

LARS BREULS^a

The enforcement of offender supervision in Europe

BOONE, M., & MAGUIRE, N. (Eds.) (2018). *The enforcement of offender supervision in Europe. Understanding breach processes*. Abingdon: Routledge



Panopticon, 39 (3), 270-274
© 2018 Maklu | ISSN 0771-1409 | May 2018

- ^a FWO-aspirant, Onderzoeksgroep Crime & Society (CRIS), Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel (corresp.: Lars.Breuls@vub.be).

De aandacht voor alternatieven voor (de uitvoering van) de gevangenisstraf groeide sterk vanaf de laatste decennia van de 20^{ste} eeuw bij beleidsmakers, in het bijzonder in confrontatie met stijgende gevangenispopulaties. Criminologen vroegen zich al snel af in welke mate gemeenschapsgerichte straffen werkelijk een alternatief voor de gevangenisstraf vormen dan wel tot een uitbreiding van het sanctionerend apparaat leiden (cf. *net-widening*). Ook het punitieve karakter van deze op re-integratie gerichte straffen kreeg daarbij de nodige aandacht. Eerder onderbelicht bleef de achterpoort die aan deze maatregelen gekoppeld is: een poort die bij 'mislukking' toch naar de gevangenis leidt. De aanwezigheid van deze achterpoort werd weliswaar benoemd, doch in welke mate, hoe en wanneer ze geopend wordt, bleef onderbestudeerd. In dit tijdschrift werd voor de vervroegde invrijheidstelling reeds een soortgelijke vaststelling gedaan door SCHEIRS (2014): de herroeping van de vervroegde invrijheidstelling kende lange tijd weinig aandacht, hoewel in verschillende Europese landen het aantal herroepingen en ook het aandeel ervan in de opsluitingscijfers toeneemt.

Eenzelfde vaststelling vond plaats binnen de *Working Group on Decision-Making and Supervision* van de *COST Action IS1106 on Offender Supervision in Europe* (2012-2016): herroepingen hebben gevolgen voor gevangenispopulaties, maar eens te meer voor de individuen die (terug) naar de gevangenis gestuurd worden. Binnen de schoot van de werkgroep kwam daarom het ter bespreking voorliggende boek tot stand. In het eerste hoofdstuk lichten BOONE en MAGUIRE de centrale doelstelling van het boek toe: het comparatief bestuderen van *breach*-procedures in het kader van zowel *community service orders* als voorwaardelijke invrijheidstelling. *Breach* wordt daarbij niet geoperationaliseerd als het overtreden van voorwaarden door een veroordeelde; het proces van het herroepen wordt daarentegen centraal gesteld vanuit een sociaal-constructionistisch perspectief: "*the processes that start with the perception of behavior as non-compliance by a supervisor and that continue all the way to a final decision to modify the original sentence*" (p. 5). Het gaat dus niet alleen om beslissingen die leiden tot een verblijf in de gevangenis, maar ook om minder ingrijpende beslissingen zoals het aanscherpen van voorwaarden. Eerder dan het bestuderen van cijfermateriaal, dat voor deze specifieke materie (te) beperkt en onbetrouwbaar is en bijgevolg niet te vergelijken valt, is het doel om inzicht te verwerven in beslissingsprocessen op basis van interpretatief, kwalitatief en internationaal samenwerkend onderzoek.

BOONE en MAGUIRE slagen erin om perspectieven uit tien verschillende Europese landen te bundelen in hun boek. In elk van deze landen werd – tenzij bij gebrek aan toegang tot

participanten – een pilootstudie uitgevoerd waarbij enkele actoren betrokken in *breach*-procedures aan de hand van vignetten over hun beslissingsprocessen bevraagd werden. In deel B van het boek worden per land het wetgevend kader, cijfermateriaal en bijkomende inzichten uit dit verkennend pilootonderzoek (en zo mogelijk reeds bestaand onderzoek) weergegeven. Besprekingen voor België (BEYENS en SCHEIRS), Engeland en Wales (HUCKLESBY), Duitsland (PRUIN), Griekenland (ANAGNOSTAKI), Ierland (MAGUIRE), Italië (RAVAGNANI, ZANIBONI en POLICEK), Litouwen (LAURINAVIČIUS en USTINAVIČIŪTĖ), Nederland (BOONE en BECKMANN), Spanje (BLAY, CID en MURILLO) en Zweden (PERSSON) komen achtereenvolgens aan bod.

Deel A vormt echter dé ruggengraat van het boek. Hierin worden, na het inleidende hoofdstuk, vier thema's uitgelicht voor een diepgaande theoretische bespreking die steeds verrijkt wordt door een comparatieve analyse van de empirische inzichten uit de verschillende landen.

In hoofdstuk 2 behandelen MORGENSTERN, MURILLO en RAVAGNANI vraagstukken omtrent de *fairness* van *breach*-procedures vanuit een mensenrechtelijk perspectief. Concreet worden de toepasselijkheid en het potentieel van de standaarden vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in twee aanbevelingen van de Raad van Europa (*European Rules on Community Sanctions and Measures* en *European Probation Rules*) in het kader van herroepingspraktijken besproken. De auteurs bepleiten een ruime invulling van art. 5 en 6 EVRM: toegang tot en hoorrecht voor een rechter moeten minstens worden voorzien in elke herroepingsprocedure die tot deprivatie van vrijheid kan leiden. Terzelfdertijd moeten de auteurs vaststellen dat deze invulling verder gaat dan de huidige *case law* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Bovendien werd in de recente update van de *European Rules on Community Sanctions* de aanbeveling dat een gerechtelijke autoriteit over een herroeping beslist geschrapd. De conclusie luidt dan ook logischerwijze dat het potentieel van de besproken rechtsinstrumenten nog niet ten volle benut wordt. Wanneer we het hoofdstuk met een Belgische bril op lezen, kunnen we wel vaststellen dat ons land relatief goed scoort inzake de garanties die bij een herroepingsprocedure geboden worden. Een onafhankelijke strafuitvoeringsrechtbank en probatiecommissie worden immers als '*good practices*' gezien door de auteurs. Uiteraard 'vergeten' we dan de gevangenisstraffen met een straf totaal van hoogstens drie jaar, waar herroepingsprocedures na vervroegde invrijheidstelling – net zoals andere aspecten inzake externe rechtspositie – veel minder duidelijk omkaderd zijn.

In hoofdstuk 3 gaan BLAY, BOONE en PRUIN in op de verschillende partijen die betrokken zijn in *breach*-procedures. Het eerder geschetste sociaal-constructionistische perspectief wordt in het hoofdstuk gevolgd en gecombineerd met HAWKINS' (2003) theorie van een serieel besluitvormingsproces: een definitieve beslissingsnemer kan *de facto* nooit volledig autonoom een beslissing nemen, maar staat steeds in (soms indirecte) interactie met eerdere 'schakels' in de procedure die allemaal mee het dossier construeren. Er is daarbij een wederzijdse beïnvloeding tussen deze actoren. Een comparatief overzicht maakt duidelijk dat het aantal actoren dat het dossier behandelt, verschilt tussen landen en bovendien afhankelijk is van de modaliteit waarop de *breach*-procedure betrekking heeft. Ook de aard van de uiteindelijke beslissingsnemer (bv. een administratief orgaan vs. een rechtbank) kan hierbij verschillen. Elke actor heeft eigen rollen en verantwoordelijkheden, die evenwel niet noodzakelijk verschillend of onverzoenbaar zijn. Wel onderscheiden de auteurs op basis van de pilootstudies bij verschillende beslissingsnemers een groot aantal doelstellingen. Deze kunnen elkaar soms versterken, dan weer tegenwerken. De onderscheiden doelstellingen zijn: het garanderen van de geloofwaardigheid van gemeenschapsgerichte straffen, het vermijden van een gevangenisstraf, het afschrikken van veroordeelden, het proportioneel oordelen in een dossier, het recidiverisico beperken en het faciliteren van re-integratie en *desistance*. Daarnaast worden instrumentele en professionele motieven onderscheiden.

Het sociaal-constructionistische perspectief met een focus op de beslissingsnemers helpt in het onderscheiden van deze motieven en kent daarom een grote meerwaarde. Anderzijds kan de analyse mijns inziens versterkt worden door verder te kijken dan het door de auteurs gedefinieerde startpunt van de *breach*-procedure, zijnde de perceptie van gedrag als een overtreding van de voorwaarden. Het is immers aannemelijk dat ook de aard van de overtreding en dus het gedrag van betrokkene – hoewel hier inderdaad steeds betekenis aan gegeven dient te worden door de actoren betrokken bij de opvolging – mee bepalend zijn voor welke van de vele motieven specifiek in een concreet dossier gemobiliseerd worden. Het expliciet bestuderen van deze aannemelijke (doch te onderzoeken) relatie kan centraal gesteld worden in toekomstig onderzoek.

In hoofdstuk 4 stellen BEYENS en PERSSON discretionaire macht centraal. Er wordt verder gewerkt op het idee van een serieel besluitvormingsproces waarbinnen elke actor een zekere discretionaire ruimte heeft om beslissingen te nemen. Discretionaire macht is een tweesnijdend zwaard, zo erkennen de auteurs: beslissingsruimte kan leiden tot een ongelijke behandeling en onduidelijkheid voor de veroordeelde, doch kan er ook toe leiden dat relevante situationele factoren in overweging worden genomen. In dat laatste geval zullen beslissingen sneller als legitiem aanzien worden. Een verhoogde ervaren procedurele rechtvaardigheid laat toe om sneller de focus op compliance op de lange termijn te leggen in het werken met veroordeelden. Interessant is bovendien dat de auteurs aan de slag gaan met de donut-metafoor van DWORKIN (1977): discretie (als het gat in de donut) ontstaat juist binnen een regelgevend kader dat niet in elke concrete situatie eenduidig de vereiste handeling bepaalt (de donut). De auteurs trekken dit perspectief verder door, door naast de formele regels ook andere omkaderingen te onderscheiden die de manifestatie en mogelijke invulling van discretionaire macht vormgeven, zoals de professionele cultuur, organisationele en manageriële aspecten. Hieraan gerelateerd wordt er ingegaan op theorievorming rond professionalisme, die toegepast wordt op *breach*-procedures. Interessant is dat er hierbij ook aandacht is voor actoren die, hoewel ze in concrete gevallen een sterke betrokkenheid bij en invloed op de opvolging hebben, doorgaans onderbelicht blijven in onderzoek, met name de 'gewone burger' (bv. de baas en collega's op de tewerkstellingsplaats).

HUCKLESBY, MAGUIRE, ANAGNOSTAKI en CID haken in hoofdstuk 5 in op het debat rond *fairness* en legitimiteit. Het serieel besluitvormingsproces erkennend willen ze het conceptuele kader evenwel vereenvoudigen door conceptueel een onderscheid te maken tussen twee fases in het *breach*-proces (waarbij binnen elke fase meerdere actoren betrokken kunnen zijn). Ze onderscheiden enerzijds de fase waarin gedrag als een overtreding wordt geframed (in de ruime zin van het woord) en anderzijds de fase waarin een finale beslissing over het dossier wordt genomen. Ze geven aan dat responsiviteit – de omstandigheden op een adequate manier in rekening brengen bij de uitvoering van de taak – doorgaans meer aan bod komt in (onderzoek naar) de eerste fase. *Due process* aspecten (o.a. legaliteitsprincipe, proportionaliteitsprincipe, hoorrecht, beroepsmogelijkheden) zijn dan weer prominenter aanwezig in (onderzoek naar) de tweede fase. Hun pleidooi is om beide aspecten als complementair te zien doorheen de hele *breach*-procedure. Bovendien kunnen we opnieuw vaststellen dat de Belgische praktijk van de strafuitvoeringsrechtbank, waar ook een grote mate van responsiviteit aanwezig is, goed scoort. België wordt door de auteurs regelmatig als een goed voorbeeld vermeld.

In het laatste hoofdstuk van deel A vatten MAGUIRE en BOONE de belangrijkste kernpunten uit de verschillende theoretische hoofdstukken samen. Na deze afsluiting volgen de landenhoofdstukken (het eerder besproken deel B). Dit deel van het boek is absoluut waardevol, maar leest af en toe als een veredelde appendix. Het is namelijk duidelijk dat de theoretische hoofdstukken gegrond zijn op deze landenhoofdstukken: de inzichten uit de landenhoofdstukken hebben ontgensprekelijk het theoretische kader verrijkt. Doordat de landen-

hoofdstukken echter pas na de theoretische hoofdstukken volgen, komt de lezer regelmatig een herhaling van reeds opgedane inzichten tegen. Het had volgens mij een meerwaarde kunnen zijn om de landenhoofdstukken opnieuw in interactie met de theoretische hoofdstukken te laten treden. Uiteraard worden er ook nu in de landenhoofdstukken veel interessante inzichten opgedaan. Zo leer je bijvoorbeeld dat in Engeland en Wales een verdenking voor nieuwe strafbare feiten kan volstaan voor een herroeping, maar dat in Duitsland, na het invloedrijke EHRM-arrest BÖHMER v. Duitsland, een veroordeling (of in bepaalde gevallen een bekentenis) noodzakelijk is. Echter, dit had aanleiding kunnen geven tot het relateren van dit arrest en zijn gevolgen aan aspecten van *fairness* zoals besproken in hoofdstuk 2. Zulke dialoog ontbreekt dus in de landenhoofdstukken.

Besluitend kan er evenwel gesteld worden dat dit een zeer waardevol boek is. De theoretische inzichten die in deel A van het boek ontwikkeld worden, hoewel 'slechts' gebaseerd op pilootstudies, zijn sterk verdiepend. Deze inzichten zijn bovendien ook erg relevant voor onderzoek naar andere actoren in de ruimere strafrechtsketen. Het boek is daarom een aanrader voor alle strafrechtssociologen en penologen. Ik kan me echter voorstellen dat lezers die niet specifiek met onderzoek naar *breach* bezig zijn minder warm lopen om elk landenhoofdstuk in detail te lezen. Dat hoeft echter geen probleem te zijn: de theoretische hoofdstukken weten de honger gemakkelijk en ruimschoots te stillen. Voor *breach*-onderzoekers vormen de beschrijvende landenhoofdstukken echter ook een broodnodige basis, die moet toelaten om in de toekomst sneller over te gaan tot grootschaliger verdiepend onderzoek. Hoewel de *COST Action on Offender Supervision in Europe* inmiddels is afgelopen, mogen we – samen met de auteurs – hopen dat dit boek geen eindpunt is, maar juist tot verdere interactie tussen theoretische kennis en onderzoeksresultaten mag leiden, over grenzen heen. Een braakliggend terrein is met dit werk duidelijk in kaart gebracht. Verdere ontginning is nu aan de orde!

REFERENTIES

- DWORKIN, R. (1977). *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press.
- HAWKINS, K. (2003). Order, rationality and silence: Some reflections on criminal justice decision-making. In L. GELSTHORPE & N. PADFIELD (Eds.), *Exercising discretion: Decision-making in the criminal justice system and beyond* (pp. 186-219). Collumpton: Willan.
- SCHEIRS, V. (2014). Non-compliance als deel van het re-integratieproces? Enkele reflecties over het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling. *Panopticon*, 35(5), 385-391.