

Het is moeilijk, in het kader van een boekbespreking, alle hypothesen en sub-hypothesen, zowel in hun formulering als hun toetsing, weer te geven. De resultaten bevestigen die van andere onderzoeken, b.v. in de persmedia wordt er weinig aandacht besteed aan socio-structurele omstandigheden van criminaliteit; de criminaliteit wordt vanuit persoonlijke kenmerken en persoonlijke conflictsituaties verklaard;... Dat er een relatie bestaat tussen gerechtelijke en persmarginalisering is niet klaar gesteld; Cuyvers gaat er nochtans van uit dat de relatie tussen strafrechtsapparaat en media een feit is. De vraagstelling naar de functies van een bepaalde voorstelling van het slachtoffer blijft theoretisch, zonder een pragmatische aanpak van de persverslaggeving bij de ontvangers, het publiek. De bewering dat de marginalisering in de media de maatschappelijke marginalisering weerspiegelt, overtuigt de lezer niet van het bestaan van een secundaire victimisatie en evenmin van een consensus daaromtrent in de samenleving.

Na lectuur van dit goed gestructureerd werk, dat door Cuyvers werd verdedigd als doctoraatthesis, blijft de lezer toch wel met een aantal frustraties zitten. Het onderzoek heeft te veel beperkingen, laat te veel vragen onbeantwoord en lijdt onder methodologische zwakheden en een niet overtuigende theoretische benadering. Enkele suggesties en pragmatische overwegingen verdienen nochtans de aandacht in een land waar de victimologische benadering zoveel achterstand heeft.

Ch. Janssen

Th. A. De Roos, 'Strafbaarstelling van economische delicten. Een crimineel-politieke studie', Gouda Quint, 1987.

P. Lascoumes, 'Des erreurs, pas des fautes. La gestion discrète du droit des affaires', C.E.S.D.I.P., 1986.

Dit proefschrift, onlangs verdedigd aan de Rijksuniversiteit te Utrecht, is geen handboek over het reilen en zeilen van het Nederlands economisch strafrecht, maar in de eerste plaats een strafrechtstheoretisch en crimineelpolitiek herdenken van primaire criminalisering en werking van het strafrechtssysteem op het vlak van de economische criminaliteit.

De auteur omschrijft economische misdrijven ruimer dan de Wet op de economische delicten van 1950 (WED) door er een aantal kommune economische delicten uit het Strafwetboek bij te betrekken. Het betreft alle misdrijven begaan door ondernemingen en personen in de economische sfeer, m.a.w. in het kader van hun deelneming aan het economische verkeer alsmede door personen in het kader van de economische activiteit van ondernemingen.

Hoofdaandacht van de auteur gaat uit naar het strafbaar stellen van gedragingen als onderdeel van een crimineel politiek beleid. Hierbij gaat hij ervan uit dat het begrip criminele politiek niet onschuldig en neutraal is, maar dat het is gebaseerd op bepaalde premissen met betrekking tot de maatschappelijke betekenis en invloed van het strafrecht. Criminele politiek is de ontwikkeling en de toepassing van ordeningsconcepties met betrekking tot afwijkend gedrag zoals dat maatschappelijk is gedefinieerd, waarbij de reikwijdte en inrichting van strafrecht en strafrechtspleging centraal staan. Aan de hand van von Liszt, *La Défense*

se sociale nouvelle en Hulsman toont hij aan welke rol de criminele politiek kan spelen in de noodzaak het strafrecht te problematiseren. In hoeverre heeft het strafrecht een symbolische functie, hoe ver reikt de beheersbaarheid van het strafrecht in het licht van de talrijke aanspraken.

Een eerste basiscriterium om strafrechtelijke interventie te legitimeren is het bestaan van schadelijk gedrag, waarbij hij duidelijk stelt dat het schade criterium een normatief begrip is met een feitelijk substraat, onderhevig aan historische verschuivingen. Niettemin kunnen aan het totstandkomen van morele oordelen omtrent het schadebegrip eisen van rationaliteit worden gesteld.

Op basis van dit schadebegrip ontwikkelt de auteur dan een crimineel-politiek toetsingsschema voor de primaire criminalisering. De bevoegdheid van de staat tot straffen valt of staat met het antwoord op een eerste reeks criteria: aannemelijkheid van de schade, motivering van de schade (de wetgever moet m.a.w. de 'problematische situatie' in kaart brengen, voordat gedragingen als problematisch en schadelijk kunnen worden gedefinieerd) en het tolerantiebeginsel (de wetgever moet, rekening houdende met de eisen van persoonlijke vrijheid, vele schadelijke gedragingen niet met publiekrechtelijke sancties te lijf gaan). Pas als de toetsing aan deze twee criteria positief uitvalt dient de wetgever na te gaan of er adequate alternatieven voor het strafrecht beschikbaar zijn (subsidiariteitsbeginsel) of — en zo ja, in welke vorm — inschakeling van het strafrecht proportioneel is aan het gedrag in kwestie (proportionaliteitsbeginsel), of het misdrijf voldoende nauwkeurig kan worden omschreven (legaliteitsbeginsel) en tenslotte, of de in te voeren strafbepaling in de praktijk te handhaven is en effect sorteert (beginsel van praktische hanteerbaarheid en effectiviteit).

Vervolgens past hij dit algemeen praktisch toetsingsschema toe op de economische misdrijven. Qua schadebegrip is het zo dat bij economische misdrijven in het Strafwetboek de bescherming tegen directe en individuele schade meer op de voorgrond staat dan de indirecte en collectieve, terwijl bij de economische misdrijven in het W.E.D. het tegenovergestelde het geval is. Met het oog op het naleven van het tolerantiebeginsel mag niet te vlug worden toegegeven aan criminaliseringspleidooien om puur politieke of ideologische redenen. Vele economische conflicten en gedragingen zijn ofwel het voorwerp van zelfregulering of van regulering op civielrechtelijk en administratiefrechtelijk vlak. Gevangenisstraffen worden voor economische misdrijven slechts bij uitzondering opgelegd. Het naleven van het legaliteitsbeginsel moet worden bekeken per misdrijf. Wat de hanteerbaarheid betreft zijn er momenteel drie brandende kwesties die van belang zijn voor de capaciteit en toerusting van het strafrechtelijk systeem, te weten de massaliteit van wetsschendingen op het gebied van het orderingsrecht, het verschijnsel van de grote fraudes en de ontwikkelingen op het gebied van het leefmilieu.

Vervolgens toetst de auteur zijn crimineel politiek schema aan enkele concrete criminaliseringsprocessen inzake economische strafwetgeving. Hierbij worden volgende strafbaarstellingen aan een analyse onderworpen: oneerlijke mededinging en misleidende reclame; niet-ambtelijke corruptie; misbruik van voorwetenschap; wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten; wet arbeid buitenlandse werknemers; wet minimumloon en de ontduiking van het minimumjeugdloon en voorontwerp wet gelijke behandeling.

De voor economische misdrijven typische schade is bovenindividueel en

diffuus van karakter. Heel veel gedragingen in de economische sfeer bevinden zich wat de toepassing van het tolerantiebeginsel betreft in een grijze zone, die bestaat uit gedragingen die wellicht als schadelijk kunnen worden aangemerkt, maar waarvan men zich kan afvragen of hier een taak voor het strafrecht ligt. Op het niveau van de wetgeving is dit probleem niet oplosbaar. Alleen een doorzicht vervolgingsbeleid kan hier soelaas bieden. Vooraleer tot strafbaarstelling over te gaan worden de alternatieve mogelijkheden, in hoofdzaak de civielrechtelijke, meestal onderzocht. Niettemin valt het op hoezeer de normvormende en -bevestigende betekenis van het strafrecht een rol speelt in het beslissingsproces. Aan het proportionaliteitsbeginsel wordt zo goed als geen aandacht besteed. Het omgekeerde is het geval met het legaliteitsbeginsel. De doelmatigheid (effectiviteit) van de ingevoerde strafbepaling kan in theorie worden afgemeten aan de mate waarin de strafrechtelijke sanctionering bijdraagt aan de verwezenlijking van het doel dat de wetgever heeft gesteld. In de praktijk is een effectiviteitstoetsing in deze zin echter buitengewoon problematisch. Dat ligt aan de ene kant aan het feit, dat maar weinig bekend is over de feitelijke werking van strafdreigingen, aan de andere kant aan de omstandigheid dat de opvattingen over zin en doel van het strafrecht uiteenlopen. De praktische toetsbaarheid wordt bepaald door de volgende factoren: hanteerbaarheid van de misdrijfomschrijving, capaciteit van het strafrechtelijk systeem en preventieve betekenis.

De auteur concludeert dat de wetgever onder een aanzienlijke legitimatiedruk lijkt te staan wanneer hij ten aanzien van de sanctionering en handhaving andere dan strafrechtelijke wegen wil inslaan. Aan een globale en plichtmatige verwijzing naar een decriminaliseringsbeleid wordt — terecht — weinig overtuigingskracht toegekend. Maar dat wil niet zeggen, dat het a priori een onmogelijke opgave is om duidelijk te maken, dat in een bepaalde materie het strafrecht gemist kan of zelfs moet worden.

Het boek van Lascoumes, publikatie 42 van het befaamde onderzoeksinstituut 'Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales' (C.R.S.D.I.P.) te Parijs, heeft een totaal ander opzet. Centraal staan hier niet de primaire criminaliseringsprocessen, maar wat wordt genoemd het 'gedifferentieerd beheer van economische illegaliteit en misdrijven' door de actoren op het economisch terrein. De hoofdaandacht gaat dus uit naar de relatie tussen de gebruikte rechtsmiddelen en het gebruikte discipline-sanctiemodel.

In een eerste deel gaat de auteur in op de bewustwording van het bestaan van illegale praktijken eigen aan de economische sfeer, dat zich pas in deze eeuw heeft voltrokken en dan nog zeer schoorvoetend. Belangenconflicten tussen de kapitaalswereld en de industrie zijn trouwens aan dit bewustwordingsproces niet vreemd. Aan het bestaan van een economisch misdrijf, m.a.w. als een frauduleuze handeling ook sociaal als misdrijf wordt bestempeld, gaat een lang materieel en symbolisch proces vooraf. In het sociale definitieproces tot misdrijf spelen heel wat factoren een rol. Zo spelen contextuele, structurele en ideologische factoren een rol op het vlak van waarneembaarheid, criminaliteitsregistratie en justitiële behandeling.

Een korte geschiedenis van de studie van de economische criminaliteit, met een kritische bespreking, vormt het onderwerp van het tweede deel. De meeste studies, meestal gekenmerkt door een sterk moralistische, culturalistische of

functionalistische aanpak van het fenomeen, monden uit in het voorstellen van het versterken van bestaande reguleringsinstrumenten of het invoeren van nieuwe nationale en internationale interventiemiddelen. Hierbij wordt klassiek een beroep gedaan op het recht en controlevormen op administratief, politieel en gerechtelijk vlak, al dan niet gecombineerd met een bepaalde vorm van interne disciplinerende capaciteit van het recht en het rechtssysteem. Het C.E.S.D.I.P. heeft er precies in haar onderzoeksbeleid en -resultaten de aandacht op getrokken dat de zwaartepunten van de politieke en gerechtelijke interventie helemaal niet overeenstemmen met de sociale kosten van de gepleegde misdrijven. De criminaliteit die het meest schade berokkent aan de gemeenschap is de criminaliteit die het minst te maken krijgt met het strafrechtsapparaat en die daarenboven wordt gereguleerd via discrete administratieve procedures. Anderzijds heeft de kritische criminologie weliswaar gewezen op de tekortkomingen van de vroegere studies, maar zich te weinig ingelaten met empirisch onderzoek naar de praktische werking van het strafrechtssysteem. Lascoumes baseert zich dan ook op Foucault om zijn hoofdstelling te formuleren: economische illegaliteit en criminaliteit worden niet meer beschouwd als socio-economische dysfuncties, die kunnen worden weggewerkt via technische interventie, maar als constructies waaraan de staat deel heeft, en dit zowel op het niveau van de regelgeving als op dit van de regelpraktijk.

Wie dit sociale constructieproces wil bestuderen wordt geconfronteerd met zeer gebrekkig statistisch materiaal op gerechtelijk vlak. Daarenboven beperken de meeste onderzoeken zich tot de geregistreerde economische criminaliteit, uitgaande van de P.V. en de diverse beslissingsstappen in het strafrechtssysteem. Precies daardoor vallen de andere controlevormen, waarvan het strafrechtelijke slechts één onderdeel vormt, buiten het gezichtsveld en worden alle relationele verbanden tussen die controlevormen a priori uitgesloten. Nochtans bestaat er een specifiek reguleringssysteem van economische illegaliteit en criminaliteit, door het recht gecodeerd. Precies hoe dit reguleringssysteem zich intern structureert en welke vormen in welke situaties worden aangewend is het centrale objectief van het boek.

De auteur behandelt achtereenvolgens de administratieve, interne en gerechtelijke controlevormen. De administratieve controle is zowat de tegenpool van het klassiek politieel-gerechtelijk optreden: een P.V. is hier slechts het eindresultaat van een falend optreden op administratief vlak en daarenboven uitzonderlijk; de interventie van de administratieve politie vertaalt zich geenszins in de criminaliteitsreportering. Meer nog, hun activiteit is ook niet essentieel gericht op opsporing en vervolging, maar veeleer op mediëring. Procedureel bestaan er ook enorme bewegingsruimte en toepassingsmogelijkheden; de kwalificatie van een bepaalde gedraging is in feite inzet van sociale verhoudingen, waarbij de juridische techniek maar bemiddelend optreedt. Deze administratieve praktijk is geen bewijs van het verdwijnen van het recht, maar integendeel een vernieuwing en verfijning van de rechtsinhoud en -vorm. Aandacht wordt besteed aan administraties met een financiële logica (fiscaliteit, douane...) en met een reglementaire logica (arbeidsinspectie...). Opvallend is in feite dat de opportuniteitsbeslissing inzake seponering in feite toekomt aan de administraties en niet aan

het O.M. en dat de administraties ook over zeer uitgebreide transactiebevoegdheden beschikken.

Wat de interne controle betreft besteedt de auteur aandacht aan de bankcommissie, de commerciële arbitrages en mediërvormen op multinationaal niveau. Als semi-private, semi-officiële instanties worden de bedrijfsaccountanten en de beurscommissie doorgelicht. Al deze controlevormen zijn op één of andere manier geïntegreerd in of erkend door de institutionele staat. Deze controlevormen ontwikkelen zich niet buiten het recht om, maar binnen het recht zelf. Door het behoud en de ontwikkeling van deze controlevormen delegeert de staat niet alleen de facto maar ook de jure het beheer over economische conflicten in het algemeen, en economische illegaliteit en criminaliteit in het bijzonder.

Op gerechtelijk vlak is de verschillende behandeling tevens zeer opvallend. In tegenstelling tot de mediaberichtgeving, waaraan de auteur ook wat beschouwingen wijdt, blijft het aandeel economische criminaliteit op het totaal behandelde dossiers miniem te noemen. Een historisch overzicht toont trouwens duidelijk aan dat er vanaf het begin van deze eeuw tot heden niet zo erg veel veranderd is, althans niet kwantitatief. Uiteraard is de politieopsporing een weinig geschikt instrument. De passieve, niet pro-actieve houding van het O.M. en haar afhankelijkheid van informanten, vooral ambtenaren en economische experts, speelt die situatie daarenboven in de hand. De enige verandering die de laatste jaren is opgetreden is tengevolge van de sensibilisering onder de magistraten door een verjongd kader, dat zich politiek-syndicaal heeft verenigd in het Syndicat de la Magistrature. Niettemin blijft ook hun optreden beperkt tot de relatief kleinere bedrijven; is hun optreden meestal laatstijdig (geen preventie dus); duurt de gerechtelijke processus te lang en zijn de veroordelingen van minieme impact.

De auteur besluit met de laconieke opmerking dat het economisch milieu een instrumentalistische conceptie van de staat hanteert. Alleen de interventies die hen ten goede komen zijn legitiem, al de rest is een smet vanwege een logge bureaucratie op de economische vrije wereld, die staat of valt met de markteconomie en de vrije concurrentie.

Twee interessante boeken dus die het blikveld op het fenomeen economische criminaliteit opengooien. Probleem is evenwel dat beide boeken vragen oproepen — op zichzelf uiteraard zeer positief — maar de lezer geen sleutel aanreiken voor het formuleren van een constructief antwoord, laat staan zelf een antwoord formuleren. Beide auteurs tonen elk vanuit hun aanpak aan dat 1/de regelgeving en -praktijk veelal beperkt is tot een symbolische functie; 2/de omvang van het fenomeen economische criminaliteit en de toegebrachte schade aanzienlijk zijn; 3/het strafrecht niet heeft bewezen een effectief instrument te zijn in de strijd ertegen, wel integendeel. Niettemin blijft de lezer op het einde met de vraag zitten of er zich op strafrechtelijk vlak nu deregulering opdringt, met het uitbouwen van andere controle- en sanctievormen, of integendeel het uitbouwen van een rationeel doordacht strafrechtsbeleid terzake aangewezen is. Ander substantieel probleem lijkt me dat de vlag economische criminaliteit een zeer gediversifieerde lading blijkt te dekken, waardoor de methodologische en substantiële aanpak van het probleem wel eens dreigt verloren te gaan. De in de

twee boeken aangehaalde sectoren en voorbeelden zijn op zichzelf reeds serieus uiteenlopend. Een aantal fundamentele punten over eenheid van studieobject en over in te slaan beleidsopties vragen m.a.w. om meer onderzoek.

J. Vervaele

Rosenthal, V., 't Hart, P. en Chachet, A., 'Politie Management', Arnhem, Gouda Quint, 1987, 151 p.

De aanvulling bij de titel 'een politiek bestuurlijke visie' geeft onmiddellijk aan waarover het boek gaat. Een niet alerte lezer zou wellicht verwachten dat de auteurs vooral handelen over intern management, wat dus duidelijk *niet* het geval is. Wellicht was het referentiekader van de auteurs hiervoor determinerend.

Deze inleidende beschouwingen doen geen afbreuk aan de intrinsieke waarde van het boek.

In de inleiding is terecht gesteld dat veranderingsprocessen met betrekking tot de Nederlandse politie (wellicht ook in België), tot op grote hoogte gedetermineerd worden door een krachtmeting tussen verschillende overheidslichamen en daaraan gekoppelde organisatiebelangen en denkwijzen: Bestuur versus Justitie, lokaal versus bovenlokaal, ordehandhaving versus rechtshandhaving.

Voor de politie betekent het spanning tussen kracht en macht. Het kenmerkende van de politie is niet haar verzorgingsfunctie, maar haar instrumentarium ter handhaving van de 'openbare orde' en de 'rechtsorde'. Als geweldsapparaat van de overheid beschikt zij over kracht. Het democratisch bestel laat niet toe dat de politie deze gebruikt, daarvoor is zij op andere invloedsmiddelen aangewezen.

Dit betekent voor politiechefs een heroriëntatie: van intern naar extern management. Politiek-bestuurlijk management is in politiekringen een novum.

De bundel, want dat is dit boek, vormt het eindprodukt van inleidingen en activiteiten op een zestal meerdaagse conferenties 'Politie en politiek' op het Politiecentrum te Warnsveld, waaraan vele leidinggevende politiefunctionarissen deelnamen. Een ander discussieforum dus dan wat we in België gewoon zijn.

Het boek geeft eerst de mogelijkheden en beperkingen weer van het functioneren van de politie in de politieke en bestuurlijke sfeer. Daarbij komen een aantal actuele thema's aan de orde, zoals de relatie tussen politie en lokaal bestuur en het driehoeksoverleg tussen politie, justitie en bestuur. De rol van de politie is hierbij: het signaleren van problemen die om politieke beslissing vragen, het aandragen van informatie, het formuleren van adviezen.

Omgekeerd hebben beleidsveranderingen zoals verzuiling en ontzuiling invloed op een politie in verandering.

Het politieel management heeft een aantal specifieke kenmerken die door de auteurs teruggevoerd worden tot organisatorische, juridische, persoonlijke en politieke factoren.

De politieleiding is permanent met een aantal dilemma's geconfronteerd, zijnde:

1. politieke integratie versus politieke afstand;
2. monocultuur versus interorganisatie-cultuur;