

# Justitiële verkenningen

25e jrg., nr. 9, december 1999

## Honderd jaar strafrecht

### Voorwoord

In dit laatste nummer van JV voor de millenniumwisseling geen aandacht voor de toekomst, wel voor het verleden: een terugblik op één eeuw veranderingen binnen de strafrechtelijke praktijk. De twintigste eeuw heeft vele vernieuwingen in het strafrechtstelsel gebracht. Vele oude rechtspraktijken zijn door nieuwe wetten aangepast. Het is dan ook verleidelijk de codificatie van nieuwe wetgeving – uiteenlopend van invoering van tbr en kindervetten in het begin van de eeuw tot aan de recente penitentiaire beginselenwet – en de groei van de bijzondere strafwetgeving aan een nadere analyse te onderwerpen. Men zou bij voorbeeld kunnen ingaan op het politiek draagvlak voor wetsvoorstellen, op de parlementaire discussies daarover en de introductie van het nieuwe beleid. De redactie heeft er echter niet voor gekozen deze 'manifeste' geschiedenis van de strafrechtelijke ontwikkelingen als leidraad voor het nummer te nemen. Het leek de redactie interessanter om aandacht te besteden aan de meer 'latente' langetermijnveranderingen binnen de strafrechtelijke praktijk. Een voorbeeld daarvan is de verschuiving van afdoening van zaken naar de voorfasen van het strafproces. Deze verandering voltrekt zich geleidelijk en heeft geen exacte begin- of einddatum. De ontwikkeling naar sanctiedifferentiatie is ook zo'n aanhoudend, 'structureel' veranderingsproces. De auteurs die aan dit nummer hebben meegewerkt is gevraagd op een vrije, essayistische wijze de betreffende langetermijnveranderingen te beschrijven en interpreteren. Wel geven de auteurs (die geen van allen strikt genomen historicus zijn) tal van verwijzingen naar concreet historisch feitenmateriaal om hun analyse te schragen.

In de eerste vier artikelen wordt ingegaan op de veranderde manier van denken over het (straf)recht. Wat vermag het strafrecht en welke taken worden hem toebedeeld? Hoe verhoudt het strafrechtelijk denken zich tot rechtshandhaving? Zijn de veranderingen binnen het privaatrechtelijk denken ook terug te vinden binnen het strafrecht?

In de openingsbijdrage maakt prof. R. Foqué de lezer attent op een verschuiving binnen de metaforen die de strafrechtelijke praktijk sturen en legitimeren. Spiegelde de strafrechtspiegeling zich in de eerste helft van deze eeuw nog aan het organisme, aan het eind van de eeuw spiegelt de strafrechtspiegeling zich aan het bedrijf. 'De verschillende componenten van de rechtsbedeling heten nu producten en de justitiabele wordt een klant of consument van het beleid, dat zijn legitimiteit zal moeten ontleen aan product- en klantgerichtheid.' Hoewel Foqué wijst op het belang van doelmatige organisatie om het recht te handhaven, horen efficiency en effectiviteit niet verabsoluteerd te worden. Met name als de oriëntatie op het algemeen belang ontbreekt, doemen er gevaren op. Volgens Foqué spreekt uit een aantal toonaangevende rapporten uit de jaren negentig (onder andere het rapport Donner en het rapport van de commissie Leemhuis) een no-nonsense taal en een scepticisme over wat juridische rationaliteit vermag. De verwachtingen van het efficiency-denken worden sterk overtrokken, terwijl het leveren van juridische kwaliteit en integriteit als obstakel voor flexibel bestuur worden gezien.

Vervolgens geeft R. Pieterman een 'kleine cultuurgeschiedenis' van het begrip 'risico'. Welke ontwikkelingen hebben zich de laatste eeuw voorgedaan in het denken over gevaren, nadelen en schade? Pieterman wijst erop dat pas aan het eind van de 19de eeuw juridische regelingen ontworpen werden waarin niet zozeer concrete schade alswel het bestaan van kwade kansen daarop centraal stonden. De Ongevallenwet van 1901 illustreert deze overgang van schuld- naar risicoaansprakelijkheid. Arbeiders worden tegen ongevalschaade verzekerd ongeacht de vraag of ze schuld hebben; ze zijn niet meer aangewezen op hulp uit de directe sociale omgeving als ze het slachtoffer worden. Langs deze lijn zijn later allerlei risico's (werkloosheid, ziekte, ouderdom) van een wettelijke regeling voorzien. Omdat we steeds gevoeliger worden voor risico's, worden steeds meer preventieve inspanningen vereist. In het strafrecht, stelt Pieterman, heeft het risicodenken voorsnog zijn grenzen, ook al worden vaak strafmaatregelen opgelegd waarbij schuld niet aan de orde is (bij voorbeeld betrappt worden op dronken rijden). De auteur verwacht dat het overheidsbeleid voort zal gaan met het schadeloos stellen van slachtoffers. De band tussen handelen (schuld) en gevolgen (schade) wordt verder verbroken.

R. van Swaaningen bespeurt een soortgelijke tendens. Ook hij signaleert een sterk opgekomen

preventie- en risicodenken. Maar anders dan Pieterman meent hij dat het risicodenken wel degelijk in het domein van het strafrecht is getreden, vooral in de vorm van actuarial justice (vooraf beheersen van criminogene situaties in plaats van achteraf straffen; preventief opsporen van potentiële verdachten). De klassieke strafrechtelijke logica die op de individuele dader was afgestemd is vervangen door een logica van preventie en veiligheidsbeleid. De oude visie op misdaad als een kwaad dat onderdrukt moet worden, heeft plaatsgemaakt voor de visie op misdaad als risico dat beheerst moet worden. Daarmee heeft het strafrecht zijn monopoliepositie over rechtshandhaving en misdaadbestrijding - als hij dat al had - verloren. Daarbij speelt dat de overbelaste centrale overheid niet meer in haar eentje de rechtshandhaving op zich kon nemen. Via het concept van 'besturen op afstand' zijn bedrijven, organisaties en burgers deelgenoot geworden van rechtshandhaving. De auteur schetst de gevaren daarvan waaronder een tekort aan sociale rechtvaardigheid.

In de volgende bijdrage gaat R.S.B. Kool in op de emancipatie van het slachtoffer. Lange tijd was het slachtoffer onzichtbaar in het strafrecht; in de 19de eeuw had men een diep geworteld wantrouwen tegen slachtoffers van delicten die vanwege hun wraakzucht en geldelijke belangen uit het strafproces dienden te worden geweerd. Het voorstel van woordvoerders van de Moderne Richting om schadevergoeding op te leggen redde het in het begin van deze eeuw niet. Men vreesde dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de effectiviteit van de strafrechtspleging. Pas in de jaren zeventig werden de kiemen voor een principiële erkenning van het slachtoffer gelegd. Burgers waren inmiddels mondiger geworden en hadden een verhoogde kans op slachtofferschap ten gevolge van de stijgende criminaliteit. Kool wijst erop dat de aandacht voor grondrechten is toegenomen waardoor de slachtofferproblematiek in het teken van de mensenrechten is komen te staan (onaantastbaarheid van menselijk leven en lichaam). In deze optiek worden (gewelds)delicten niet langer beschouwd als louter schending van de publieke rechtsorde, maar bovenal als schending van particuliere rechten.

In de volgende drie bijdragen wordt ingegaan op een aantal veranderingen binnen de kerntaken van de strafrechtspleging: opsporing, vervolging en berechting. J.F. Nijboer schetst de veranderingen binnen de positie en werkzaamheden van de rechter. De 'rechtelijke ambtenaar' van het begin van de eeuw die primair gericht was op de correcte toepassing van de wet, heeft plaatsgemaakt voor een vrijer opererende magistraat. Rechters zijn voortaan vertrouwd met rechtsvinding, terwijl ze ook de constitutionele verhoudingen zijn gaan bewaken, waaronder de bescherming der grondrechten. De rechter is er aan gewend geraakt om naar internationale verdragen te kijken en uitleg van bovennationale instellingen mee te nemen.

Volgens K. Rozemond is sinds de invoering van het Wetboek van Strafvordering in 1926 de waarheidsvinding dynamischer van aard geworden. Het wettelijk bewijsstelsel is als een open systeem ontworpen dat in beginsel iedere bron van informatie als bewijsmiddel toelaat. De rechter werd voortaan vrijgelaten de bewijskracht van schriftelijke stukken uit het vooronderzoek op waarde te schatten. De auteur beklemtoont dat hierdoor de betekenis van het onderzoek op de terechtzitting is afgenomen. Hij gaat ook in op andere factoren die de verschuiving naar de voorfase kunnen verklaren: de uitbreiding van wettelijke dwangmiddelen, de opkomst van het deskundigenonderzoek, de rol van de bekende verdachte en de toegenomen professionalisering van O.M. en politie. Vervolgens komt de afdoening van strafzaken buiten geding aan bod. J. Boek bespreekt de opmars van sepot- en transactiepraktijken gedurende deze eeuw en de omvang ervan. Vanaf ongeveer 1935 wordt transactie het belangrijkste instrument bij de afdoening van overtredingen, terwijl vanaf 1984 met behulp van sepot en transactie tezamen meer feiten buiten geding worden afgedaan dan binnen geding. Sinds 1996 worden zelfs meer misdrijven buiten dan binnen geding afgedaan. De vrijheidsstraf is dus allang niet meer de belangrijkste strafrechtelijke sanctie. Boek gaat tevens in op de vraag welke ideeën de opkomst van de transactie en sepot hebben gelegitimeerd. Opvattingen over de rechtvaardiging van straffen spelen daarbij nauwelijks een rol. Volgens Boek is transactie vooral ingegeven door de wens eenvoudige zaken op een snellere wijze af te doen (efficiëntie). Het sepot wordt door het opportunitiebeginsel gelegitimeerd. Dat betekent overigens niet dat vervolgen geen automatisme meer zou zijn. Boek wijst erop dat in sommige categorieën (rijden onder invloed bij voorbeeld) dat wel degelijk het geval is, en wel in die mate dat de praktijk van het strafrecht weer ouderwets aandoet.

Tenslotte komen twee artikelen aan bod waarin de veranderingen in de praktijk van straftoemeting en straftoepassing aan de orde worden gesteld. Volgens F.W. Bleichrodt is het strafrechtelijke sanctiestelsel in de afgelopen eeuw geen rustig bezit geweest. Op de eerste plaats is het strafproces - zoals ook Boek constateerde - niet langer het exclusieve domein waarbinnen de sanctie wordt vastgesteld. De betekenis van financiële sancties is sterk toegenomen. Op de tweede plaats is het straffenarsenaal aanzienlijk uitgebreid. Het sanctiestelsel rond 1900 had volgens Bleichrodt nog de 'bekoring en beklemming van de eenvoud' (schuldbeginsel; eenzame opsluiting). Hij wijst erop dat het isolement van de veroordeelde door middel van consequente vrijheidsbeneming geleidelijk heeft

plaatsgemaakt voor meer integratie in de samenleving. Het penitentiaire programma vormt het sluitstuk van de ontwikkeling van afzondering naar een strafexecutie waarbij het leefritme in de vrije samenleving maatgevend is. Een andere tendens is dat de rechter gaandeweg grotere mogelijkheden kreeg een sanctie op maat op te leggen. De straftoemeting werd meer en meer geïndividualiseerd; de invoering van de voorwaardelijke veroordeling en later de werkstraf waren daarbij van grote betekenis. Het huidige sanctiestelsel, besluit de auteur, is minder inzichtelijk dan honderd jaar terug. Herijking is volgens hem geboden.

Tenslotte trekt S. van Ruller in zijn bijdrage enige vergelijkingen tussen het afdoen van de meest voorkomende delicten (geweldpleging en diefstal) in het begin en aan het slot van de afgelopen eeuw. De auteur constateert op basis van Rotterdamse rechtbankgegevens uit 1900 en hedendaagse gegevens dat mishandeling momenteel zwaarder wordt bestraft dan honderd jaar geleden.

Omgekeerd liggen de straffen voor diefstal rond 1900 vergeleken met die van nu duidelijk op een hoger niveau. Volgens de auteur sluit dit patroon goed aan bij de huidige pijn-ontwende en welvaart-gewende samenleving. Een andere relevante constatering is dat het leeftijdsprofiel van veroordeelden er honderd jaar geleden aanzienlijk anders uitzag dan nu. De huidige oververtegenwoordiging van jongeren acht Van Ruller historisch gezien uitzonderlijk.

Na bestudering van de hier gebundelde artikelen, kan de lezer haast niet anders concluderen dat het klassieke strafrechtelijke denken van de 19de eeuw is weggevaagd. Veel van wat de 'moderne richting' reeds wilde bewerkstelligen, is inmiddels gerealiseerd: er wordt doelmatiger gestraft, de zorg om preventie en veiligheid bepaalt het justitiële beleid. We hebben afscheid genomen van de klassieke misdaadbestrijdingsmodel waarin individuele schuld en in eenzaamheid uitboeten van de straf vooropstonden (zie Bleichrodt en Van Ruller). Daarnaast heeft het legaliteitsbeginsel - handelen naar de letter van de wet; het formeel afhandelen van zaken - veel van zijn normerende werking verloren (zie Nijboer en Rozemond).

De groeiende inmenging in het maatschappelijk verkeer door de overheid, gepaard met een groeiende hoeveelheid wetgeving (de veel bekritiseerde juridisering), lijkt aan het eind van de eeuw te zijn omgeslagen in een tegengestelde beweging: voor een goed functionerende rechtshandhaving is de overheid meer en meer aangewezen op de samenleving zelf. Tegelijk wordt verondersteld dat de wetgever maatschappelijke problemen niet meer adequaat kan oplossen (zie Van Swaaningen). Het gezag van de rechterlijke macht is daarentegen gegroeid. De rechter is niet langer de weinig zelfstandige vertolker van de belangen der wetgever maar houdt juist toezicht op de overheid en wijst haar door constitutionele toetsing de weg (zie Nijboer). Het O.M. en de politie hebben zich op hun beurt aan het 'juk' van de rechter ontworsteld: ze beschikken voortaan over eigen bevoegdheden in het proces van opsporing en vervolging (zie Boek en Rozemond).

Vooraf het laatste kwart van de eeuw geeft het beeld van een aantal revolutionaire veranderingen te zien. De emancipatie van het slachtoffer stelt het (straf)recht voor grote uitdagingen (schadevergoedingen; herstelrecht). Het klassieke oogmerk van het strafrecht, herstel van geschonden gemeenschappelijke normen, lijkt plaats te hebben gemaakt voor bescherming van individuele vrijheid, zowel voor verdachte als slachtoffer (zie Kool). Een andere relatief recente wending binnen het justitiële beleid betreft de zorg om preventie. Het strafrecht opereert nog slechts als een laatste schakel binnen het justitiële veiligheidsbeleid. De nadruk die op het voorkomen van schade, leed en benadeling wordt gelegd (zie Pieterman), heeft van de geblinddoekte vrouw justitia een achterhaald beeld gemaakt. Eerder voldoet de symboliek van een vooruitziende risicostatistiek die haar schijnwerpers op een transparante samenleving plaatst. Tenslotte is justitie de laatste decennia omgevormd tot een op volle toeren draaiende rechtsfabriek: zaken in, veroordelingen uit. Het bevorderen van de doorlooptijd geldt als opperste gebod (zie Foqué).

Zullen deze omslagpunten - die ons nog altijd tot heroriëntatie nopen - over een eeuw nog als revolutionair worden beschouwd? De vraag of veranderingen daadwerkelijke revoluties zijn geweest, laat zich alleen vanuit een gedistantieerde positie beantwoorden, als het verleden gestolde vormen heeft aangenomen. Maar wie weet heet het departement een eeuw verder 'ministerie van veiligheidszorg' en zal de begindatum van de 21ste eeuw in 1984 worden gelegd toen het preventieparadigma (commissie Roethof) ingang vond.