaren. Twee groepen stonden verschillend in het debat: de jeugdbescherming versus de *Probation Service*. Begin tachtiger jaren wordt een soort avondklok voor minderjarigen ingevoerd hoewel de praktijk, ondermeer qua schaal, beperkt bleef. Begin tachtiger jaren kwam de idee voor *electronic tagging* naar voor en wel onder twee mogelijke formules: het gaan en staan van de betrokkenen volgen via het systeem of het huisarrest (*home detention curfew*). Omwille van de technische problemen om de gedetineerde via het systeem overal te volgen, werd geopteerd voor de tweede mogelijkheid. Een gunstige politieke wind bracht het elektronisch toezicht begin negentiger jaren in ruimere uitvoering, hoewel voordien op experimentele basis (drie regio's) niet onmiddellijk van een succes kon gesproken worden: technische problemen en hoge recidive. Net zoals in België gebeurde ook hier weinig of geen parlementair debat voor de experimenten die toen nog als een mogelijk alternatief voor de voorlopige hechtenis golden, een piste die later verlaten werd. Het toezicht bleef bestaan voor personen boven de 16 jaar en voor een periode van maximum 6 maanden. De Probatedienst was nog steeds niet enthousiast over deze vorm van strafuitvoering. Ondertussen steeg de gedetineerdenbevol-

king en werd ook een beroep gedaan op voorlopige invrijheidstellingen ter beheersing van de overbevolking. Het aantal gedetineerden onder elektronisch toezicht steeg en het toepassingsgebied werd verruimd. Het idee was dat de bewaking *extra muros* via elektronisch toezicht (ET) effectiever was dan bijvoorbeeld bij de toepassing van de autonome werkstraf. Gaandeweg kreeg ET een vaste plaats in het penaal beleid. In september 2004 volgden experimenten met het volgen van gedetineerden. Ondertussen leek het ook een probaat middel voor asielaanvragers en terroristen. De media kenden voor- en tegenstanders voor ET, maar binnen de kringen van de conservatieve politici was het enthousiasme gering. Labour blijft gewonnen voor het systeem en wenst dat de gedetineerdenbevolking de kaap van 80.000 niet overstijgt in de toekomst. Het is afwachten wat de conservatieven zouden doen als zij aan de macht komen, al kan de klok moeilijk teruggedraaid worden volgens Nellis. Ondertussen kende de Probatedienst structurele wijzigingen en een nieuwe benaming.

Groot-Brittannië haalde voor het elektronisch toezicht inspiratie in de *Verenigde Staten*. Hoe is de situatie anno 2005 daar in het land waar er meer dan 2 miljoen personen achter de tralies zitten, waar de voeding aan gedetineerden verminderd werd in sommige staten om de kosten te drukken, waar om dezelfde reden in New York gedetineerden 2 \$ moeten betalen om hun haar te laten knippen en waar meer dan 40 staten een wet aangenomen hebben om de gedetineerden de kosten te doen betalen van hun gevangenisverblijf? Robert Lilly geeft het antwoord. Of tenminste, zoekt naar een antwoord. Want er blijkt nauwelijks cijfermateriaal voorhanden te zijn over elektronisch toezicht. Toch biedt de auteur ons een zeer leeswaardige bijdrage. De VS zijn in de ban van de “war on terror” en voordien de “war on crime”. Het elektronisch toezicht heeft hier een geringe rol in gespeeld niettegenstaande het eerste zogezegde elektronisch toezicht dateert van 1960. Brede toepassing gebeurde slechts vanaf de tachtiger jaren, in het begin beperkt in aantallen en in staten. Ondertussen stijgen onder de regering Reagan de militaire uitgaven drastisch. Maar worden er ook duchtig gevangenis gebouwd. Een lijn waar ze juist gebouwd worden, is niet onmiddellijk te trekken: verstedelijkt, platteland, bevolkingsaantallen, eigenlijk doet het er allemaal niet veel toe. Meest verbazingwekkend is het feit dat er geen enkele link is met de bevolkingsgrootte van de regio. Correctie: de bevolking stijgt omdat er een gevangenis staat. Gevangenis hebben politieke en economische voordelen voor de plaats waar ze neergeplant worden: werk, inkomsten, bevolkingsstijging... Dat genereert op zich dan weer lokale financiële voordelen vanuit de federale overheid. Binnen deze gegevenheid is elektronisch toezicht weinig aantrekkelijk en marginaal. Gelet op de grootte van het land is het volgen van een onder toezicht gestelde niet evident. Hoewel harde gegevens ontbreken, kan niet ontkend worden dat het elektronisch toezicht meer toegepast wordt, zeker met GPS, en is de concurrentie op de markt bikkelhard. Maar zijn er 100.000 of 200.000 op dagbasis? Voor wie en welke misdrijven? Men weet het niet. Wat men wel weet is dat de lokale instanties moeten instaan voor de kosten van het elektronisch toezicht. Dat het aantal controlemiddelen niet enkel beperkt wordt tot elektronisch toezicht maar dat men meer en meer verschillende vormen van technologische bewaking toepast. Is dat verwonderlijk in een land waar meer en meer camera's geplaatst worden, waar zeker sedert 11.09.01 een ware angstpsychose ontstaan is? Maar dit alles kost geld: militaire uitgaven, beveiliging in het binnenland, de gevangenis... Binnen die context krijgt elektronisch toezicht nu meer aandacht dan vroeger vooral om financiële redenen. Maar wetenschappelijk onderzoek gebeurt niet of nauwelijks.

Keren we terug naar *Frankrijk* voor een aantal bijdragen. Een eerste komt van Froment. De ontwikkeling van het elektronisch toezicht is een mobilisering van de politiek door de penitentiaire administratie en een neutralisering van het ideologisch debat, aldus de titel van de bijdrage. Op basis van archieven en bevraging van relevante actoren gaat de auteur over tot een soort reconstructie van de invoering van het elektronisch toezicht. Eigenlijk meer voor fijnproevers van de Franse politiek, justitie en administratie. We beperken ons hier tot het vaststellen van de lange voorgeschiedenis van het elektronisch toezicht, de rol van de politiek (o.a. senator Cabanel) en het samenspel tussen of solisme van politiek en administratie. Wie heeft wie bespeeld? Omwille van de penitentiaire inflatie (plan 13.000) is elektronisch toezicht minder aan de orde in het begin. Het duurt tot eind negentiger jaren voordat deze modaliteit nadrukkelijk aanwezig is in het Franse justitiële landschap. Overbevolking en de kostprijs van nieuwbouw versus elektronisch toezicht hebben gemaakt dat de ideologische discussie (Big Brother) wegebde en dat het pragmatisme zegevierde. Ondertussen komt ook de voorlopige hechtenis in het vizier voor elektronisch toezicht evenals de toepassing als autonome straf.

Lévy en Kensey vervolgen met cijfergegevens over de ET-toepassing in Frankrijk. Ook hier is gegevensverzameling niet evident. Er diende gewerkt met een vragenlijst. Het gaat hoofdzakelijk om gegevens van 2001-2003, al dient vermeld te worden dat er in 2004 nog een belangrijke wettelijke wijziging in het elektronisch toezicht plaatsvond (autonome straf en automatisme op het einde van de straf). Voor de laatste periode kunnen er moeilijk algemene conclusies getrokken worden, stellen de auteurs. De gegevens tonen dat de maatregel nu duidelijk op kruissnelheid zit, al doorkruiste de collectieve gratie van juli 2004 de cijfers. Elektronisch toezicht kan als alternatief voor straffen met een totaal van maximum 1 jaar, als vervroegde vorm van vrijstelling indien het strafrestant kleiner is dan een jaar of als proefperiode voorafgaand aan een voorwaardelijke invrijheidstelling (marginaal). Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen ET “gedetineerden” en ET “niet-gedetineerden”. De laatste groep is de grote meerderheid en dit voor straf(fen) tot 1 jaar. Het initiatief komt vooral van de strafuitvoeringsrechter en in mindere mate van de veroordeelde. De meest opgelegde voorwaarde is een professionele activiteit hebben. De gemiddelde duur van het elektronisch toezicht bedraagt 2,5 maand, met een minimum van 2 dagen en een maximum van 257. Sedert de invoering van het elektronisch toezicht bedraagt het intrekkingpercentage 6 %, hoofdzakelijk omwille van niet naleving van de voorwaarden. De supervisie thuis bij ET is beperkt of middelmatig wanneer het aantal huisbezoeken geteld wordt, maar ligt toch hoger dan het gemiddeld aantal huisbezoeken per cliënt in het algemeen door de Probatedienst. Wat zijn de kenmerken van de onder elektronisch toezicht geplaatsten? Interessant is de vergelijking die gemaakt wordt tussen “gedetineerden” en “niet-gedetineerden”. De “gedetineerden” leunen iets dichter aan bij het profiel van de inkomen in de gevangenis dan de “niet-gedetineerden”, met dat verschil dat ze meer samenleven in koppel en minder frequent van vreemde nationaliteit zijn. Wat de onderzoekers doet vaststellen dat men van uit de gedetineerden de “besten” gekozen heeft en dat hun socio-demografisch profiel meer aansluit bij dat van de niet-gedetineerden. De inbreuken betreffen vooral diefstallen en geweldplegingen. Als besluit geldt dat elektronisch toezicht in Frankrijk als populatie vooral een sociaal geïntegreerde groep kent; een minderheid betreft gedetineerden voor het strafeinde, waarvan het profiel dan nog meer aansluit bij dat van de “niet-gedetineerde ET-ers” dan van de gedetineerden. Maar een en ander moet nog diepgaander onderzocht worden om de meest recente trends te onderkennen.

Pottier beschrijft de “praktijk” van het elektronisch toezicht in Frankrijk als directeur van een Reclasserings- en Probatedienst. Hij vermeldt dat drie jaar na de beslissing het elektronisch toezicht vanaf 2000 opgestart werd op experimentele basis in 4 sites, zonder reglementaire tekst en zonder rolbeschrijving van de actoren. Het probatiepersoneel was fel gekant tegen deze maatregel om ideologische redenen. Het bewakingspersoneel droeg haar evenmin een warm hart toe en sprak van een “gadget” dat slechts beperkt effect zou sorteren. Nochtans ebde deze weerstand weg na de invoering en dit om drie belangrijke redenen. Vooreerst was het werk (plaatsing enkelband, materieel nazicht, technische interventies) binnen het elektronisch toezicht voor de bewaarders veel aantrekkelijker dan de job in de gevangenis. Ze hadden veel autonomie, konden zich verplaatsen en de taak kreeg een meer “maatschappelijk werk” -invalshoek. Voor reclasserings- en probatiewerkers was de nieuwe werksoort duidelijk kwalitatief (interessant) en zagen ze een onmiddellijke link tussen hun concrete werk en de beslissingen die genomen werden. Men werkt met de onder toezicht geplaatste en zijn omgeving rond de zin van de straf. Tussen de bewaarders en de reclasseringswerkers kwam het tot een goede samenwerking, niettegenstaande de rol verschillend is.

Cardet neemt de voorlopige hechtenis onder de loep, meer bepaald de subsidiariteit van “la détention provisoire”. Het is een gekend debat in België: het groot aantal beklagden en het gering effect van wetswijzigingen ter vermindering van de voorlopige hechtenis. Een soort “vrijheid onder voorwaarden” zou duidelijk verschillend moeten zijn van de voorlopige hechtenis. Maar is dat wel het geval? Wat is subsidiair aan wat? Minderjarigen kunnen via een soort toezicht of voorwaarden geplaatst worden in een gesloten opvoedingsinstelling. In 2002 werd beslist het toezicht bij vrijheid onder voorwaarden (*contrôle judiciaire*) onder meer te laten doorgaan onder de vorm van elektronisch toezicht. Elektronisch toezicht niet als een vorm van voorlopige hechtenis maar wel als een soort alternatief ervoor. Maar is dat niet theoretisch, vraagt de auteur zich af: eerder een reproductie van de gevangenis in plaats van een alternatief? De wetgever moet dringend naar de basisbeginselen terugkeren en de actuele ambigüiteiten en tegenstellingen wegwerken: voorlopige hechtenis is voorlopige hechtenis en een alternatief moet een echt alternatief zijn.

Vrga – de naam is juist geschreven – behandelt de korte gevangenisstraffen. Ze gaat na wat hiermee gebeurt door mechanismen als vervroegde invrijheidstelling of niet-opsluiting. Haar nog lopend onderzoek wordt slechts partieel in het boek weergegeven en betreft vooral de halve vrijheid, de plaatsing buiten de gevangenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling. De laatste jaren is er de tendens om minder transformaties of aanpassingen van de straf door te voeren. Werk blijft, ondanks de ongunstige conjunctuur, een dominant criterium bij de beslissingen. De doelgroep blijft anderzijds zeer maatschappelijk en penaal kwetsbaar. Paradoxaal is dat aan de ene kant een individualisering van de straf gevraagd wordt en men stelt dat het individu belangrijk is. Anderzijds wordt vastgesteld dat men in de praktijk vertrekt van een aantal standaardcriteria waardoor eigenlijk niet meer geïndividualiseerd wordt, maar waarbij de veroordeelde afgecheckt wordt aan een aantal criteria die zelf niet in vraag gesteld worden. De auteur omschrijft dit als de overgang van de individualisering van de straf naar de “*individuation*” van de veroordeelde. Dit resulteert in een instrumentalisering en de te weinig onderzochte doorslaggevende rol van de sociale werkers.

In een soort uitleiding opteert Tournier voor een globale aanpak van de vraag rond alternatieven voor de gevangenis. Voor de telling van gevangenisstraffen en alternatieven voor de gevangenisstraf zijn een aantal methodologische spelregels noodzake-

lijk, ook voor internationale vergelijking. Een alternatieve straf kan een vervangende gevangenisstraf worden en een straf met uitstel kan effectief worden. Een straf kan effectief beginnen en “alternatief” uitgevoerd worden. In het kader van de werkzaamheden binnen de Raad van Europa stelt hij voor een nieuwe indeling te maken van de alternatieven voor vrijheidsberovende straffen. Hij onderscheidt hiertoe drie categorieën. De alternatieven van eerste categorie omvatten alle maatregelen of sancties die tot gevolg hebben dat ze het aantal binnenkomenden in de gevangenis verminderen. Het gaat hier om de zogenaamde radicale alternatieven. Ze laten de betrokkene toe nooit de gevangenis binnen te komen: autonome werkstraf, vrijheid onder voorwaarden zonder voorlopige hechtenis, ... De alternatieven van tweede categorie verminderen de detentieduur, meer precies de effectieve opsluitingstijd. Strafvermindering omwille van goed gedrag, individuele of collectieve gratie vallen hieronder. Toegepast op België kan een vrijheid onder voorwaarden bij de voorlopige hechtenis zowel bij de eerste (als betrokkene onmiddellijk door de onderzoeksrechter vrijgesteld wordt onder voorwaarden) als bij de tweede categorie (als die vrijheid onder voorwaarden ingaat na een periode voorlopige hechtenis) ondergebracht worden. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor (probatie)uitstel. De voorwaardelijke invrijheidstelling daarentegen is zuiver tweede categorie. De straf wordt wel niet verkort, maar wel de duur dat iemand effectief gedetineerd is. Maar wat bijvoorbeeld met halve vrijheid? Dit verkort de detentieduur niet, maar wel de tijd per dag die in de gevangenis doorgebracht wordt. Tournier noemt dit de alternatieven van de derde categorie. Ook het elektronisch toezicht valt volgens hem hier onder. Zijn alle alternatieven reële alternatieven? Of kunnen ze ook virtueel zijn en in eerste instantie *net widening* inhouden in plaats van een alternatief te zijn. Een concreet voorbeeld: een onderzoeksrechter sluit een potentiële beklagde niet in, maar stelt hem vrij onder voorwaarden. Zou hij hem effectief opgesloten hebben als de vrijheid onder voorwaarden niet bestond? Die vraag kan eigenlijk gesteld worden voor alle alternatieven van de eerste categorie, bijvoorbeeld ook voor de autonome werkstraf. Zou de betrokkene niet eerder van een uitstel of van een boete “genoten” hebben? Voor de alternatieven van de tweede categorie stelt de vraag zich anders. Nochtans kan ook een voorwaardelijke invrijheidstelling virtueel zijn, zij het dan wel op macro-niveau. Concreet: de gedetineerde in kwestie verlaat de gevangenis vroeger dan strafeinde, maar omwille van een gevoel van erosie bij de uitvoering van straffen door het bestaan van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de hiermee gepaard gaande frustratie worden door de rechters langere straffen uitgesproken... Voor de derde categorie dient een onderscheid gemaakt te worden of de maatregel toegepast wordt vanaf het begin van de detentie, dan wel later tijdens het gevangenisverblijf. De vraag stelt zich bijvoorbeeld of iemand met een straf kleiner dan dat jaar wel effectief in de gevangenis zou uitzitten, of die veroordeling zou krijgen als het elektronisch toezicht niet bestond. Zal een rechter niet méér dan een jaar opleggen om te vermijden dat de persoon zijn straf onder elektronisch toezicht zou uitzitten? Nog erger: een rechtbank legt 6 maanden op, eerder dan uitstel te geven, ervan uitgaand dat de strafuitvoeringsrechter die wel zal omzetten in elektronisch toezicht. Maar deze laatste doet dit niet... Wanneer aan het einde van een effectieve gevangenisstraf het restant onder elektronisch toezicht uitgezeten wordt, ligt de zaak anders. Maar ook hier zou het kunnen zijn dat – ik pas het toe op België – de voorwaardelijke invrijheidstelling bij een gedetineerde reeds onder elektronisch toezicht later toegekend wordt omdat men van die periode een soort proeftermijn maakt en dat de persoon indien er geen elektronisch toezicht was, vroeger voorwaardelijk in vrijheid zou gesteld zijn. Hier zijn in de praktijk trouwens een aantal indicaties voor, zonder te veralgemenen. Dit alles wijst des te meer

op de nood aan duidelijke kwantitatieve gegevens over de consequenties van de invoering van een nieuwe maatregel in het penale landschap. Vooraleer zich af te vragen of de alternatieven virtueel of reëel zijn, is het belangrijk een precies overzicht en kwantificering te geven in de hierboven vermelde drie categorieën. De vergelijking tussen landen op basis van deze methodologie is van groot heuristisch belang, aldus nog Tournier.

De titel van het dossier – of van het congres als u wil - is wat misleidend. Het boek gaat quasi uitsluitend over het elektronisch toezicht, en daar zal wellicht de Franse tijdsgeest – de wet van 2004 – ongetwijfeld voor iets tussen zitten. De lezer die geïnteresseerd is in het ontstaan van elektronisch toezicht in een aantal landen, de manier waarop het ingevoerd en uitgevoerd wordt met nadruk op Frankrijk, komt meer dan aan zijn trekken in deze bijdrage. Wie op zoek is naar een overzicht van alle alternatieven in comparatieve context, zal mogelijk eerder ontgoocheld zijn. Maar ook hij krijgt een goed referentiekader voor het bekijken van (de groei van) penale culturen, de wisselwerking tussen politiek en administratie, de manier waarop (nieuwe) sancties in- of eerder uitgevoerd worden zonder zelfs voorwerp van parlementaire bespreking te zijn, de problematiek van accurate en *on line* cijfers, enzovoort. Wat dit laatste betreft, is de bijdrage van de letterlijke en figuurlijke *éminence grise* Pierre Tournier belangrijk. In die zin kan de lezer het boek gebruiken als een soort kapstok voor eigen exploratie. Denken we maar voor het elektronisch toezicht in België, waarover door een onderzoeksploeg van de VUB (prof. Beyens) en de UCL (prof. Kaminski) in opdracht van de Minister van Justitie recentelijk een onderzoek is afgesloten. De eerste experimenten met het elektronisch toezicht in België dateren van 1998. Pas in de wetgeving van 17 mei 2006 (B.S. van 15 juni 2006) in het kader van de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie, wordt bij mijn weten voor de eerste keer in een wet gesproken over elektronisch toezicht. Een studie over de totstandkoming en de groei van het elektronisch toezicht in België zou zeer verhelderend zijn. In het nummer 5/2006 van Panopticon kon u trouwens een bijdrage lezen van Franky Goossens over de visie van de zetelende magistratuur over elektronisch toezicht als autonome straf. En een artikel van Beyens, Bas en Kaminski over het elektronisch toezicht in België zit in de pijplijn voor publicatie in dit tijdschrift. Het zou uiteraard nog beter zijn als er ooit eens een boek zou verschijnen over alle alternatieven en de kadering binnen de penale inflatie die we (nog steeds) kennen: elektronisch toezicht met een 600 gedetineerden onderzocht op dagbasis, sterke stijging van de autonome werkstraffen, toename van het aantal gedetineerden... Het is wachten op kandidaten om dit huzarenwerk uit te voeren. Maar dat het zijn nut zal hebben, lijdt geen twijfel. En zoals het boek dat hier besproken wordt leert, mag het ook iets minder zijn. Zelfs de partiële benadering is al meer dan boeiend en leerzaam.