

1. De derde Conferentie over de migrantenproblematiek van de 21 landenleden van de Raad van Europa te Porto (Portugal) aanvang mei 1987: Meer dan studiewerk leverden deze bijeenkomsten tot nu toe niet op, tenzij het groeiend inzicht — alvast doorheen de congresstukken — dat de bedoelde interculturele samenlevingsvraag ook op beleidsniveau niet langer kan herleid worden tot toevallige en voorbijgaande schaalproblemen ...

2. De inrichting van een 'bi-communautair' migranten-ministercomité voor Brussel bij beslissing van de Ministerraad van 10 april 1987. Op 5 mei ll. stemde het Overlegcomité regering-executieven zijn instemming met dit voornemen om — eindelijk — een aanzet te maken tot een specifiek migrantenbeleid voor de hoofdstad ...

3. Dat het daarbij tot nu toe nauwelijks meer dan de belofte van een interministeriële aanzet is gebleven, herinnerden zich nogmaals — in scherpe bewoordingen — de verantwoordelijken van het Vlaamse Migranten centrum 'Foyer' te Molenbeek n.a.v. het evaluatiebezoek eind april ll. door Gemeenschapsminister R. STEYAERT aan voornoemde v.z.w.

Inmiddels lopen onder coördinerende begeleiding van dit Centrum een aantal merkwaardige projecten, met mogelijke waarden van precedent: een juridische informatie-dienst (Schoolstraat 44 te 1080 Brussel), een tewerkstellingsproject voor middenstanders (weliswaar in opstartfase), een huisvestings-service, biculturele onderwijsprogramma's, vrouwenwerking, enz. Voorlopig evenwel (en nog steeds!) los van ernstige beleidscoördinatie van hogerhand ... ('Foyer' v.z.w., Werkhuizenstraat 23-25 te 1080 Brussel).

4. De recente herinrichting aan Franstalige Gemeenschapszijde van de bestaande *Hoge Raad voor Migranten*; onder impuls van Minister POULLET. Voortaan zal de raad de naam meekrijgen van 'Hoge Raad voor Bevolking van Vreemde Oorsprong' waarmee een andere 'realistischer' (sic) benadering van de migrantenproblematiek bedoeld wordt.

5. Tenslotte — in de lijst van de recentste voorbeelden — en ditmaal onder impuls van de P.S.-burgemeester van Sint-Gillis, Charles PICQUE, en van gewezen Minister van Justitie Philippe MOUREAUX, de *P.S.-resolutie*, juni 1987, ter (a-politiek bedoelde) herdefiniëring van een *migratiebeleid voor Brussel*. De resolutie geeft daarbij enkele krachtlijnen vrij voor een herdacht beleid, waaronder: spreidingsbeleid, begeleidingsprogramma's, de oprichting van een specifiek Hoog Commissariaat voor de Immigratie.

Als klankbord voor bestaande, explosieve samenlevingstoestanden in de hoofdstad en als verslaggeving door ervaren plaatselijke politici bevat de (gestemde) tekst menige originele insinuatie naar beleidsperspectieven toe. (P.S., fédération bruxelloise, 54 rue Ph. de Champagne, 1000 Bruxelles).

Dergelijke oppuntstellingen, waarachter de politieke durf van constructieve creativiteit schuilt, heropenen de gesprekshorizonten; ... ook al valt te verwachten dat de concrete vruchten van vernoemde pogingen nog niet meteen het voorwerp zullen uitmaken van een eerstkomende rubriekverzorging in deze kolommen ...

14 augustus 1987

Marie-Claire FOBLETS

---

## IX. Rubriek Criminologie en strafrechtstheorie

---

### 100 jaar Nederlands Wetboek van Strafrecht

Op 1 september 1986 was het honderd jaar geleden dat het Wetboek van Strafrecht in Nederland werd ingevoerd ter vervanging van de Code Pénal. Op 4 en 5 september 1986 werd in Amsterdam aan het honderdjarig bestaan van het Wetboek een congres gewijd. Zes thema's kwamen op dit congres aan bod: Trends in het strafrecht; Beleid; Drugs en strafrecht; Coherentie-coördinatie en integratie in het strafrechtstelsel; Alternatieven voor de gevangenisstraf en Slachtoffers van misdrijven. Deze zes thema's werden op het congres door Nederlandse en buitenlandse sprekers uiteengezet en bediscussieerd. De verschillende lezingen en discussieteksten werden gebundeld in het congresboek: *Criminal Law in Action. An Overview of Current Issues in Western Societies*.

Gezien het strafrechtstheoretisch en criminologisch belang van dit Nederlands congres worden in deze rubriek een overzicht en een bespreking geboden van de wetenschappelijke bijdragen tot deze zes congres-thema's.

JESCHECK leidde het congres in met zijn rechtshistorische en -vergelijkende bijdrage 'Das Niederländische Strafgesetzbuch im internationalen Zusammenhang'. Hij onderscheidt drie periodes in de ontwikkeling van het Nederlandse Strafwetboek van Strafrecht gedurende de laatste honderd jaar. Het Ne-

derlandse Strafwetboek was een laat produkt van de klassieke strafrechtstheorie. Het legaliteitsprincipe en de vergeldingsgedachte stonden centraal. De meeste strafrechtssinbreuken werden met vrijheidsstraffen gesanctioneerd. Toch vertoonde dit Wetboek van Strafrecht een aantal typisch Nederlandse kenmerken, zoals het groot vertrouwen in de rechterlijke macht (de afschaffing van de strafminima) en de bijzondere inspanningen tot de reclassering van misdadigers.

Rond de vorige eeuwwisseling nam de tweede periode in de ontwikkeling van het Nederlandse Strafwetboek een aanvang. Onder de invloed van de nieuwe of criminologische richting in de strafrechtstheorie, die in Nederland door de strafrechtsgeleerden VAN HAMEL, SIMONS en VAN BEMMELEN werd gepropageerd, onderging het Wetboek van Strafrecht een aantal hervormingen (de voorwaardelijke invrijheidstelling van langgestraften, de introductie van één type vrijheidsstraf...). Onder impuls van de humanistische geschriften van de Utrechtse School en van de strafrechtsgeleerde POMPE in het bijzonder werden de strafuitvoering, het gevangeniswezen en de reclassering hervormd.

Vanaf de jaren zestig begon een nieuwe ontwikkelingsfase van het Nederlandse Strafwetboek. De recente hervormingen worden nu gekenmerkt door het streven naar een functionalisering van het strafrecht.

#### *THEMA 1: TRENDS IN HET STRAFRECHT*

In de bijdrage 'Main Currents in Criminal Law Theory' schetst PETERS een overzicht van de drie scholen die de laatste honderd jaar dominant waren in de strafrechtstheorie, nl. de Klassieke School, de Moderne of Criminologische School en de School van de Sociale Controle.

De ideeën van de Klassieke School vonden hun weerspiegeling in de strafrechtscodes die van het einde van de 18<sup>e</sup> eeuw tot het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw in Europa tot stand kwamen. De Klassieke School vatte de constructie van een strafwetboek op als een onderdeel van de uitbouw van de rechtsorde van een staat, die de politieke macht van de monarch diende te beperken.

Een strafwetboek belichaamde een specifieke juridische rationaliteit.

Een klassieke strafrechtscodeling diende een bevattelijk systeem van formele categorieën en logisch verbonden principes te omvatten waardoor alle problemen konden worden opgelost door subsumptie van 'feiten' onder 'normen'.

De reikwijdte van het strafrecht moest beperkt blijven. Dit bleek duidelijk uit de centrale principes van de klassieke strafrechtstheorie: het legaliteitsbeginsel, de 'mens rea'-regel en het principe van de proportionaliteit van de bestraffing.

Met uitzondering van het politieke strafrecht weerspiegelde het strafrecht de collectieve gesecculariseerde moraliteit van de burgerlijke maatschappij. Het prototype van de strafbaar gestelde gedraging was deze die schade toebrengt aan het menselijk individu. Het strafrecht mocht in geen geval een instrument van morele politie zijn dat alles uit de wereld wil helpen wat moreel fout zit.

Het Nederlandse Strafwetboek van 1886 was een laat produkt van deze Klassieke School. De laattijdige totstandkoming van de Nederlandse strafrechtscodeling kan volgens PETERS verklaard worden door het feit dat de machtsmisbruiken waartegen de Klassieke School ageerde in mindere mate aanwezig waren in Nederland. Een globale strafrechtshervorming was bijgevolg minder urgent.

Het Nederlandse Strafwetboek van 1886 vertoonde evenwel een aantal traditionele kenmerken die afweken van het Klassieke Strafrechtsmodel.

Het Nederlandse strafrechtssysteem onderscheidde zich door zijn gematigd, pragmatisch en paternalistisch karakter. Minder criminele straffen (die bovendien milder waren) werden uitgesproken. Strafrechtshervormingen werden doorgevoerd om praktische redenen en niet op theoretische gronden. Groot vertrouwen werd geschonken in de rechterlijke wijsheid van magistraten aan wie discretionaire bevoegdheden werden toegekend. Deze eigen kenmerken van het Nederlandse strafrechtssysteem zijn verklaarbaar door specifieke historische omstandigheden die een rol hebben gespeeld bij het ontstaan van de moderne Nederlandse samenleving.

Op het einde van de negentiende eeuw kwam een nieuwe strafrechtstheoretische school tot ontwikkeling, nl. de Moderne of Criminologische School. Criminaliteit werd opgevat als een sociale bedreiging die met behulp van de nieuwe criminologische wetenschap moest bestreden worden. Het strafrecht werd beschouwd als een instrument ter bescherming van de maatschappij tegen misdadigers. De straf werd gezien als een instrument van sociaal verweer dat onverbeterbare misdadigers onschadelijk moet maken door gevangenisstraffen van levenslange of beperkte duur, dat verbeterbare misdadigers moet corrigeren en dat misdadigers die geen

correctie behoeven moet afschrikken. Deze nieuwe strafrechtstheorie ijverde voor een hervorming van het strafrecht dat de preventie van criminaliteit en de behandeling van misdadigers mogelijk moet maken.

Deze evolutie in de dominante strafrechtstheorie kan volgens PETERS verklaard worden vanuit een fundamentele verandering van de staat vanaf het einde van de negentiende eeuw. Vanuit de dringende nood de samenleving te beveiligen en te hervormen evolueerde de staat van een normatieve structuur voor verlicht regeren tot een machtsapparaat dat het recht instrumenteel aanwendt voor eigen doeleinden.

In de uitoefening van de staatsmacht staan instrumenteel denken en discretionair handelen centraal. Het strafrecht werd een instrument van de regulerende staat.

Ook de juridische rationaliteit onderging een grondige transformatie. Het betoog over publieke doeleinden en middelen gesteund op de rede wordt verdrongen door het rationele handelen, waarbij het rationaliteitscriterium de efficiëntie wordt in het selecteren van de aangepaste middelen voor het bereiken van gestelde doeleinden. Deze evolutie komt duidelijk tot uiting in de nieuwe opvattingen van de Criminologische School over de straf. De primaire functie van de straf bestaat niet langer in het handhaven en verduidelijken van de juridische definitie van het moreel kwaad maar in het resocialiseren van misdadigers.

De straf houdt op een morele les te zijn en wordt nu een techniek voor het controleren van individuen. Het benadrukken van de geïndividualiseerde behandeling impliceerde de introductie van discretionaire bevoegdheden op de verschillende niveaus van het strafrechtssysteem.

Daar rond de vorige eeuwwisseling de overtuiging leefde dat de samenleving beschermd moest worden tegen de gevaren van morele degeneratie, eigen aan de nieuwe tijden, werd het traditionele strafrecht aanzienlijk uitgebreid. Ook nieuwe bijzondere strafwetten kwamen tot stand ter regulering van sociale activiteiten waarbij mensen slechts partieel betrokken zijn, in specifieke functies en niet als volwaardige morele personen. Deze nieuwe incriminaties steunden minder op algemeen aanvaarde morele opvattingen.

Samenhangend met de uitbouw van de welvaartstaat werd een nieuwe strafrechtstheorie dominant, nl. de School van de Sociale Controle.

Het strafrecht wordt nu opgevat als een vorm van sociale controle naast vele andere

informele en formele sociale controlevormen. De straf wordt een beleidsinstrument. De strafuitvoering wordt nu bepaald door een ondernemingsgericht, gecentraliseerd, gebureaucratiseerd en op efficiëntie gericht beleid waar financiële en kwantitatieve overwegingen meer doorslaggevend zijn dan de resocialiseringsfilosofie.

Het functioneren van het strafrechtssysteem wordt georiënteerd op het controleren van kwantiteiten van delinquente praktijken. In deze nieuwe dominante strafrechtstheorie draait alles rond beleid, planning en organisatie. De administratie van het strafrechtssysteem wordt op een globale wijze benaderd. De strafwetgever en -handhaver worden gezien als participanten aan een gemeenschappelijke sociale onderneming, waarvoor de verschillende staatsdepartementen en de centrale en lokale overheden een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid dragen. De werking van het strafrechtssysteem dient op een rationele, efficiënte en gecoördineerde wijze georganiseerd te worden. De verschillende instanties betrokken bij het handhaven van het strafrecht worden opgevat als een systeem. Het instrumentalisme dat onder de Moderne School zijn intrede maakte in het strafrechtsdenken, doordringt nu volledig het strafrecht en zijn administratie. Het discretionaire in de uitoefening van bevoegdheden in het strafrechtssysteem wordt tot een principe verheven. De strafwet bepaalt niet langer wat en op welke wijze bestraft zal worden maar wel degenen die formeel belast zijn met de wetshandhaving. Strategisch en beleidsgericht denken krijgt een overwicht op normatief denken. De juridische rationaliteit in het strafrecht wordt vervangen door de rationaliteit van de organisatie.

De bijzondere strafwetgeving nam een grote uitbreiding. Meer dan vroeger zijn deze nieuwe regulerende strafwetten de uitdrukking van een politieke wil. Ze zijn niet langer de weerspiegeling van morele overwegingen, waarover in de samenleving een brede consensus bestaat.

In 'Trends in Criminal Law' geeft ANTILA de ontwikkelingsgeschiedenis van het Finse Strafwetboek dat bijna 100 jaar van kracht is.

Het Finse Strafwetboek was duidelijk een produkt van de Klassieke School. Het legaliteitsbeginsel en het daarmee verbonden principe van de gelijkheid, voorspelbaarheid en proportionaliteit van de straf stonden centraal.

De laatste veertien jaar wordt er werk gemaakt van de hervorming van het strafrecht.

Deze recente strafrechtsontwikkelingen lopen vrijwel parallel met deze in andere Noord-Europese landen. Dit parallellisme is niet verwonderlijk daar het Finse Strafwetboek sterk doordrongen was van de Scandinavische rechtscultuur.

De laatste twintig jaar groeide het inzicht dat het strafrecht één van de vele sociale controlevormen is die afgestemd moet worden op een algemeen sociaal beleid. Door eigen kenmerken kan het strafrecht slechts in bijkomende orde als sociaal beleidsinstrument gehanteerd worden.

Het strafrecht blijft evenwel een noodzakelijk middel ter handhaving van een aantal verbodsbepalingen waarover in de samenleving een consensus bestaat.

Bij het criminaliseren van handelingen wordt nu meer aandacht besteed aan de schuld en sociale gevaarlijkheid van daders en veel minder aan de gevolgen van de strafbare daad. Door verschillende wetswijzigingen werd de rechtspositie van het slachtoffer versterkt. In de jaren zestig en zeventig werden een aantal 'slachtofferloze' misdrijven gedecriminaliseerd. Daartegenover werden integendeel vooral in de economische sfeer een aantal praktijken gecriminaliseerd.

Waar tot de jaren zeventig de strafuitvoering sterk werd bepaald door de resocialiseringsideologie, wordt nu meer de nadruk gelegd op de gelijkheid en proportionaliteit in de bestraffing. Gevaarlijke misdadigers worden niet onderworpen aan een dwangbehandeling, maar onschadelijk gemaakt. Meer aandacht wordt geschonken aan de generaalpreventieve functie van straffen. Hierdoor ondersteunt het strafrecht andere sociale normen die criminaliteit voorkomen. In het streven naar een uniforme en gelijke straf-toemettingspraktijk werden door de wetgever richtlijnen uitgevaardigd. Heel wat alternatieven voor de gevangenisstraf (vooral geldstraffen, gemeenschapsdienst) werden geïntroduceerd. Men streeft verder naar een beperking van de duur van de gevangenisstraf.

In 'Hundert Jahre Deutscher Strafgesetzgebung. Rückblick und Tendenzen' schetst ESER de belangrijkste ontwikkelingslijnen van het Duitse strafrecht gedurende de laatste honderd jaar.

Het beginpunt van zijn overzichtsartikel vormt het Duitse Strafwetboek van 1871, dat het negentiende-eeuwse gedachtengoed van de liberale rechtsstaat weerspiegelde. De idee van de generale preventieve vergelding van de strafbare daad stond centraal. Deze strafrechtscode betekende meer een afsluiting van voorgaande strafrechtsontwikkelin-

gen dan een werkelijke juridische innovatie.

Tot het einde van de Weimar Republiek (1933) werden de hervormingsontwerpen en doorgevoerde gedeeltelijke hervormingen van het strafrecht sterk geïnspireerd door het sociologisch strafrechtsdenken van VON LISZT, gericht op speciale preventie.

Onder het nationaal-socialistisch bewind werden een aantal rechtsstatelijke waarborgen afgebouwd. Zwaardere en nieuwe criminalisering werden doorgevoerd met generaalpreventieve doeleinden (b.v. de uitbreiding van de toepassing van de doodstraf).

Na de Tweede Wereldoorlog werd het Duitse strafrecht ontdaan van zijn nationaal-socialistische trekken. Vanaf 1953 werd het plan opgevat het Strafwetboek globaal te hervormen. Dit leidde in 1962 tot het officiële ontwerp van Strafrechtshervorming, nog sterk gekenmerkt door de ideeën van de Klassieke School. Uit mistevredenheid met dit ontwerp formuleerden een aantal strafrechtsjuristen en criminologen in 1966 een 'Alternativ-Entwurf', waarin niet langer de schuld van de strafbare dader maar de resocialiseringsgedachte centraal stond. Een globale strafrechtshervorming bleef uit. Wel werden gedeeltelijke hervormingen doorgevoerd, die een compromis vormden tussen beide ontwerpen. Deze talrijke kleine hervormingen (herziening van het algemeen deel van het strafrecht, uitbreiding van de mogelijkheid tot voorwaardelijke veroordeling, invoering van één type vrijheidsstraf, terugdringing van de korte gevangenisstraffen, afschaffing van de doodstraf ...) werden gekenmerkt door een humanisering van het strafrechtssysteem, dat nu volledig gericht werd op de resocialisering van de dader van misdrijven. Verder werden vooral in de jaren zestig en zeventig een aantal misdrijven gedecriminaliseerd. Dit gebeurde vanuit het inzicht dat het strafrecht niet het enige sociale controlemiddel is en slechts als ultima ratio gehanteerd mag worden.

De strafrechtelijke overtredingen werden omgevormd tot 'Ordnungswidrigkeiten'. Heel wat seksuele delicten (overspel, sodomie, homoseksualiteit, prostitutie, exhibitie ...) werden gedecriminaliseerd.

Abortus werd in beperkte mate (mits aanwezigheid van bepaalde indicaties) gedecriminaliseerd. Een decriminalisering de facto van kleine criminaliteit werd mogelijk gemaakt door een aantal strafprocesrechtelijke hervormingen. Zo werd het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie ten aanzien van kleine delicten niet langer door het legaliteitsprincipe maar door het opportuniteitsbeginsel bepaald.

De jaren zeventig en tachtig werden evenwel gekenmerkt door een nieuwe criminaliseringstrend. In verband met vliegtuigkapingen, gijzelingen en terrorisme werden strengere strafrechtsbepalingen doorgevoerd.

Het economische en milieustrafrecht werden uitgebreid en van zwaardere sancties voorzien.

ROMANO geeft in 'Législation pénale italienne et courants et pensée: un aperçu' de belangrijkste momenten aan van 100 jaar Italiaans strafrecht.

De 'Code Zanardelli' van 1886 was het eerste Strafwetboek van het verenigde Italië. Het was liberaal geïnspireerd en relatief gematigd. Het legaliteitsprincipe kreeg zijn volle toepassing. Uitlevering voor politieke delicten werd onmogelijk gemaakt. In het algemeen voorzag het nieuwe Strafwetboek minder zware straffen dan voordien (de doodstraf werd afgeschaft, onbepaalde verzachtende omstandigheden werden aangenomen ...).

Ingevolge de instauratie van het fascistische regime werd in 1930 een nieuwe strafrechtscode ('Code Rocco') van kracht. Dit nieuwe wetboek was doordrongen van een fascistisch mens- en wereldbeeld en politieke doctrine. Strafrechtstheoretisch vormde het een compromis tussen de klassieke of neo-klassieke school (nadruk op de morele verantwoordelijkheid van het individu en de retributieve functie van de straf) en de positivistische school (nadruk op speciale preventie en de rol van beveiligingsmaatregelen). Toch kan dit Italiaans Strafwetboek eerder als autoritair dan als totalitair strafrecht bestempeld worden.

Het legaliteitsprincipe bleef zijn toepassing behouden. De notie van politiek misdrijf werd uitgebreid, terwijl de uitlevering voor politieke delicten opnieuw mogelijk werd gemaakt. De voorziene straffen werden verhoogd. De discretionaire bevoegdheid van de strafrechter werd aanzienlijk ingeperkt.

Bij de val van het fascistisch bewind in 1944 werd het Italiaans strafrecht ontdaan van zijn autoritaire trekken. Hoewel het klassieke strafrechtsprincipe van de morele verantwoordelijkheid van het individu gestand hield, werd het Italiaans strafrecht ingevolge de Republikeinse Grondwet van 1948 tot in het midden van de jaren zeventig hervormd onder invloed van de resocialiseringsideologie. Meer macht en bevoegdheden werden aan de strafrechter toegekend. Zo werd de mogelijkheid tot voorwaardelijke invrij-

heidsstelling zelfs uitgebreid tot levenslang gestraften.

De decriminaliseringstrend zette zich in Italië minder door dan in andere Europese landen. Decriminalisering werd vaak meer doorgevoerd in een poging de overlast van het strafrechtssysteem weg te werken.

Door beslissingen van het Constitutioneel Hof werden een aantal delicten als overspel, concubinaat en abortus gedecriminaliseerd.

Het economisch en fiscaal strafrecht kende integendeel een aanzienlijke uitbreiding.

Onder invloed van het roerige politieke klimaat werden vanaf het midden van de jaren zeventig een aantal strafrechtshervormingen in repressieve zin doorgevoerd. De idee van de retributieve en generaal-preventieve functie van de straf won opnieuw aan belang. Ter bestrijding van het politiek terrorisme, de maffia en andere criminele organisaties werden wijzigingen aangebracht aan het strafproces- en strafrecht, die vaak indruisten tegen de principes van een liberaal strafrecht (b.v. de berouwvolle misdadiger die in ruil voor informatie over criminele organisaties een belangrijke strafvermindering kan krijgen voor zijn gepleegd delict).

## THEMA 2: BELEID

In 'Criminal Law Policy in the Netherlands' betoogt T HART dat de dysfuncties van het strafrechtssysteem, die in de jaren zestig manifest werden — vooral naar aanleiding van de strafrechtelijke reactie op de sociale protestbewegingen, en de vertrouwenscrisis bij de publieke opinie — in het strafrechtssysteem hebben geleid tot een gewijzigd strafrechtsdenken, waarbij een beleidsgerichte aanpak centraal staat.

Het strafrechtssysteem wordt meer en meer opgevat als een instrument van overheidsinterventie in een aantal sociale probleemsituaties.

In een beleidsgerichte aanpak van de strafrechtsadministratie neemt het openbaar ministerie een sleutelpositie in. Het opportuniteitsprincipe dat het vervolgingsbeleid van het O.M. bepaalt krijgt nu een nieuwe inhoud. Een misdrijf mag pas vervolgd worden wanneer het strafrechtelijk omschreven is en wanneer de vervolging sociaal wenselijk is.

Bovendien is de wetshandhaving niet langer een doel op zichzelf maar een middel tot een ander doel, nl. de rechtshandhaving. Deze nieuwe interpretatie van het opportuniteitsbeginsel en de rechtshandhaving zijn de twee pijlers waarop het nieuwe strafrechtsbeleid rust. Deze twee beleidsuitgangspun-

ten hebben geleid tot een reorganisatie, rationalisatie en bureaucrativering van het strafrechtssysteem. Nieuwe communicatiemodellen tussen de verschillende instanties van het strafrechtssysteem worden ontwikkeld. Specialisering van taken werd doorgevoerd. Het strafrechtsbeleid werd gecoördineerd met het bestuurlijk beleid (cf. het driehoeksoverleg tussen het O.M., de burgemeester en de politie). Ook dit nieuw georiënteerd strafrechtsbeleid bleef problemen opleveren. Het in de praktijk omzetten van een coherent beleid ging gepaard met heel wat moeilijkheden. Bovendien werd de werkoverlast door het nieuwe beleid niet weggewerkt. Het strafrechtssysteem bleef geconfronteerd met capaciteitsproblemen, overlast, afnemende effectiviteit, falende planning en stijgende kosten. Deze problemen zijn echter niet specifiek voor het functioneren van het strafrechtssysteem maar eigen aan de crisis van de welvaartstaat. Dit is trouwens niet verwonderlijk daar het strafrecht zich ontwikkelde tot een instrument van staatsinterventie.

De stelling dat een goed begrip van de algemene problemen van de welvaartstaat noodzakelijk is voor een juiste remedie van de problemen van het strafrechtssysteem wordt door 'T HART in zijn bijdrage verder uitgewerkt.

De remedies van de overheid zijn vooral maatregelen die de capaciteitsverwerking van het strafrechtssysteem pogen te verhogen. Deze capaciteitsverhogende maatregelen zijn volgens de auteur slechts waardevol wanneer zij kaderen in een meer globale aanpak van de fundamentele problemen van het strafrechtssysteem. Zoniet bieden zij slechts fragmentarische oplossingen.

'T HART beëindigt zijn bijdrage met een bespreking van het criminaliteitsbestrijdende overheidsplan 'Samenleving en criminaliteit' (1985), dat een meer globale aanpak van de problemen propageert. In dit beleidsplan wordt de nadruk vooral gelegd op de bestrijding van de kleine criminaliteit. Hierbij opteert de overheid voor een combinatie van preventie en repressie. Het publiek krijgt in het bestrijdingsplan een belangrijke rol toegewezen. In dit plan vormt het strafrecht slechts de laatste schakel in het overheidsbeleid. Wanneer het strafrecht wel wordt toegepast moet dit efficiënt en consistent gebeuren. Het doel van het strafrechtsbeleid blijft rechtshandhaving in plaats van wetshandhaving. Het concept 'sociale wenselijkheid' dat het vervolgingsbeleid van het O.M. blijft bepalen, wordt nader gedefinieerd door het aangeven van een aantal sociale factoren

waarmee rekening dient gehouden te worden bij al dan niet vervolgen van misdrijven, nl. de positie van het slachtoffer, de nefaste sociale en economische gevolgen van kleine criminaliteit zoals onveiligheidsgevoelens, burgerwachten, de verlaging van de tolerantiedrempel in de samenleving. 'T HART stelt vast dat het beoogde vervolgingsbeleid in 'Samenleving en criminaliteit' minder dadergericht is. Hij waarschuwt voor een overdreven optimisme over het slagen van dit criminaliteitsbestrijdingsplan. Een strafrechtsbeleid heeft pas kans op slagen als het kadert in een breder overheidsplan ter oplossing van de crisis van de welvaartstaat.

In haar bijdrage 'Organiser le multiple en politique criminelle' zet DELMAS-MARTY de kernideeën uiteen van haar recent verschenen boek *'Le flou du droit. Du Code pénal aux droits de l'homme'*.

In het uitbouwen van een criminele politiek dienen verschillende sanctiesystemen (strafrechtelijk, civielrechtelijk, administratief, bemiddeling) geordend te worden volgens richtinggevende principes die afgeleid worden van de indicatoren van nuttigheid en gerechtigheid.

Het effect van een sanctie vormt een aanwijzing voor de nuttigheid ervan. Bij het nagaan van dit effect moet een onderscheid gemaakt worden tussen de effectiviteit en de doelmatigheid van een sanctie.

Bij de effectiviteit gaat het om de capaciteit van een systeem tot toepassing van die sanctie. De doelmatigheid heeft betrekking op het reëel en positief effect van een sanctie op individuele en collectieve gedragingen en/of op de voorstellingen van deze gedragingen. De doelmatigheid bezit aldus een instrumentele, symbolische en pedagogische dimensie.

Een effectieve en doelmatige sanctie is niet noodzakelijkerwijs een gerechtvaardigde sanctie. De proportionaliteit van een sanctie vormt een aanwijzing voor de gerechtigheid ervan. Een sanctie dient proportioneel te zijn met de aard van de gesanctioneerde handeling, de ernst van de schade en de mate van fout bij het plegen van deze handeling.

In zijn bijdrage "Expediency", Policy and Explicit Norms in Criminal Justice' bekritiseert VON HIRSCH de toepassing van het opportuniteitsprincipe in het functioneren van het strafrechtssysteem op het niveau van de vervolging, berechting en strafuitvoering.

Volgens het opportuniteitsbeginsel moeten de functionarissen van het strafrechtssysteem bij het vervolgen, berechten en uitvoe-

ren van straffen van geval tot geval beslissen, daarbij rekening houdend met de preventieve en maatschappelijke effecten van de bestraffing van (een) bepaalde misdadiger(s). De toepassing van het opportuniteitsprincipe laat toe de effectiviteit van het strafrecht te vergroten door zich vanuit de bestaande beperkte mogelijkheden te concentreren op strafrechtzaken met hoge prioriteit. Het vereist evenwel een groot vertrouwen in de functionarissen die deze discretionaire bevoegdheid uitoefenen.

Een strafrechtssysteem dat functioneert op basis van het opportuniteitsprincipe, produceert volgens VON HIRSCH ongelijkheden. Gelijkaardige strafrechtzaken kunnen door functionarissen op verschillende wijze beoordeeld worden. Door het toekennen van discretionaire bevoegdheden worden er teveel 'ad hoc' beslissingen genomen zonder voldoende reflectie en bewijsmateriaal. Meer algemene doeleinden als de proportionaliteit van de bestraffing en de generale preventie worden hierbij opzij geschoven. De uitoefening van discretionaire bevoegdheden belet de ontwikkeling van een weloverwogen strafrechtsbeleid. Dergelijk beleid kan maar tot stand komen vanuit een debat en systematische reflectie over de doeleinden die men voor de werking van de strafrechtsbedeling vooropstelt.

De grote ruimte die men in de werking van de strafrechtsbedeling openlaat voor discretionaire beslissingen is strijdig met de fundamentele principes van de rechtsstaat. In een staat die de rechten van de burgers eerbiedigt dient het strafrecht, gezien zijn ingrijpende gevolgen, omzichtig en op een expliciet gereguleerde wijze gehandhaafd te worden. Het scepticisme van VON HIRSCH ten overstaan van het opportuniteitsprincipe gaat niet zo ver dat hij een terugkeer naar een strikte toepassing van het legaliteitsbeginsel bepleit. De oplossing ziet hij in het formuleren van een weloverwogen strafrechtsbeleid, waarbij expliciet prioriteiten worden vooropgesteld. Uitgaande van deze beleidsopties worden dan richtlijnen uitgewerkt, die richtinggevend zijn voor het nemen van beslissingen in gewone gevallen en ruimte laten om verschillend om te gaan met bijzondere gevallen.

In 'Kriminalpolitik und Strafrechtspflege in der Bundesrepublik Deutschland' omschrijft KAISER de criminele politiek als de wetenschap die de maatschappelijke strategieën, tactieken en sanctiemiddelen tot het bereiken van een optimale misdaadcontrole op systematische wijze analyseert. De criminele

politiek richt zich vooral op de verbetering van het misdaadbegrip en het sanctiesysteem, maar ook op het strafproces en de strafuitvoering. Daarbij dient rekening gehouden te worden met welbepaalde rechtspolitieke grondregelen (proportionaliteit, gelijkheid, vrijheid, humanisme ...). Dit kan de criminele politiek voor belangrijke problemen stellen omdat vaak spanningen bestaan tussen een optimale misdaadcontrole en het naleven van grondrechten.

Onder strafrechtspiegeling verstaat KAISER de organisatie en de toepassing van het strafrecht waarbij de practici op crimineel-politieke wijze handelen.

Verder bespreekt KAISER de crimineel-politieke gevolgen van maatschappelijke veranderingen. Door het betekenisverlies van de traditionele informele sociale controlemechanismen (familie, buurt ...) en door de toenemende complexiteit en anonimiteit van de moderne samenleving, wordt vooral van het strafrecht een controlefunctie verwacht. Sociale nevenwerkingen van technologische ontwikkelingen en internationale economische verhoudingen hebben de evolutie van het strafrecht bepaald. Het strafrecht wordt ook steeds meer als een middel aangewend om gewenste sociale veranderingen door te voeren. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke uitbreiding van het economisch en milieustrafrecht met het daaraan gekoppeld probleem van overcriminalisering. Door de beperkte verwerkingscapaciteit van het strafrechtssysteem ondervindt men heel wat problemen bij de handhaving van deze nieuwe strafrechtsnormen.

Anderzijds hebben de sociale protestbewegingen uit de jaren zestig en de kritische criminologische oriëntering op de stigmatiserende en ongewenste gevolgen van de strafrechtstoepassingen invloed gehad op het decriminaliseren van een aantal delicten.

In de strafrechtspiegeling heeft het opportuniteitsprincipe steeds meer het legaliteitsprincipe verdrongen. Dit heeft een machtsverschuiving naar het openbaar ministerie toe bewerkstelligd.

De positie van het slachtoffer van delicten werd versterkt.

In de strafuitvoering staan resocialisering en behandeling niet meer zo centraal. Sinds het midden van de jaren zeventig wordt ingevolge een waargenomen criminaliteitsstijging meer aandacht besteed aan de generale preventie. Toch heeft de neo-klassieke strafrechtstheorie weinig invloed op de Westduitse criminele politiek.

De publieke opinie blijkt minder vertrouwen te hebben in het functioneren van het

strafrechtssysteem. Het persoonlijk victimisatie-risico beangstigt meer mensen.

De theorie over de misdaadcontrole die aan de basis ligt van de Westduitse criminele politiek is veelzijdig gestructureerd en laat verschillende doeleinden, strategieën en middelen toe (schuldvergelding, preventie, resocialisering, schadeloosstelling ...).

De verdere ontwikkeling van de criminele politiek en de wijze waarop spanningen en problemen in het functioneren van het strafrechtssysteem zullen worden opgelost zullen afhangen van de evolutie van het criminaliteitspatroon en van de waarneming ervan door de bevolking.

In 'La réforme du code pénal belge' zet LEGROS de grote oriëntaties en innovaties uiteen van zijn 'Voorontwerp ter Herziening van het Belgisch Strafwetboek', met name van de algemene principes uit het eerste boek.

Vooreerst ondernam LEGROS met zijn Voorontwerp een poging tot vereenvoudiging van het Strafwetboek van 1867 waarvan de opstellers vooral bekommerd waren om de logische en dogmatische constructie en om de moraliserende gezichtspunten.

Onnodige ingewikkeldheden (b.v. bij de verzachtende omstandigheden), overbodige onderscheiden bij delictomschrijvingen en artificiële constructies (b.v. de correctionalisering) wenst hij te vereenvoudigen.

Wel houdt hij vast aan de driedeling van misdrijven in overtredingen, wanbedrijven en misdaden. De categorie misdaden moet echter beperkt blijven tot de echte misdaden.

In zijn reflectie over de fundamenteën van het strafrecht stelt LEGROS dat, hoewel elke incriminatie een moreel fundament heeft, het doel van het strafrecht bestaat in de bescherming van de maatschappij en niet in het moraliseren. Hij reageert hierbij fel tegen het onderscheid tussen morele en materiële inbreuken.

Hij pleit verder voor de autonomie van het strafrecht ten overstaan van andere rechts-takken en voor de internationalisering van het strafrecht.

Het Strafwetboek van 1867 onderging weliswaar door wetgevende initiatieven belangrijke veranderingen maar moet verder geactualiseerd worden door het opnemen van nieuwe principes ontwikkeld door de rechtspraak van het Hof van Cassatie.

LEGROS wijst de collectieve strafrechtelijke verantwoordelijkheid af. Alleen fysieke personen kunnen strafrechtelijk verantwoordelijk gesteld worden.

Teneinde de strafuitvoering te juridiseren stelt hij in zijn Voorontwerp de oprichting voor van een strafuitvoeringsrechtbank. Deze rechtbank, waarin drie rechters zetelen, zou bevoegd zijn voor alle aangelegenheden van de strafuitvoering waarbij de fundamentele rechten van de gedetineerden in het gedrang komen.

Vanuit humanistische overwegingen opteert hij voor een selectief gebruik van de gevangenisstraf. Niet de vergelding maar de reïntegratie van de misdadiger is het strafdoel. Om deze redenen houdt hij een pleidooi voor de afschaffing van de doodstraf, de levenslange dwangarbeid, de korte gevangenisstraf van minder dan zes maanden, de vervangende gevangenisstraf en de politiegevangenisstraf. De maximumduur van een gevangenisstraf mag slechts 20 à 30 jaar opsluiting bedragen. De introductie van nieuwe straffen (proportionele geldboete, injunctie, transactie, maatschappelijke dienstverlening ...) moet de rechter toelaten de sanctie te individualiseren en een humane criminele politiek door te voeren.

### THEMA 3: DRUGS EN STRAFRECHT

Dat de Congresorganisatie de drugproblematiek heeft uitgekozen als één van de thema's van 'Criminal Law in Action' is geen toeval. Eerst en vooral is er het onmiskenbare belang van dit thema voor het strafrecht, en omgekeerd. Ten tweede is dit thema een uitstekende illustratie van het congresonderwerp. De drugproblematiek beroert niet alleen de strafwetgeving, maar het volledige strafrechtssysteem. De nederlandse criminele politiek terzake is een uitstekende illustratie van een actief beleidsmodel dat veelvoudig, doch totaal ten onrechte, wordt bestempeld als gericht op het abolitionisme van de desbetreffende strafwetten.

Frits RÜTER, directeur van het 'Van Hamel'-instituut voor strafrecht te Amsterdam, opent dit congresgedeelte met een opmerkelijke bijdrage over 'Drugs and the Criminal Law in the Netherlands'. Deze bijdrage is een forse wetenschappelijke steun aan het door Nederland gevoerde strafrechtelijke drugbeleid, dat de laatste jaren het voorwerp is geweest van veel internationaal onbegrip en zelfs afkeuring.<sup>1</sup> Nederland heeft, net als

1. KAPLAN, Ch.D, 'The Uneasy Consensus', *Tijdschrift voor Criminologie*, 1984, 98 en 102: 'Since 1982 there has been growing international concern and pressure directed toward the road the Netherlands has taken in its →



de overige Europese landen, onder Noord-Amerikaanse druk in de jaren 1910-1920 een eigen drugwetgeving uitgewerkt en zich aangesloten bij tal van internationale conventies. Op zichzelf is deze primaire criminalisering merkwaardig, want het 'drugprobleem' en de secundaire criminalisering ontwikkelden zich in Europa pas in de tweede helft van de jaren zestig.

RÜTER breekt in zijn bijdrage met de internationaal verdedigde stelling dat er voor het drugprobleem slechts één oplossing bestaat, nl. een internationaal georganiseerde strafrechtelijke aanpak. Deze politiek wordt evenwel reeds decennia gevoerd en is niet bepaald een succes te noemen, wel integendeel. Bij het uitwerken van de drugoorlog heeft men twee principiële vragen van criminologische politiek over het hoofd gezien:

1. Het strafrecht is niet het enige middel tegen deviant gedrag (cf. formele en informele sociale controle); en

2. Veelal blijkt het helemaal niet het meest effectieve middel te zijn. M.a.w. de drugoorlog en de internationalisering van het strafrecht zijn veelal ideologische en traditionele keuzen.

De huidige criminalisering van het drugprobleem via het opdrijven van incriminaties, strafmaat en strafcapaciteit is tot mislukken gedoemd. Deze aanpak berust immers op het axioma dat het drugprobleem (verbruik/aanbod) door strafrechtelijke repressie uit de wereld kan worden geholpen. Nog nooit is het strafrechtssysteem daarin geslaagd met om het even welk deviant gedrag en vergeet niet dat het in de meest gunstige omstandigheden ongeveer 10 % van de drugscene 'beheerst'. Daarenboven heeft de strafrechtelijke repressie niet te verwaarlozen neveneffecten:

1. Ze ondersteunt onrechtstreeks de uitbouw van de georganiseerde misdadigheid

---

drug policy reforms. This international effort has culminated in the recent publication of the International Narcotics Control Board's (INCB) 1983 Yearly Report. The INCB was established by the 1961 Single Convention as a body without any coercitive power to supervise the provisions of the international narcotics treaties (...) The 'bottom line' of the INCB report is that a 'permissive' social approach to drug control is a danger to the (uneasy) consensus that now underlies the international control system (...) that might be sufficient grounds for an investigation into Single Convention violations. The German and Swedish representatives filed official demarches against the Netherlands'.

en haar economische en politieke activiteiten;

2. Ze heeft een stijging van de druggebonden criminaliteit tot gevolg; en

3. Ze ondergraaft de kwantiteit en de kwaliteit van het strafrecht en strafrechtssysteem in de rechtsstaat.

Vandaar dat Nederland, in het kader van het seponeringsbeleid van het O.M. *richtlijnen* heeft uitgewerkt voor een realistische aanpak, gericht op de *preventie en neutralisering van het gevaar voor de gebruiker, zijn omgeving en de samenleving* dat voortvloeit uit druggebruik.

Dit beleid, onderlijnt RÜTER met klem, is niet in tegenspraak met de internationale afspraken en conventies. De principiële beleidsopties zijn voorzien door het Enkelvoudig Verdrag. In feite is er geopteerd voor een de facto decriminalisering wanneer het het persoonlijk gebruik van soft and hard drugs en het dealen van kleine hoeveelheden soft drugs betreft. Anderzijds is de strafrechtelijke aanpak van drugproductie en -handel zelfs nog verstrengd. Niet alleen werden de strafmaten naar Nederlandse maatstaven fors hoog gesteld (1976), maar ook de 'Vorfeldkriminalisierung' werd ingevoerd, m.a.w. een serie voorbereidende handelingen werden misdrijven (1986).

De de facto decriminalisering van de soft drugs heeft haar doelstellingen waargemaakt:

1. scheiding van de marihuanamarkt van de 'hard drug scene'; en

2. een opmerkelijke daling van het gebruik van soft drugs.

Desondanks blijkt het internationaal applaus uit en ondernemen landen als Duitsland, die in kwantitatieve cijfers een groter drugprobleem kennen, zelfs internationale stappen om het Nederlands beleid te doen veroordelen.

De strafrechtelijke aanpak van het harddrugprobleem blijkt evenwel voor ernstige problemen zorgen<sup>2</sup>:

---

2. HULSMAN, L.N.C., 'Het Nederlandse heroïnegebruik in internationaal perspectief', *Tijdschrift voor Criminologie*, 1984, 82 maakt volgend interessant onderscheid: De *primaire drug-problemen* zijn de problemen die zich voordoen onafhankelijk van het in de collectieve sektor gevoerde drug-beleid en de *secundaire problemen* zijn de problemen die specifisch samenhangen met dat beleid en die niet op die manier aan de orde zouden zijn wanneer een andere drug-beleid werd gevoerd'.

1. Kwantitatief legt de bestrijding beslag op een te belangrijke capaciteit aan opsporing, vervolging, berechting en strafuitvoering (de helft van de Nederlandse veroordeelden zitten voor druggebonden misdrijven) en;

2. de kwaliteit van het strafrechtssysteem wordt fel aangetast (cf. het gebruik van informanten, infiltranten en undercover agents).<sup>3</sup>

W. BROSENS, Advocaat-Generaal bij het Hof van Beroep van Antwerpen, becommentarieert in 'La législation belge sur les stupéfiants' rechtstechnisch de basiswetgeving van 1921, gewijzigd in 1975. Deze wetgeving maakt geen enkel onderscheid tussen soft en hard drugs en tussen gebruiker en handelaar. Weliswaar geeft het opportuniteitsprincipe aan de O.M. de ruimte om terzake een eigen beleid te voeren (cf. Nederland). BROSENS stelt wel de vraag of er terzake een beleid bestaat, doch het antwoord — dat het aan de Procureur des Konings toekomt om te waken over de manier waarop de O.M.-magistraten hun taak vervullen — is naast de kwestie. Het is immers maar al te duidelijk dat het O.M. in België, ook op het vlak van de drugbestrijding, geen opsporings- en vervolgingsrichtlijnen heeft uitgewerkt.

Vervolgens gaat BROSENS in op een aantal processuele aspecten van die strafrechtelijke repressie. In de eerste plaats geeft hij toe dat de strafvermindering of -uitsluiting voor degene die de identiteit van andere daden, zelfs na het plegen van de feiten, aan de autoriteiten hebben bekendgemaakt (wetswijziging in 1975) niet de gewenste resultaten heeft opgeleverd. Nochtans verwerpt hij die methode niet, maar wil ze in strikte termen geformuleerd zien. Nu is het rechtstechnisch immers mogelijk dat de handelaar zich vrijkoopt door zijn cliënt aan te geven.

Wat het gebruik van informanten, infiltranten, undercover agenten, uitlokking en telefoontapjes betreft, beperkt hij zich tot een summier opeensomming van de heersende rechtspraak, die de anonimiteit van de

3. Cf. SILVIS, J., 'Strafrecht en drugs', *Tijdschrift voor Alcohol, Drugs en andere psychotrope stoffen*, 1986, 50-54. HAENTJES, R.C.P., 'De controle op undercover activiteiten', *Delikt en Delinkwent*, 1986, 6-19.

Voor België: DE NAUW, A., noot onder Gent, 14 december 1976, *R.W.*, 1977-1978, 240-244; DE NAUW, A. 'De anonieme getuige', *R.W.*, 1985-1986, 1874-1892, en DE NAUW, A. 'Overzicht van rechtspraak. Tien jaar vernieuwde drugwet', *R.W.*, 1986-1987, 833-852.

getuige toelaat en zelfs provocatie en uitlokking toelaatbaar vindt, op voorwaarde dat de dader de intentie had het misdrijf te plegen. Zelfs indien de politie zich zou schuldig maken aan een misdrijf, heeft dit nog niet de nietigheid van hun vaststellingen tot gevolg. Twee fundamentele problemen worden hierbij angstvallig vermeden:

1. In hoeverre zijn deze opsporingstechnieken onderworpen aan het toezicht van het O.M. en in hoeverre leidt het O.M. deze operaties;

2. In hoeverre worden hier de fundamentele rechtbeginselen (verdediging, due process, behoorlijk bestuur), gerespecteerd en in welke mate kan de rechter dit toetsen.

Nochtans heeft België op dit vlak heel wat ervaring, zij het dan uiterst negatieve. In 1982 werden tal van medewerkers van het Nationaal Bureau voor Drugs (NBD) van de Rijkswacht en het Bestuur van de Criminele Informatie (BCI) van het Ministerie van Justitie tot gevangenisstraffen veroordeeld, na door de Nederlandse recherche te zijn betrapt op drughandel. Dit politieschandaal heeft trouwens geleid tot het opheffen van beide diensten. BROSENS vermeldt lakoniek dat 'l'expérience a démontré les suspicions et les dangers auxquels sont exposés ceux qui sont chargés de l'exécution de telles missions'. Wie meer wil weten over deze opsporingspraktijken zonder enige vorm van controle, noch door het O.M., noch door de politieke overheden, kan terecht bij een boeiende publikatie van C. FIJNAUT.<sup>4</sup>

Sebastian SCHEERER geeft ons in 'Drogen und Strafrecht' een goede synthese van de voor- en nadelen van de strafrechtelijke drugbestrijding. Of het huidige druggebruik in Europa zonder strafrechtelijke repressie hoger zou zijn, is lang niet zo zeker. De droogleggingspolitiek heeft immers zeer contraproductieve nevenwerkingen, die samenhangen met de interactie processen tussen de criminalisering (onder druk van bepaalde machtsgroepen) en de drugscene:

1. De criminalisering leidt tot prijsverhoging, slechtere drugkwaliteit, toename van de druggebonden criminaliteit, vormen van criminele subcultuur ...;

2. iedere droogleggingspolitiek begunstigt het ontstaan en de versterking van de georganiseerde misdadigheid, die op haar beurt een gevaar is voor de rechtsstaat (zij het maar omdat er met ondemocratische po-

4. FIJNAUT, C. *De zaak François. Beschouwingen naar aanleiding van het vonnis*, Antwerpen, 1983.

litiemethoden tegen wordt 'opgetreden'). De auteur stelt zelfs dat de Bundesrepubliek de reputatie van draaischijf van de internationale drughandel van Amsterdam heeft overgenomen *dank zij* haar strafrechtelijke drugpolitiek.

SCHEERER pleit voor een gecontroleerd heroïnegebruik — zonder verslaving —<sup>5</sup> in een sociale omgeving die niet door het strafrechtssysteem wordt geïntervenieerd, hetgeen immers het ontstaan van een autonome sociale controle in de weg staat.<sup>6</sup>

Gezien het historische en actuele belang van de U.S.A. in de drugoorlog is de bijdrage van een Noord-Amerikaan een goeie keuze. Of de bijdrage 'The Loyal Opposition to the War on Drugs. Drugs and the Criminal Law in Western Democracies' van Arnold S. TREBACH aan de behoefte tegemoetkomt is zeer de vraag. Het zou zonder twijfel zeer boeiend geweest zijn een wetenschappelijke bijdrage te hebben opgenomen die de officiële U.S.A.-politiek, in casu die onder REAGAN, verdedigt. Op die manier zou er een discussie kunnen zijn ontstaan over de controverses, die nu volledig is uitgebleven.

TREBACH beperkt zich immers tot het op een rijtje zetten van de 'morale crusade' tegen de strafrechtelijke interventie. In de U.S.A. is deze interventie zo ver gegaan dat in 1956 reeds heroïnegebruik integraal werd verboden, dus ook voor medische doeleinden, en honderden geneesheren werden veroordeeld tot gevangenisstraffen, dit terwijl er uiterst interessante therapieën werden uitgetest. Anderzijds tieren het druggebruik en de -handel welig in de U.S.A., ondanks het leger veiligheidsagenten en de overvolle gevangnissen. California is uitgegroeid tot een productiecentrum van uiterst goede marihuana en cocaïne kwaliteit.

De REAGAN-administratie is een symbolische oorlog begonnen tegen het gebruik van marihuana en cocaïne en is zo ver gegaan om

zelfs haar eigen personeel aan drugtests te onderwerpen.

De auteur doet een oproep aan de Europese landen als Nederland en Engeland om hun eigen rationeel drugbeleid verder te zetten en zich niet te laten misleiden door de Amerikaanse propaganda.

Tot slot nog een informatieve noot. Op 10 januari 1985 heeft het Europees Parlement een Onderzoekscommissie opgericht met als taak het drugprobleem in de EEG te ontleden. Zopas kwam een lijvig werkdocument op de markt, dat zowel een meerderheids-als een minderheidsrapport bevat, waarvan ik de lectuur warm aanbeveel.<sup>7</sup> Pas van de pers is ook de rechtsvergelijkende publikatie van Jürgen MEYER in opdracht van het Bundeskriminalamt.<sup>8</sup>

#### THEMA 4: COHERENTIE — COORDINATIE EN INTEGRATIE IN HET STRAFRECHTS-SYSTEEM

Dato W. STEENHUIS leidt het thema 'Coherence — Coordination and Integration in the Administration of Criminal Justice' in. Sedert 1960-1970 is de aandacht voor de empirische realiteit van het strafrechtssysteem een object van onderzoek geworden vanuit de criminologie en de criminele politiek. Naast de strafwet, de strafrechtsdogmatiek is er steeds meer sprake van de werking van het strafrechtssysteem en haar organen en de rechtspolitieke en beheerskwantitatieve en kwalitatieve aspecten ervan. STEENHUIS poogt in zijn bijdrage de werking van het strafrechtssysteem te toetsen aan dit van het productieproces in een economisch bedrijf en hanteert ook voortdurend de managementterminologie i.v.m. het strafrechtelijk 'bedrijf'. Dit leidt mijns inziens tot een zeer eng beheerstechnische benadering<sup>9</sup> die daarenboven het uitgesproken normatief karakter van veel rechtshandelingen volledig mis kent. Een en ander lokte in die zin ook, te

5. Empirische studies hebben uitgewezen dat heroïne niet per se gevaarlijk is en dat een gecontroleerd gebruik zonder verslaving perfect mogelijk is. Cf. HARDING, W.M. 'Kontrollierter Heroingenuß — ein Widerspruch aus der Subkultur gegenüber herkömmlichem kulturellem Denken; in VÖLGER, G., Hrsgb., *Rausch und Realität. Drogen im Kulturvergleich*, Köln, 1981, II, 694-701.

6. Cf. ook PILGRAM, A., 'Grundsätze einer rationaler Drogenpolitik', in MADER, R. en STROTZKA, H., *Drogenpolitik zwischen Therapie und Strafe*, Wenen, 1980, 507-525.

7. STEWART-CLARK, 'Report Drawn up on Behalf of the Committee of Enquiry into the Drugs Problem in the Member States of the Community', European Parliament, PE 106.715/B/Fin/CORR. 1986-1987, *Doc. A*, 2-114/86/CORR.

8. MEYER, J. *Betäubungsmittelstrafrecht in Westeuropa*, Beiträge und Materialien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg, 1987, 835 p.

9. Cf. tevens de bijdrage van 'T HART die niet in dit euvel vervalt.

recht, scherpe reacties uit op het congres vanwege A.G. PETERS. Volgens STEENHUIS was er tot in 1960 geen probleem: de bestrafing van de daders slaagde erin de potentiële daders en de conformisten in hun gedrag te beïnvloeden. Pas door een kwantitatieve toename van de geregistreerde criminaliteit (te wijten aan tal van, ook systeemgebonden, factoren) en een kwalitatieve verslechtering van het systeem (lage ophelderingsgraad, traagheid, overvolle gevangenissen) is er een acuut probleem ontstaan. Daardoor is het stellen van de vragen 'wat het voorwerp moet zijn van strafrechtelijk optreden'; 'hoe dit moet gebeuren' en 'voor wie het moet worden gedaan' essentiëler geworden dan ooit. Opdat er een geïntegreerd beleid door de verschillende penale instituties (politie, O.M., rechterlijke macht, strafuitvoering) zou kunnen worden gevoerd is er volgens STEENHUIS nood aan een 'common organisation culture' en een 'coherent underlying philosophy'. Hij gaat zelfs zo ver een rotatiesysteem voor te stellen tussen de verschillende penale instituties, weliswaar met uitzondering van de rechterlijke macht.

Alfred BLUMSTEIN baseert zijn bijdrage in hoofdzaak op het rapport 'The Challenge of Crime in a Free Society' (1967), dat werd uitgewerkt door 'the President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice in the United States'. In zijn relatief korte bijdrage geeft hij vooral statistisch beschrijvende verklaringen van de interacties stroomop- en stroomafwaarts binnen het strafrechtelijk systeem. B.v.: Wat voor invloed heeft de politieregistratie op het veroordelingscijfer? en Wat voor invloed heeft de rechtelijke straftoemeting op het opsporings- en vervolgingsbeleid?

Bo SVENSSON, die in het debat bijzonder polemisch en niet zonder enig taalcynisme reageerde op — en ik citeer — 'de coca-cola filosofie van STEENHUIS', legt in zijn artikel 'Punishment in Moderation' de nadruk op de nefaste output van het strafrechtssysteem. Zijn uitgangspunt is dat de input niet alleen wordt bepaald door criminalisering/decriminalisering, maar tevens door misdrijfpreventie, politie-organisatie, statistische verwerking, aangiftebereidheid van de bevolking enz. De output analyseert hij aan de hand van de Zweedse criminaliteitscijfers. Opvallend is dat dronken rijden en drugcriminaliteit<sup>10</sup> resp. 2,2 % en 3,9 % van de geregistreer-

de criminaliteit zijn, terwijl die in de gevangencijfers oplopen tot resp. 12 % en 15 %. De ophelderingsgraad voor beide misdrijven is daarenboven extreem hoog (resp. 80 % en 100 %). Wanneer is dit vergeleken met de strafrechtelijke milieubescherming b.v., dan zijn de cijfers zeer opvallend. Op 248 zaken tegen de milieuwetgeving over 1980-1984 werd er slechts in 50 vervolgd. In 32 zaken kwam er een veroordeling tot een geldboete en slechts in twee gevallen werd er een gevangenisstraf uitgesproken. Gelijkaardige cijfers zijn voorhanden inzake economische criminaliteit en sociale wetgeving. Ook het gevangeniscliënteel in Zweden komt voor het overgrote gedeelte uit klassen met een lage sociale status, wat het stigmatisatie-effect van de gevangenisstraf nog versterkt.

De tijd is rijp, volgens SVENSSON, om komaf te maken met de vermeende algemene en bijzondere preventie van de straf. Een Zweedse commissie heeft terzake voorstellen uitgewerkt, die de komende jaren voorwerp zullen zijn van beleidsdiscussies. SVENSSON laat uitschijnen dat beheersorganisatorische en structurele problemen van het strafrechtssysteem aan de wetgever in spe zullen worden voorgelegd.

Giuliano VASSALI bekijkt het thema vanuit de strafrechtspraktijk in Italië. Na een omstandige uitleg over de Italiaanse strafrechtprocedure en de ietwat aparte positie van het O.M. in het Italiaanse 'snelrecht' is de auteur niet mals voor de traagheid, manipulatie en corruptie binnen het strafrechtssysteem. Hierbij wijst hij o.a. uitdrukkelijk de vinger naar art. 112 G.W., 'Le Ministère public a l'obligation d'exercer l'action pénale', m.a.w. de toepassing van het opportuniteitsprincipe en dus de seponeringsbeslissing is sowieso uitgesloten. Deze strakke situatie heeft uiteraard geleid tot een explosie aan dossiers, die door het invoeren van een administratief strafrecht niet is verholpen. De situatie is zelfs zodanig erg dat sommige alternatieven voor de gevangenisstraf een criminogeen effect hebben (b.v. de regularisatie van onwettige bouwconstructies via het betalen van boetes). Spijtig is wel dat de auteur in zijn tekst de commentaar nogal normatief toescherpt op het terrorisme en de georganiseerde criminaliteit en ietwat vergeet ons een meer empirisch beeld te geven van het toch wel zeer omtreden Italiaanse strafrechtssysteem.

10. Zweden voert al meer dan 100 jaar een prohibitieve alcohol-drugpolitiek.

## THEMA 5: ALTERNATIEVEN VOOR DE GEVANGENISSTRAF

A.M. STOLWIJK, professor strafrecht te Amsterdam, leidt dit thema in met de verwijzing naar de kruistocht van VON LISZT tegen de korte gevangenisstraf en onderstreept dat een strikte wetgevende aanpak in deze materie nooit heeft geleid tot effectieve heroriëntering van de strafrechtspraktijk.

Wie de naoorlogse evolutie van het desbetreffende Nederlandse strafrecht natrekt, poneert STOLWIJK, stelt vast dat de beweging die ijvert voor alternatieven voor en antwoorden op de strafrechtscrisis, in het bijzonder dat de overbevolking in de gevangenissen, van recente datum is. STOLWIJK beroept zich evenwel niet op de penitentiaire crisis, in casu de gevangenisopstanden en het eisenpakket inzake de rechten van gedetineerden. Haar belang ligt vooral in het feit dat ze de gevangeniswereld heeft ontsloten voor de buitenwereld, wat een belangrijke stap is geweest in de dialectiek tussen gevangenisstraf en alternatieven.

Op basis van de statistische gegevens betreffende de evolutie van de gevangenisstraf<sup>11</sup> komt de auteur tot de paradox van het Nederlandse strafrechtssysteem; geconfronteerd met een toenemende criminaliteit, vertonen de cijfers een belangrijk aandeel seponeringen, een relatief lage ophelderingsgraad en een nieuwe golf korte gevangenisstraffen.

Zelfs na de toetsing van de Nederlandse en buitenlandse hypothesen betreffende deze penale paradox is de auteur er niet in geslaagd om de retoriek van de alternatieven, in het licht van de tendensen in de strafrechtsfilosofie, te ontsluiten. Een beter begrip kan echter worden verkregen door deze ontwikkeling te situeren binnen de themata van de ruimere strafrechtsbeweging, die nog steeds wordt gedomineerd in Europa door het resocialisatie ideaal.

In Nederland oefenen in feite twee polen hun invloed uit. Enerzijds is de aantrekkingskracht van de alternatieven voor de gevangenis voelbaar, anderzijds is er aan de rechterlijke macht inherente tendens om korte gevangenisstraffen uit te spreken. In die sfeer werd, na twee jaar experimenten, de dienstverlening ingevoerd. Het succes van de alter-

11. Cf. *Bulletin de l'Information pénitentiaire*, Conseil de l'Europe, waarin P. TOURNIER (CESDIP - Parijs) regelmatig de statistische stand van zaken opmaakt over de gevangenisbevolking in de lidstaten van de Raad van Europa.

natieven kan, volgens STOLWIJK, slechts worden verzekerd als ze een reëel alternatief zijn voor de gevangenisstraf en daarenboven een identieke functie kunnen waarborgen. Alhoewel hij een voorstander is van de dienstverlening, die zijns inziens beantwoordt aan de retributieve en preventieve sanctiefuncties, zet hij deze overtuiging nochtans geen kracht bij in zijn betoog. Ondanks de noodzaak aan integratie in het Strafwetboek<sup>12</sup>, blijft het grootste obstakel voor het functioneren als reëel alternatief, de nood aan een dure infrastructuur.<sup>13, 14</sup>

In die zin mag het belang van het ideologisch klimaat waarin een wetsherziening wordt doorgevoerd niet worden onderschat. Dit klimaat kenmerkt zich, volgens STOLWIJK m.a.w. vooral door het gebruik van de korte gevangenisstraf en zelfs door een tendens tot toename van de gevangenispopulatie die zich in de criminele politiek vertaalt in een toename van de gevangenis capaciteit. Dit heropleven van de repressieve tendens is voor de auteur weliswaar geen verrassing.<sup>15</sup> Het klimaat van onveiligheid, de crisis van de werking van het strafrechtssysteem en rui-

12. Het Belgisch Voorontwerp van Strafwetboek voorziet eveneens de dienstverlening als alternatief voor de gevangenisstraf, meer bepaald in de art. 225-231.

13. Voor een evaluatie van de moeilijkheden bij de toepassing van 'Le travail d'intérêt général' in Frankrijk, zie VERIN, J., *Les premières expériences pratiques concernant le travail d'intérêt général*, *Archives de politique criminelle*, n° 7, Pedone, 1984.

Wat België betreft, zie HOUCHON, G., 'Les prestations communautaires, A la recherche du temps perdu.', in *Deviance et Société*, 1984, p. 199-206.

Id., *Le service au profit de la collectivité comme mesure (pénale) de remplacement. Analyse pénologique*, U.C.L., Département de criminologie et de droit pénal, *Doc. de travail*, n° 8, 1986.

14. Voor een gedetailleerde en rechtsvergelijkende benadering van de dienstverlening, zie TAK, P.J.P., VAN KALMHOUT, A.M., *Dienstverlening en sanctiestelsels, Denemarken, Zweden, Noorwegen, Frankrijk, Duitsland*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

15. De rapporten 'Samenleving en Criminaliteit' en 'Kleine Criminaliteit' zijn er een illustratie van. *Interimrapport van de Commissie kleine criminaliteit*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.

*Society and Crime, A Policy Plan for the Netherlands*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

mer van de welzijnsstaat hadden wel wat meer aandacht verdiend in deze bijdrage.

Aangezien de auteur zich beperkt tot alternatieven op het niveau van de straftoemeting en -uitvoering, laat hij de, nochtans in Nederland uitgesproken, tendens tot fiskalisering van het strafrecht onder de vorm van transactie<sup>16</sup> onbesproken. Onlangs nog heeft het beleid zich voorgenomen via een ministeriële injunctie<sup>17</sup> het aantal seponeringen<sup>18</sup> terug te dringen door het aanbieden van transacties. Wat commentaar over de voorwaardelijke seponering, een andere beschikbare vorm van efficiënte en goedkope conflictoplossing, zouden hier wenselijk geweest zijn. De auteur sluit zijn bijdrage af met het benadrukken van de ideologische kwetsbaarheid van de beweging voor de alternatieve straffen en met een pleidooi voor een overtuigende samenhangende criminele politiek die streeft naar een daling van het gebruik van de gevangenisstraf.

Deze notie 'samenhang' vormt precies de kern van het betoog van Nils JAREBORG, professor strafrecht te Uppsala en lid van het panel. Hij plaatst het debat over de alternatieve straffen in het kader van de institutionalisering van het strafrecht en haar structuren. Tevens poogt hij een antwoord te vinden op de vraag naar het waarom en het hoe van het bestaan van de straf in het strafrechtssysteem. Op basis van een drieledig onderscheid — criminalisering, uitspraak en uitvoering — gebaseerd op het verloop van de interventie van de verschillende actoren in het strafproces, omschrijft hij de generale preventie en de retributie als de functies van de straf. Daarbij neemt hij een gereduceerde en gesimplificeerde typologie van strafdoelen als uitgangspunten en verdiept hij zich geenszins in filosofische beschouwingen over de straf. Nochtans erkent hij dat in een strafsysteem dat individualisering voorstaat vanaf de incriminatie zelf er naast het vergeldingsdoel andere kunnen worden nagestreefd (afzonde-

ring, rehabilitatie, speciale preventie). Samenhang en individualisering vormen zowat de tegenpolen binnen een systeem waarvan de subniveaus een niet precies omschreven doel nastreven en dit binnen de discontinuïteit van het gerechtelijk gebeuren.<sup>19</sup> De geloofwaardigheid van een repressief systeem staat of valt met haar soepelheid en weerwerk tegen stigmatisering en ongelijkheid. Alhoewel het strafrechtssysteem geen voorwerp is, nationaal en internationaal, van een reële diepgaande invraagstelling, zet de speurtocht naar alternatieven de deur op een kier voor beschouwingen over abolitionisme van het strafrecht en alternatieve nadelen van sociale controle. Op te merken valt wel dat het Zweedse experiment, met maatregelen van administratieve en economische aard, geen razend optimisme heeft opgewekt.

Van Spaanse en Engelse zijde wordt dit pessimisme gedeeld.

In tegenstelling tot Nederland, wordt Groot-Brittannië geconfronteerd met een parallelle toename van de criminaliteit enerzijds en het gebruik van de gevangenisstraf en de boete anderzijds. De politieke en wetenschappelijke beschouwingen op het pragmatische probleem van de overbevolking in de gevangnissen, reeds in de loop van de jaren zestig, bestaan hoofdzakelijk in het zoeken naar alternatieven via het afschaffen van de gevangenisstraf of het beperken van haar duur.

Volgens A.E. BOTTOMS, professor criminologie en directeur van het criminologisch instituut Cambridge, heeft het gebruik van deze alternatieven zodanige neveneffecten, dat er niet kan worden gehoopt op een reductie van de gevangenisstraf. De nieuwe sancties zijn in feite niets minder dan een aanvulling van de strafrechtelijke controlemiddelen. Ze leiden niet tot een inperking van het gebruik van de gevangenisstraf, maar veroorzaken precies een overconsumptie van het straf-

16. DE JONG, D.H., *De afdoening van strafzaken buiten proces*, Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland (Nederlandse sectie), 1985 en NEELS, L., *De afdoening buiten proces*, Vereniging ... (Belgische sectie), 1985.

17. *Society and Crime, A Policy Plan for the Netherlands*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

18. KOMMER, M.M., ESSERS, J.J.A., DAMEN, W.A.F., *De transactie in misdrijfzaken, Een beleidsevaluatie*, W.O.D.C., 's Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.

19. In België bestaat er een ruptuur tussen de straftoemeting en de strafuitvoering. De interventie van onderscheiden organen met elk hun eigen filosofische visie en pragmatische aanpak kan niet anders dan uitmonden in communicatiestoornissen.

Daarenboven zijn, op het niveau van de strafuitvoering, zowel het O.M. als de penitentiaire administratie actoren in het bepalen van de modaliteiten van de strafuitvoering.

rechtelijk model.<sup>20</sup> De restrictieve voorwaarden die aan de alternatieven zijn verbonden hebben trouwens veelal een omgekeerd effect, nl. een verhoogde repressie. De rechter leent zich tot een kleingeestige penale mathematica om de toepassing van een alternatieve straf te vermijden.

Gezien deze niet vrijheidsberovende of -beperkende sancties (zoals de community service order, de probatie, de vrijlating op erewoord ...) op zoveel praktische moeilijkheden stoten, twijfelt M. BOTTOMS ernstig aan hun effectiviteit tot het wegwerken van de penitentiaire overbevolking. Hij stelt de engelse criminele politiek voor vanuit een penologisch pragmatisch oogpunt. Daarmee wordt de beweging kracht bij gezet dat deze aanpak, die een wereldbeeld in vraag stelt, zonder een duidelijk causale benadering, moet falen.

Zo onderlijnt S. MIR PUIG (professor strafrecht te Barcelona) ook terecht dat geen enkele hervorming, ook de Spaanse niet, gebaseerd op een bekommernis van individualisering, een schijn van kans maakt als ze niet gepaard gaat met een grondige mentaliteitswijziging bij de publieke opinie en de gerechtelijke wereld. Zo'n mentaliteitswijziging komt er maar door een gevoelige investering in personeel, materieel en organisatie. Alhoewel de theoretische hervormingsvoorstellen in feite moeten worden getoetst aan de noden van de reële praktijk, houdt hij het in zijn betoog louter bij strafrechtsdogmatiek. Door een reeks hervormingsvoorstellen (weekendarrest, dagboetestelsel, afschaffing van de korte gevangenisstraf tot zes maand, uitbreiding van de voorwaardelijke invrijheidsstelling, opschorting ...) volgt Spanje duidelijk de internationale tendens en bekommernis tot het beperken van de gevangenisstraf. Nochtans vertoont het Spaans positief recht (men kent er alleen het gewone uitspel, de opschorting en de voorwaardelijke invrijheidstelling) opvallende verschillen met dit van andere landen.

Frankrijk b.v. is zowat de motor van een doorgezette hervormingsbeweging voor alternatieven voor de gevangenisstraf. De talrijke wets hervormingen hebben volgens B. COTTE (Directeur des affaires criminelles et

20. Op een seminarie over dienstverlening te Luik werd er zelfs gesproken over 'mesures intervenant à vide ...', *L'expérience liégeoise de prestations communautaires*, Séminaire du 27 mars 1985, *Cahiers Liégeois de Criminologie*, n° 1, mai 1986.

des grâces, Ministère de la Justice, Paris) drie kenmerken gemeen: humanisering van de gevangenisomstandigheden, terugdringen van de desocialiserende gevolgen van de gevangenisstraf en subsidiariteit voor de gevangenis. Het zijn hervormingen in de lijn van het 'nieuwe sociale verweer' die een antwoord proberen te bieden op de chronische overpopulatie in de gevangenissen. Gezien het gebruik van de voorlopige hechtenis werd aanvoeld als de kern van het gevangenisvraagstuk zou het gebruik ervan door het invoeren van een gerechtelijke controle (de Wet van 17 juli 1970)<sup>21, 22</sup> moeten zijn teruggedrongen. Een wetsontwerp voorziet op het niveau van de straftoemeting een verplichte bijzondere motivering voor gevangenisstraffen onder de vier maand.<sup>23</sup> COTTE geeft een overzicht van het gamma aan wetgeving, in het bijzonder betreffende de vermindering van de gevangenisstraffen of hun vervanging door alternatieven, aangevuld met commentaren over positieve en/of negatieve inwerking ervan. De auteur staat nogal stil bij de meeste recente wetswijzigingen terzake in Frankrijk, nl. de dienstverlening, de dagboete en de tijdelijke inbeslagname. Nochtans komt hij door zijn uitgesproken theoretische aanpak niet tot een kritische analyse van hun praktische werking.<sup>24</sup>

De individualiseringstendens binnen de Franse criminele politiek stimuleert de vraag naar meer (gediversifieerde) werkinstrumenten voor justitie, in het bijzonder om de persoonlijkheid en de levensomstandigheden

21. Cf. de Italiaanse Wet van 12 augustus 1982, nr. 532, die in alternatieven voor de voorlopige hechtenis voorziet.

22. ELIAERTS, C. en PETERS, T., 'De korte gevangenisstraf en de alternatieve sancties. Beleidsopties en praktijk op het niveau van de parketten, de rechters en de penitentiaire administratie', *Panopticon*, 1984, p. 184-212. Ze onderlijnen dat het nutteloos is in het arsenaal van alternatieven een oplossing te zien voor het gevangenisprobleem, aangezien dit probleem precies voor een gedeelte steunt op het overmatig gebruik van de voorlopige hechtenis.

23. Cf. het subsidiaire voorstel betreffende de motivatie van de korte gevangenisstraffen in het Voorontwerp van Strafwetboek, waardoor er meer aandacht zou moeten worden besteed aan de persoonlijkheid van de dader en aan degelijk persoonlijkheidsonderzoek.

24. Cf. BERNAT DE CELIS, J., *Pourquoi les tribunaux français appliquent-ils si peu les peines dites 'de substitution'?* *Archives de politique criminelle*, Pedone, 1984.

van de daders beter te begrijpen. Alles overwogen is de eindbalans positief. Nochtans is de steun van het publiek onontbeerlijk en zal criminologisch onderzoek moeten uitwijzen of de alternatieven effectief zijn.

Ondanks de Franse positieve benadering is de vrees voor de neveneffecten van de alternatieven voor de gevangenisstraf, in casu de overbelasting van het strafrechtssysteem en de uitbreiding en verfijning van de sociale controle, niet helemaal weggeëbd. Alhoewel de idee 'bestrafing' de centrale kern vormt in de betogen over de natuur en de functie van de straf, blijkt de bekommernis over de overpopulatie in de gevangenis sterker door te werken. Blijkbaar wordt er niet geopteerd voor decriminalisering of dejudicialisering (alternatieven voor gerechtelijke conflictoplossing).<sup>25</sup> Nochtans zou de remedie voor de gerechtelijke overbelasting best kunnen bestaan uit een zuinig gebruik van het strafrechtssysteem en het peilen naar de mogelijkheden van andere sociale controlemodellen, b.v. burgerrechtelijke of administratieve...<sup>26</sup> Het wordt tijd dat de subsidiariteit van het strafrecht terug in eer wordt hersteld.

De sprekers en de panelleden besteden — merkwaardig genoeg — zeer weinig aandacht aan de relatie tussen dit thema en dit over de slachtoffers.<sup>27</sup> Zo blijken ze te verwaarlozen dat de slaagkans van een strafrechtspolitiek die steunt op alternatieven van de gevangenisstraf grotendeels wordt bepaald door de houding van het slachtoffer en, in ruimere zin, van het publiek. Bij gebrek aan participa-

25. De experimenten in Noord-Amerika met reconciliatiemodellen zijn een boeiend onderzoeksdomein terzake.

Cf. YANTZI, D.M., *Das Täter - Opfer - Ausöhnungsprojekt (VORP) in Kitchener (Ontario), Kanada, in Verbrechensopfer, Sozialarbeit und Justiz, Schriftenreihe der Deutschen Bewährungshilfe*, Band 3, 1985, p. 329-343.

26. *Rapport sur la décriminalisation*, Comité européen pour les problèmes criminels, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1980.

27. De Raad van Europa heeft deze relatie reeds duidelijk voor ogen gehad in 1979, toen ze een beperkte expertencommissie aanstelde om de twee objectieven te realiseren:

1. niet vrijheidsberovende alternatieven voor de gevangenisstraf;

2. in combinatie met de rol, het belang en de participatie van het slachtoffer in de criminale politiek.

Cf. *La participation du public à la politique criminelle*, Comité européen pour les problèmes criminels, Strasbourg, 1984.

tie van de bevolking<sup>28</sup> is het immers een illusie te geloven in die slaagkans, want het strafrechtssysteem is grotendeels toegespitst op de gevangenis als sanctie bij uitstek.

Anderzijds zijn er nu al botsingen tussen de publieke opinie, die een strafconceptie hanteert gebaseerd op boetedoening en isolatie — opsluiting, en een criminele politiek die streeft naar individualisering en rehabilitatie.

#### THEMA 6: SLACHTOFFERS VAN MISDRIVEN

Na de elementen die de vernieuwde aandacht voor het slachtoffer<sup>29</sup> hebben gestimuleerd op een rijtje te hebben gezet, verwelkomt J.J.M. VAN DIJK, directeur van het W.O.D.C. (Den Haag) de geboorte van de 'victimagogie'. Deze recente wetenschap heeft tot taak de gevolgen van een misdrijf te analyseren vanuit de positie van het slachtoffer en sociale en juridische methodes uit te werken om deze te verzachten. Aangezien de 'victimagogie' zich nog in een experimenteel stadium bevindt is ze op zich nog niet in staat om de slachtofferbehoeften exact te bepalen. Het risico verbonden aan een impulsieve voorliefde voor het slachtoffer is niet te onderschatten. Immers, een gebrek aan kennis van het object kan leiden tot een overestimering van de behoeften en ideologische buitensporigheden.<sup>30</sup>

De auteur synthetiseert de diverse bewegingen in twee diverse victimologische benaderingen: enerzijds het proceduriële model

28. In dit verband zijn de talrijke onderzoeken over de houding van het publiek t.a.v. justitie bijzonder bruikbaar. Cf. de onderzoeken van C. FAUGERON en Ph. ROBERT (CESDIP - Paris), van Y. BRILLON (CICC - Montréal) en G. SMAUS 'Les recherches KOL (Knowledge and Opinion about Law) au service de la légitimation du droit pénal', *Déviante et Société*, 1983, nr. 2, p. 131-152.

29. Het is nuttig eraan te herinneren dat het slachtoffer vooreerst in de belangstelling is gekomen als bron van informatie over de criminaliteitstoestand en dus als correctie-element op de officiële statistieken. Heden ten dage kan de victimologische bekommernis een middel zijn om de cirkel van de veiligheidsideologie te doorbreken.

30. Talrijke studies zijn gewijd aan de meningen over justitie. De aanpak blijft evenwel algemeen en globaliserend en gaat een confrontatie met de gevoelens van de rechtsbehoevenden op ieder specifieke niveau van het strafproces uit de weg.



dat een actieve participatie van het slachtoffer op alle procedureniveaus voorstaat; anderzijds het onthaalmodel dat streeft naar een betere opvang van het slachtoffer door de diverse organen van het strafrechtssysteem.<sup>31</sup>

De voorafgaande definitie van het concept 'slachtoffer' zou een keuze tussen beide modellen moeten vergemakkelijken. De bijdrage van de psychologie zou, op haar beurt, de diverse gevolgen op emotioneel vlak voor het slachtoffer (angst, isolatie, onzekerheid, depressie, schuldgevoelens, ...) en dus hun behoeften moeten kunnen inschatten.

De Nederlandse victimologie poogt in feite de voor- en nadelen van beide modellen dialectisch te integreren. De indrukwekkende argumentatie maakt een evaluatie en een keuze evenwel niet makkelijk. Overwegingen van ideologische of financiële aard kunnen daarbij niet opwegen tegen de reële behoeften van het slachtoffer. In de optiek van VAN DIJK is het essentiële het herstel van het gemeenschapsgevoel en niet zozeer de weerwraak of de schadevergoeding. Het onthaalmodel biedt een efficiënt antwoord op de nood aan rechtvaardigheid en herstel van de vrede, zowel die van de gemeenschap als die van het slachtoffer.<sup>32</sup>

In deze fase van het debat is het belangrijk de praktische noden wat te overstijgen en de plaats van het slachtoffer op alle procesni-

31. Cf. *President's Task FORCE on Victims of Crime*, Superintendent of Documents, Washington, D.C., 1983.

Council of Europe, *The position of the Victim in the Frame-work of Criminal Law and Procedure*, ECEP, Strasbourg, 1985.

United Nations, General Assembly, *Declaration on Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, 40th session, 1985.

*Towards a Victim Policy in Europe*, Heuni, n° 2, 1984.

32. Cf. onderzoeksresultaten.

SHAPLAND, J., WILLMORE, J. en DUFF, P., *Victims in the Criminal Justice System*, Cambridge Studies in Criminology, 1985.

DE LIEGE, Fr., *Concrete Achievements towards the Implementation of the Fundamental Principles of Justice for Victims*, paper at the 2nd International Workshop on Victims Rights, World Society of Victimology, Dubrovnik, 1986.

KUHNE, H.H., 'Die tatsächliche Bedeutung von Opferrechten in der Deutschen Strafprozessordnung', in: *M. für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 1986, n° 2.

veaus te bekijken in het licht van de diverse strafrechtsfilosofieën. VAN DIJK beperkt zijn reflectie tot de verscheidene structurele en culturele karakteristieken van het strafrechtsmodel, zoals dit van kracht is in geopolitieke zones. Het accusatoire systeem (cf. common law) is structureel niet afgestemd op een derde partij.

Het inquisitoir systeem, dat reeds de burgerlijke partijstelling kent, biedt veel meer ruimte ervoor. Alhoewel, iedere juridische cultuur, welk systeem ook van toepassing mag wezen, kan zich aanpassen aan de opname van het slachtoffer in het strafproces.<sup>33</sup>

Niettemin is de bijdrage van de strafrechtsfilosofie en -sociologie onmisbaar voor het vinden van — aan de interne logica van het strafrechtssysteem — aangepaste antwoorden op het victimologisch probleem.

De geschiedenis van het Nederlandse strafrecht, zoals door de auteur geschetst, getekend door waarden als objectiviteit, uniformiteit, gelijkheid, vertoont een toenemende miskennis van de rechten van het slachtoffer<sup>34</sup> in een inquisitoir strafrechtsmodel met een ver doorgedreven professionalisering. Een paar legislatieve mijlpalen zijn overtuigende bewijzen van de geprivilegieerde plaats van het onthaalmodel in het Nederlandse systeem, zij het dan buiten het strafrechtssysteem: in 1977, het instellen van staatshulp voor slachtoffers van geweldsmisdrijven<sup>35</sup>; meer recent, richtlijnen uitgewerkt door de commissie VAILLANT teneinde de houding van politie en O.M. t.o.v. het slachtoffer te verbeteren<sup>36</sup>; momenteel is de Angelsaksische 'compensation order' in onderzoek bij het Comité TERWEE. VAN DIJK onderschrijft deze evolutie, die hij kwalificeert als bijzonder voordelig voor het slachtoffer.<sup>37, 38</sup> Alhoewel, ook hierover bestaan er dissidente meningen.

33. Het Noord-Amerikaans strafrecht poogt op die manier de proceduriële rol van het slachtoffer te vergroten.

34. Let wel, de burgerlijke partijstelling bestaat niet in Nederland.

35. In België bestaat een gelijkaardige wet, nl. die van 1 augustus 1984. Cf. HUTSEBAUT, F., 'Slachtoffers van misdrijven', Editoriaal, in *Panopticon*, 1986, p. 109-114. *Libre Blanc sur l'indemnisation des victimes d'infractions*, ASBL Aide et Reclassement, Fondation Roi Baudouin, 1983.

36. Ze zijn van kracht geworden op 1 maart 1986.

37. In België verspreidt het Openbaar Ministerie op onregelmatige tijdstippen infor-

L. SEBBA, lector te Jeruzalem, kiest voor een bijdrage over de rol van het slachtoffer in de normatieve structuur van het strafproces. Hij spitst zijn betoog toe op de verhouding tussen strafrecht en burgerlijk recht (interessenconflict), strafrecht en welvaartsstaat (al dan niet tussenkomst van de staat), strafrecht en gedragswetenschappen ('law and order' of rehabilitation). In het licht van deze relaties zijn de keuzen die in het strafrechtssysteem worden gemaakt in het voor- of nadeel van het slachtoffer beter te begrijpen.

Vervolgens plaatst hij het victimologisch debat in een ruimer straffilosofisch kader, zonder de penologische doelstellingen uit het oog te verliezen. In feite is de utilitaristische straffunctie, door de hinderpaal die ze vormt voor een nieuwe victimologisering, meer gericht op het slachtoffer dan de traditionele perceptie voorhoudt. De meerderheid van de landen hebben geopteerd voor proceduriële veranderingen of extrapenale oplossingen. Veranderingen op jurisprudentieel vlak, ingegeven door de na te streven doelstellingen van de strafwet, zijn zeldzaam.

Op dit niveau van het betoog sluit zijn interventie aan bij de bijdrage van VAN DIJK. Hij onderzoekt nl. de implicaties van een actieve of passieve participatie in het inquisitoire of accusatoire proces. Hij licht een en ander toe met voorbeelden uit de context in Israël en besluit dat een actieve participatie – alhoewel ze gevaren inhoudt voor de rechten van de verdediging – tot een verbetering van de gerechtelijke informatie zou leiden en bovendien aan het rechtsvaardigheidsgevoel van de betrokken personen zou voldoen.

Dit debat over rechten en onthaal vereist evenwel, volgens J. SHAPLAND, navorser bij het onderzoekscentrum voor criminologie te Oxford, een voorafgaand antwoord op een ontelbaar aantal victimologische vragen. Een victimologische politiek kan nu eenmaal niet steunen op een intuïtieve benadering, maar vereist duidelijk gedefinieerde behoeften; onderzoek naar alternatieven voor het straf-

matie over de burgerlijke partijstellingen en de proceduriële status van het slachtoffer.

38. Het is nuttig hier nog eens het belang van de victimologie als autonome wetenschap te onderlijnen: het tijdschrift *Victimology* bestaat reeds enkele jaren; een 'World Society of Victimology' is opgericht en heeft een eigen tijdschrift, *W.S.V. Newsletter*; internationale symposia over victimologie worden regelmatig georganiseerd. (Jerusalem, 1973; Boston, 1976; Münster, 1979; Kyoto, 1982; Zagreb, 1985).

recht en een constante bezorgdheid over de proportionaliteit van de geformuleerde oplossingen.

De recente creatie in Groot-Brittannië van een 'Crown Prosecution Service'<sup>39</sup> toont aan dat aan de belangen van het slachtoffer slechts gedeeltelijk wordt tegemoetgekomen. Anderzijds heeft Groot-Brittannië als eerste de schadevergoeding voor slachtoffers<sup>40</sup> van gewelddaden ingevoerd en tevens het 'compensation order' uitgewerkt, waarbij de dader wordt verplicht het slachtoffer te vergoeden. Deze 'compensation order', die het fundamenteel probleem van de scheiding tussen de penale en burgerrechtelijke procedure aan de orde stelt, kan bijgevolg worden opgevat als een tweederangsmaatregel, die niettemin de schadevergoeding uit de dagelijks justitiële vergetelheid heeft gehaald. Op penaal filosofisch vlak blijft men met de vraag zitten of de strafdoelen een onderlinge hiërarchie vertonen: schadevergoeding eerst, bestraffing nadien?<sup>41</sup>

Zij oordeelt dat, wanneer men rekening houdt met de reële noden van het slachtoffer en niet zozeer met dat eisenpakket van de actiegroepen die opkomen voor het slachtoffer, de meest adequate oplossingen (het erkennen van de rol van het slachtoffer in het strafproces, informatie over de zaak, raadpleging bij beslissingen) geboden worden door het onthaalmodel. Wat ook het model is dat weerhouden wordt, het komt erop aan een evenwicht te realiseren tussen de belanghebbende partijen en oog te hebben voor de eventuele belangenconflicten.

De 'victimagogische' evaluatie van de burgerrechtelijke procedure komt aan de beurt in de bijdrage van D.D. SPINELLIS, professor strafrecht te Athene. In feite vertrekt hij vanuit het Griekse systeem om een rechtsvergelijking te maken tussen het Franse en Duitse systeem. Algemeen kan men stellen dat hij de modaliteiten en voorwaarden opsomt die moeten worden nageleefd in het kader van de burgerrechtelijke procedure, in het bijzonder dan wat de rechten van het slachtoffer

39. Zie *Panopticon*, 1986, p. 390-391.

40. Criminal Injuries Compensation Board, 1964.

41. Het Voorontwerp van Belgisch Strafwetboek is op dit punt een kind van zijn tijd, want in de art. 215 tot 218, betreffende de burgerrechtelijke sancties, wordt de voorrang gegeven aan het schadeherstel en schade-interessen boven de boete.

betreft.<sup>42</sup> Spijtig is wel dat hij zich in zijn analyse over de verhouding tussen penale en civiele<sup>43</sup> procedure beperkt tot een klassieke beschrijving en nooit de eventuele fusie tussen strafrechtelijke en burgerrechtelijke fout in een justitiemodel dat streeft naar billijkheid aansnijdt. De hervormingen van het burgerrechtelijk model, in de zin van een grotere toegankelijkheid voor het slachtoffer, worden hier niet overwogen. Nochtans zouden die precies extrapenale oplossingen in de hand kunnen werken.

De spreker is nochtans overtuigd dat een burgerlijke procedure<sup>44</sup> die tegemoetkomt aan de behoeften van het slachtoffer, verenigbaar is met een strafmodel gebaseerd op rechtvaardigheid en proportionaliteit. Hij onderlijnt tevens het belang van de aanwezigheid van een advocaat die — ondanks die te overwinnen financiële drempel — een betere efficiëntie garandeert dan het onthaalmodel. Onder voorwendsel van de extra-uitgaven die dit zou meebrengen voor de — reeds in crisis verkerende — sociale interventiestaat, worden de onthaalstructuren, die de rechten van het slachtoffer in het strafproces zouden moeten hard maken, door de auteur wat opzijgelaten. In de bijdrage van deze verdediger van het systeem van de burgerlijke partij wordt in feite niet echt positie gekozen.

Vanuit de studie van de hedendaagse positie van het slachtoffer in het Franse, Amerikaanse en Canadese recht, neemt I. WALLER, professor criminologie te Ottawa, zich voor een aantal voorstellen te formuleren met het oog op een betere victimologische toekomst. Alhoewel hij er zich rekenschap van geeft dat

42. In België heeft het slachtoffer de mogelijkheid om tegen de eventuele inertie van het O.M. op te treden. Dit kan het door zich burgerlijke partij te stellen voor de onderzoeksrechter of door rechtstreekse dagvaarding. Dit optreden veronderstelt evenwel een voorkennis over het verloop van de zaak en de eventuele seponering.

43. In een aantal landen, b.v. in Italië en Spanje, is het O.M. zowel verantwoordelijk voor de burgerlijke als strafrechtelijke procedure.

44. Te noteren valt dat de burgerlijke procedure in Frankrijk en België steeds meer in verval raakt. Cf. ROBERT, Ph., *La question pénale*, Droz, Paris - Genève, 1984.

Momenteel ontbreken er cijfergegevens over de schadevergoedingen die via een burgerlijke procedure werden toegekend. Om die reden is een evaluatie van de doelmatigheid van de procedure niet mogelijk.

een verbetering van de positie van het slachtoffer in het strafproces niet kan zonder ingrijpende veranderingen — zij het dan positieve, van het strafproces zelf —, oordeelt hij dat de doelstellingen van de wet aan een wijziging toe zijn. In tegenstelling tot de visies van SEBBA en SPINELLIS, stelt WALLER dat de vergelding niet leidt tot een rechtvaardige houding t.o.v. het slachtoffer. De wet moet instaan voor een bescherming van de samenleving en een rechtvaardige justitie, en dit zowel voor het slachtoffer als voor de dader en de gehele samenleving. Het vonnis zou een motivatie moeten bevatten die rekening houdt met criteria als de victimologische gevolgen van een misdrijf, de veiligheid van het slachtoffer, de prioriteit van het schadeherstel op andere sancties ... Deze criteria zouden eveneens medebepalend moeten zijn voor de straftoemeting. Het horen van het slachtoffer en de 'compensation order' zijn tevens onmisbare elementen in een victimologische aanpak. De belangrijkste taak is evenwel weggelegd voor de politie, die als eerste in contact komt met het slachtoffer, dikwijls in shocktoestand.

Tevens moet aandacht worden besteed aan de bescherming van het slachtoffer als schietschijf van eventuele weerwraak en aan het uitwerken van programma's, gericht op de preventie, de misdrijfetiologie en de recidive. Zelfs zonder een nieuwe wetgeving is het volgens de auteur, nu reeds, mogelijk in die zin te werken.

Het slachtofferthema, rijk aan informatie door de talrijke invalshoeken, werd hier benaderd vanuit een tweesporige vraagstelling — rechten of onthaal. Hierbij werd te weinig aandacht besteed aan het uitzetten van bakens voor een duidelijke victimologische politiek, aan het onderscheid tussen primaire en secundaire victimisatie. Ook is er niet dogmatisch gediscussieerd over een eventuele integratie van de concepten strafrechtelijke en burgerrechtelijke fout in het strafproces of over de risico's van ongelijke behandeling bij het toepassen van een individualisering, toegesneden op het slachtoffer. Daarenboven werden, tal van wegen gewoonweg niet bewandeld. Denk maar aan de positie van het slachtoffer in het snelrecht, bij seponering, of in het bijzonder de hulp aan collectieve slachtoffers. Wat voor victimologische actie kan men zich voorstellen in het geval van fiscale fraude?<sup>45</sup> In dit geval wordt de schade<sup>46</sup>,

45. De nieuwe Belgische reglementering i.v.m. fiscale fraude besteedt helemaal geen aandacht aan de slachtoffers. Cf. DE NAUW, →

die meestal relatief hoog ligt, gedragen door de gemeenschap, die zich meestal niet eens bewust is slachtoffer te zijn.

In de loop van dit congres heeft men het victimologisch debat niet afgerond. Onder voorwendsel van humanitaire maatregelen is men op zoek gegaan naar een betere medewerking van slachtoffers in het strafrechtstelsel in crisis. Het belang dat aan het slachtoffer wordt gehecht wordt hierdoor duidelijk gedemystifieerd. In deze context haalt de bezorgdheid voor een nieuwe juridische orde het op die van het slachtoffer. De actuele belangstelling voor het slachtoffer kan evenmin worden ingeschat zonder er de organisatorische uitbouw in de Europese criminele politiek, van een verbetering van de participatie van de burgers aan de misdrijspreventie<sup>47</sup> bij te betrekken. Op een moment dat het sociaal contact tussen de regerende autoriteit en de geregeerde steeds meer scheuren vertoont, realiseert zich op die manier een model, gebaseerd op solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid tussen de officiële instituties en haar burgers.

*PUBLIKATIES N.A.V. HET HONDERJARIG BESTAAN VAN HET NEDERLANDS WETBOEK VAN STRAFRECHT*

BALKEMA, J.P., CORSTENS, G.J.M., FIJNAUT, C., KEIJZER, N., MELAI, A.L., RÜTER, C.F. en STRIJARDS, G.A.M. (red.), *Gedenkboek 100 jaar Wetboek van Strafrecht*, Arnhem, Gouda Quint, 1986.

BALKEMA, J.P. en FIJNAUT, C.J.C.F. (red.), *De politieke handhaving van strafwetgeving*, Lochem, J.B. van den Brink, 1986.

BOSCH, A.G., *Een eeuw Wetboek van Strafrecht*, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1986.

VAN DIJK, J., HAFFMANS, C., RÜTER, F., SCHUTTE, J. en STOLWIJK, S. (eds.), *Criminal Law in Action. An Overview of Current Issues in Western Societies*. Arnhem, Gouda Quint, 1986.

P. Hebberecht, C. Janssens, J. Vervaele

---

A., 'Het nieuwe vervolgingsstelsel in fiscale zaken', *Panopticon*, nr. 6, 1986, p. 519-528.

46. GODEFROY, T. en LAFFARGUE, B., *Les coûts du crime en France pour 1976 - 1977 (1979), 1978 - 1979 (1982), 1980 - 1981 (1983)*, Paris, Cepadip.

47. Cf. het K.B. 6 augustus 1985, dat voorziet in de oprichting van een Hoge Raad en provinciale commissies voor de criminaliteitspreventie. Cf. ook de oprichting in Frankrijk in juli 1983 van een 'Conseil National de prévention de la délinquance' (CNPD).