

HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN HET BIJZONDER STRAFRECHT

J.A.E. Vervaele

Je zou kunnen stellen dat het bijzonder strafrecht zo oud is al de mensheid zelf. Regulering door de overheid van economisch handelen via ordeningsrecht en strafrechtelijke handhaving is van alle tijden. De Romeinse keizers gebruikten inderdaad mede economische strafbepalingen om vaste prijzen van basisgoederen te garanderen of om in crisistijden (als bij het uitbreken van een pestepidemie) prijspeculatie tegen te gaan. Boetes, uitsluiting en zelfs de doodstraf werden als sancties ingezet. In de middeleeuwen hanteerden steden verordeningen met strafbepalingen om de kwaliteit van levensmiddelen te garanderen en bedrog tegen te gaan. Ook in die tijd probeerden sommige producenten het aantal kilo's vlees fors te doen toenemen door er water en waterbindende middelen aan toe te voegen.¹

Toch zou het een misvatting zijn om het bijzonder strafrecht te zien als een universeel of empirisch gegeven, dat in alle samenlevingen of in alle tijden voorkomt. Het publiekrechtelijk strafrecht, zoals wij dat in Europa nu kennen, is eigenlijk pas ontwikkeld in de Moderne Tijden en heeft vorm gekregen in de Verlichting en het codificatieproces. Vóór die tijd was repressief optreden vaak een machtsuiting van de vorst of de keizer of had het een sterk privaatrechtelijk karakter, gekoppeld aan standen en genootschappen. Bovendien ontbrak het aan elke systematiek en indeling. De eerste bundelingen van regels van strafrecht of strafprocesrecht, zoals de *Constitutio Criminalis Carolina* van 1532 voor het Heilig Roomse Rijk van Keizer Karel V² of de Franse *Ordonnance Criminelle* van 1670 onder Koning Louis XIV,³ bevatten nog geen algemeen deel voor het straf(proces)recht en evenmin was er sprake van algemene rechtsbeginselen zoals het legaliteitsbeginsel.

Parallel met de vorming van de moderne natiestaten, sinds de zestiende eeuw, ontstaat er een groeiende behoefte om het versnipperd (straf)recht vast te leggen in

1. Huidekoper 1975, p. 1.

2. Zie [commons.wikimedia.org/wiki/Category:De_Constitutio_criminalis_Carolina_\(1577\)](https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:De_Constitutio_criminalis_Carolina_(1577)) voor de tekst.

3. Zie ledroitcriminel.free.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/ordonnance_criminelle_de_1670.htm voor de tekst.

een coherent geheel, in een codificatie. Toch lukt dat slechts stapsgewijs en zal het tot het eind van de achttiende eeuw duren om dat codificatieproces te voltrekken. Ook in de Republiek der Verenigde Nederlanden (1580-1798) betekent de onafhankelijkheidsverklaring in het Plakkaat van Verlatinghe (1581), volgend op de Unie van Utrecht (1579), nog niet dat de vervanging van de private wraakoefening door een strafrecht met een publiekrechtelijk karakter gebeurt op basis van een éénduidige codificatie. Het strafrecht blijft op vele rechtsbronnen gebaseerd en ontbeert systematiek en coherentie.

In de achttiende eeuw belichaamt de Verlichting ook de weerstand tegen het *Ancien Régime* en het arbitraire karakter van het repressief overheidsoptreden. Als reactie tegen de absolutistische politiestaat wordt eind achttiende, begin negentiende eeuw de rechtsstaatgedachte dominant. De rationaliteit van de Verlichting en de invloed van het natuur- en rederecht⁴ doen hun invloed gelden. De geschriften van Bentham, Voltaire, Beccaria, Montesquieu en Feuerbach⁵ krijgen ook in Nederland weerklank. Voor Bentham,⁶ de intellectuele vader van de codificatiegedachte, is de staat de enige legitieme bron van overheids geweld. De staat heeft het monopolie van het recht tot straffen (*ius puniendi*) en waarborgt hiermee het publiek welzijn. De rechtsordering is niet meer gebaseerd op natuurrecht of metafysisch recht, ontleend aan religieuze bronnen, maar op de menselijke rede en rationaliteit. De Franse *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* van 1789 consolideert het rechtsstaatsdenken en de algemene beginselen van strafrecht, inclusief het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.⁷ Hoe belangrijk die Mensenrechtenverklaring ook is, ze creëert nog geen subjectieve rechten voor de verdachte, beschuldigde of veroordeelde.

Het resultaat is dat in alle Europese landen wordt gestreefd naar een rationalistisch geïnspireerde codificatie, gestoeld op gelijkheid van alle burgers en heldere eenvormigheid. Deze codificatieopdracht krijgt ook gestalte in de constituties van de natiestaten. De strafrechtelijke standenprivileges worden afgeschaft en de arbitraire bestraffing vervangen door strikt wettelijk voorgeschreven straffen met weinig straftoemingsvrijheid voor de rechter. Het strafwetgevingsbeleid is geboren en strikt gekoppeld aan de rechtsstaatgedachte: *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Het Franse revolutionaire wetboek van Lepeletier uit 1791⁸ is hier een schoolvoorbeeld van. Na de Bataafse omwenteling (1795) wordt het ook in de Lage Landen mogelijk om door de gewijzigde staatkundige verhoudingen te werken aan de codificatie van het strafrecht. Die werkzaamheden leiden in 1809 tot het eerste gecodificeerde Wetboek van Strafrecht van Nederland. Dit wetboek zal echter slechts kort van kracht blijven, aangezien na de inlijving in 1810 van het Koninkrijk

4. Van Hamel 1927, p. 67.

5. Beccaria 1764; Montesquieu 1748; Feuerbach 1797 en Feuerbach 1808.

6. Bentham 1802.

7. Zie www.syti.net/DDH.html voor de tekst.

8. Zie Vervaele 1990, p. 73.

bij het Franse Keizerrijk in 1811 de Franse *Code Pénal* van Napoléon wordt ingevoerd. Na de onafhankelijkheid blijft de *Code Pénal* in werking en het zal het tot 1886 duren vooraleer in Nederland een nieuw Wetboek van Strafrecht van kracht wordt.

Het codificatieproces aan het begin van de negentiende eeuw is om drie redenen interessant voor de ontwikkeling van het bijzonder strafrecht:

a. formeelrechtelijk onderscheid tussen algemeen en bijzonder strafrecht

Het is aanvankelijk de bedoeling om al het strafrecht te codificeren en te integreren in één wetboek, maar snel blijkt dit ondoenlijk en niet noodzakelijk. Mede op advies van de Raad van State worden er 76 artikelen uit het ontwerp geschrapt. In het bijzonder voor de overtredingen wordt van codificatie afgezien:

‘Voor overtredingen (Boek III) kon in het algemeen en behoudens enkele uitzonderingen dezelfde weg niet gevolgd worden als voor misdrijven. Zeer groot is het aantal bijzondere wetten, waarin, zonder dat zij tot het gebied van het strafrecht behoren, feiten worden strafbaar gesteld, die het karakter van overtreding dragen. Het is niet wel mogelijk alle daartoe betrekkelijke bepalingen te codificeren en, al ware het volledigheid bij zoodanige codificatie bereikbaar, het wetboek zoude toch onmiddellijk na zijne invoering door nieuwe strafbepalingen in nieuwe wetten onvolledig worden.’⁹

Het codificatieproces resulteert in een formeelrechtelijk onderscheid tussen algemeen en bijzonder strafrecht. Het bijzonder strafrecht is vanuit die optiek dat deel van het strafrecht dat niet in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen. Die aanpak is in geactualiseerde vorm nog steeds terug te vinden in artikel 107 van de huidige Grondwet:

‘De wet regelt het (...) strafrecht (...) in algemene wetboeken, behoudens de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen in afzonderlijke wetten.’

Alle continentaal Europese landen hebben gekozen voor deze dubbele structuur, die door Feuerbach theoretisch wordt gefundeerd en gerealiseerd. Feuerbach is de vader van het Beierse strafwetboek (*Kriminalrecht*) van 1813. Het Wetboek van Strafrecht sanctioneert enkel en alleen handelingen die de vrijheidsuitoefening van een ander schaden. De overtredingen die geen rechtsschending inhouden van die vrijheidsuitoefening definieert hij als politievertragingen (*Polizeistrafrecht*) en die worden geregeld in bijzondere wetten. De grondgedachte hiervan vindt men ook terug in het door onze wetgever gemaakte onderscheid tussen misdrijf en overtreding.

b. inhoudelijk onderscheid tussen algemeen en bijzonder strafrecht

9. Smidt 1891, p. 43-44.

Uit voorgaande blijkt overduidelijk dat de wetgever op zoek is naar een inhoudelijk, substantieel onderscheid tussen strafbaarstellingen die essentiële rechtsgoederen schenden (vaak misdrijven) en strafbaarstellingen die de publieke orde moeten beschermen (vaak overtredingen). Aan het begin van de negentiende eeuw is het onderscheid tussen *commuun* en *bijzonder strafrecht* gestoeld op het onderscheid tussen rechtsdelicten en wetsdelicten. Rechtsdelicten zouden betrekking hebben op gedragingen waarvan eenieder de onrechtmatigheid beseft ook al zou de wet hebben gezwegen, terwijl de wetsdelicten gedragingen betreft die pas onrechtmatig zijn geworden door de strafbaarstelling.¹⁰ Rechtsdelicten weerspiegelen de bescherming van onze meest essentiële rechtsgoederen (leven, eigendom, enz.).¹¹ Dit onderscheid gaat terug op het natuurrecht. Voor de rechtsdelicten was het *lijfstraffelijk* recht van toepassing, zoals het strafrecht toen nog werd genoemd.

Niettemin moet dit onderscheid worden gerelativeerd. Immers, het toenmalige *bijzonder strafrecht* bestaat niet alleen uit lichte vergrijpen of verzuimen die als (politie)overtredingen kunnen worden afgedaan. Er zijn gespecialiseerde terreinen van *bijzonder strafrecht* die sterk gekoppeld zijn aan kerntaken van de zich ontwikkelende natiestaten, zoals financiële staathuishouding of verdediging en dus al in de negentiende eeuw een eigen autonomie kennen. Ik doel op het fiscaal straf(proces)recht, het douanestraf(proces)recht en het militaire straf(proces)recht. Deze terreinen worden gekenmerkt door bijzondere regelingen, inclusief misdrijven met forse sancties en gevangenisstraffen. Vaak zijn op die terreinen ook wetten tot stand gekomen die veel weg hebben van bijzondere deelcodificaties.

c. Geen totale cesuur tussen commuun en bijzonder strafrecht

Het codificeren van het *commune strafrecht* is niet beperkt tot het catalogeren van strafbare feiten in Boek II (misdrijven) en Boek III (overtredingen) van het Wetboek van Strafrecht. Veel belangrijker nog is het uitwerken van beginselen in het algemeen deel (Boek I), die betrekking hebben op *daderschap*, *schuld*, *poging*, *jurisdictie*, *straffen*, enzovoort. Ook het Wetboek van Strafvordering bevat veel algemene beginselen, zoals het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel, de definitie van de verdachte en het *zwijgrecht*.

In Nederland is ervoor gekozen om die algemene beginselen van het *commuun straf(proces)recht* in beginsel van toepassing te verklaren op het *bijzonder strafrecht*, tenzij daar in de bijzondere strafwetgeving expliciet van wordt afgeweken. Met de invoering van het Wetboek van Strafrecht van 1886 wordt er gezorgd voor een algemene aanpak. De huidige versie ervan, in artikel 91 Sr, bepaalt:

‘De bepalingen van de Titels I-VIII A van dit Boek zijn ook toepasselijk op feiten waarop bij andere wetten of verordeningen straf is gesteld, tenzij de wet anders bepaalt.’

10. Zie Smidt I 1891.

11. Kelk & De Jong 2016, p. 13.

Dit is zowel een wetgevingstechniek als een bevestiging van het legaliteitsbeginsel. Het houdt ook in dat, in beginsel, de regeling van daderschap, deelneming, poging, enzovoort voorbehouden zijn aan Boek I van het Wetboek van Strafrecht. In beginsel, want bij formele wet kan hiervan worden afgeweken.

In veel bijzondere wetten wordt ook verwezen naar de algemene bepalingen van strafvordering. In beginsel werken de Wetboeken van Strafrecht en van Strafvordering dus door in de bijzondere wetten, tenzij daar in de bijzondere wet van wordt afgeweken.

Het ontstaan van het moderne straf(proces)recht, de codificatie ervan en de erkenning van het bijzonder strafrecht betekent nog niet dat we aan het begin van de negentiende eeuw kunnen spreken van een bijzonder strafrecht zoals wij dat nu kennen. Dit heeft alles te maken met de politieke definitie van de taak van de overheid en de taak van het strafrecht in het begin van de negentiende eeuw. In het ideologische model, ook wel metaforisch uitgedrukt als de nachtwakersstaat, is het Kantiaanse denken over overheid en strafrecht dominant. In die visie is het niet aan de overheid om het sociaal-maatschappelijke leven te reguleren. De overheid heeft slechts tot taak om de randvoorwaarden te creëren voor de individuele vrijheidsuitoefening van de burger. Deze staats- en rechtsvisie van Kant¹² is de juridische invulling van het klassiek liberalisme. Zijn rationalistisch rechtsindividualisme is gebaseerd op de juridische gelijkheid en vrijheid van de burger. Deze visie, vertaald in de klassieke school van het strafrecht, blijft dominant tot eind negentiende eeuw. De voorbereiding en invoering van het nieuwe Nederlandse Wetboek van Strafrecht in 1886 leidt nog niet tot wezenlijke discussies over de rol van de overheid en de rol van de strafrechtelijke handhaving. Het wetboek van 1886 is nog een product van de klassieke school. Het bijzonder strafrecht blijft buiten het wetboek¹³ en is omwille van de klassieke stroming beperkt tot fiscaal straf(proces)recht, douanestraf(proces)recht en militair straf(proces)recht en het garanderen van publieke rust via het politiestrafrecht.

2 VAN NACHTWAKERSSTAAT NAAR SOCIAAL-ECONOMISCHE INTERVENTIESTAAT

Aan het einde van de negentiende eeuw gaat het klassieke liberalisme door een diepe sociaal-economische en politieke crisis. Het rationalistisch maatschappijmodel, gebaseerd op de juridische gelijkheid en vrijheid van burgers, blijkt in de praktijk niet te leiden tot de door de Verlichting beoogde rechtvaardige samenleving, integendeel. De maatschappelijke tegenstellingen nemen toe en rond 1848 is er in Europa sprake van een golf van politieke onrust en opstand. In de tweede helft van de negentiende eeuw wordt, wat de sociale kwestie wordt genoemd, de voedings-

12. Kant 1797.

13. Zie Buruma 1993, p. 72-73 en Nolte 1949, p. 50.

bodem voor het ontstaan van de socialistische partij, de vakbeweging en anarchistische onderstromen. De negentiende-eeuwse industriële revolutie leidt ook tot verstedelijking en verpaupering van grote delen van de bevolking, waardoor ook liberale ondernemers pleiten voor een sociaal model. De sociale kwestie wordt bestudeerd als een probleem van sociale hygiëne en gedefinieerd als een maatschappelijk vraagstuk dat overheidsinterventie vergt. De overheid krijgt tot taak om via ordeningsrecht de maatschappelijke verhoudingen te reguleren. Zo zien we dat de Duitse eenmaking onder Bismarck resulteert in een beleid van staatsinterventionisme op sociaal-economisch terrein. Voor de handhaving wordt een beroep gedaan op sociaal-economische strafbepalingen en punitief bestuursrecht. Tevens wordt de vraag gesteld hoe sociaal-economische uitsluiting ontstaat (preventie) en hoe ervoor gezorgd kan worden dat plegers van criminele feiten rehabiliteren. De aandacht verschuift van het dadenstrafrecht van de klassieke school naar het daderstrafrecht, van wetgevingspolitiek naar sociaal beleid. In die context ontstaat ook de criminologie als wetenschappelijke stroming. De aandacht voor de persoon van de dader, zijn sociale context en de oorzaak van de criminaliteit worden voorwerp van analyse. De klassieke denkrichting in het strafrecht moet plaatsmaken voor de Nieuwe Richting of Moderne School, ook aangeduid als sociologisch positivisme of sociaal verweer. Deze school heeft zowel aandacht voor de biologische oorzaken (Lombroso)¹⁴ als voor de sociale oorzaken van criminaliteit (Ferri, Prins, Tarde).¹⁵ In 1905 publiceerde de Nederlandse criminoloog Bongger zijn bekende studie over de economische context van criminaliteit.¹⁶ In 1889 richtten Prins, Van Hamel en Von Liszt de *Internationale Kriminalistische Vereinigung* (IKV) op, de voorganger van de huidige wereldorganisatie voor strafrecht, de *Association Internationale de Droit Pénal* (AIDP). De IKV staat voor een geïntegreerde strafrechtswetenschap, waarbij strafrecht, sociologie en criminologie de wetenschappelijke basis vormen voor de studie van de dader en van de gepaste strafrechtelijke reactie, gericht op rehabilitatie of sociaal verweer (bescherming van de maatschappij).

Het ideologisch model van het klassiek liberalisme heeft afgedaan en wordt vervangen door een sociaalliberaal model. De overheid mag zich niet beperken tot het creëren van de randvoorwaarden voor het maatschappelijk leven, maar moet voortaan het maatschappelijk leven zelf reguleren. De herdefinitie van de taak van de overheid, met een substantiële rol voor regulering van het sociaal-economische leven via het ordeningsrecht en het gebruik van het strafrecht als handhavingsinstrument, loopt parallel met de mate van industriële omwenteling. In de landen met de sterkste industrialisering is de interventie van de overheid in het sociaal-economische leven ook het duidelijkst. In een aantal Europese landen grijpt de overheid tegelijkertijd naar bijzondere wetgeving om de nieuwe politieke bewegingen strafbaar te stellen. In sommige Europese landen, als Duitsland en Italië, ver-

14. De invloed van het boek *L'Uomo Delinquente* uit 1876 is enorm.

15. Ferri 1895; Prins 1890 en 1899; Tarde 1890.

16. Bongger 1905.

andert het politiestrafrecht in een streng repressief uitzonderingsstrafrecht of veiligheidstrafrecht.

Schoolvoorbeeld voor de ontwikkeling naar een sociaal-economische interventiestaat zijn uiteraard de Verenigde Staten (VS). Al aan het einde van de negentiende eeuw, in wat de *Progressive Age* wordt genoemd, ontwerpt de VS ordeningswetgeving op het terrein van interstatelijke handel, eerlijke handel, voedselkwaliteit, monetair beleid, enzovoort en richt organen op (*agencies*), verantwoordelijk voor de uitwerking van de regelgeving en de handhaving. De *Interstate Commerce Commission* (1887), de *Food and Drug Administration* (1906), de *Federal Reserve Board* (1913), de *Fair Trade Commission* (1914) komen in hoog tempo tot stand. Na de speculatieve twintiger 'boom'-jaren en de beurscrash in 1929 op Wallstreet komt in de grote depressie een omvangrijk sociaal-economisch ordeningsrecht tot stand onder de noemer *New Deal*. Het pakket gaat van arbeidswetgeving tot het reguleren van de financiële markten. De regulering van de financiële markten en de beurs en de regulering van de vrije mededinging worden voortaan mede strafrechtelijk gehandhaafd met het oog op de bescherming van de burger tegen oneerlijke praktijken. Deze gedachte ziet men terug in de *Securities Act* van 1933 en de *Securities and Exchange Act* van 1934. Beide wetten voorzien ook in de oprichting in 1934 van de *Securities and Exchange Commission* (SEC). De SEC hanteert als handhavingsorgaan zowel civiele, administratieve als strafrechtelijke instrumenten. Deze eerste twee golven maken van de overheid een sociaal-economische interventiestaat, die door de Amerikanen sprekend wordt aangeduid als *Regulatory State*. Met de *Regulatory State* is er sprake van een forse uitbreiding van het bijzonder strafrecht en van bijzondere opsporingsorganen. Deze laatste zijn bestuursorganen (*agencies*), die naast hun toezichtsbevoegdheden uit het bestuursrecht ook strafrechtelijke justitiële bevoegdheden krijgen. Een duaal punitief handhavingssysteem, bestaande uit bestuurlijk toezicht en bestuurlijke sancties en opsporing en strafrechtelijke sanctionering in het bijzonder strafrecht, is geboren.

Het is dus geen toeval dat Sutherland in 1939 de term *white collar crime* introduceert en er in 1949 zijn standaardwerk aan wijdt.¹⁷ Het bijzonder strafrecht wordt in de VS in de regel aangeduid als *regulatory offences*. Dit zijn misdrijven en overtredingen, waarvan ieder redelijk denkend persoon zou moeten weten dat inbreuken op die gebods- of verbodsnormen een ernstige inbreuk zijn op het welzijn of de veiligheid van de gemeenschap. Om die reden worden ze ook aangeduid als *public welfare offences*. Sinds 1886 is het in de VS ook mogelijk, dankzij een jurisprudentiële ontwikkeling,¹⁸ om rechtspersonen strafrechtelijk verantwoordelijk te stellen. Dat is ook mede het begin van een belangrijke evolutie naar rechtspersonenstrafrecht¹⁹ of bedrijfsstrafrecht, in de VS in de regel aangeduid als *corporate crime*.

17. Sutherland 1949.

18. Zie United States Supreme Court 10 mei 1886, 118 U.S. 394 (*Santa Clara County v. Southern Pacific Railroad*).

19. Wells 2001.

In continentaal Europa is de ontwikkeling verschillend van land tot land. In landen met veel industrialisering (mijnbouw, hoogovens), als Frankrijk en België, is er al aan het begin van de twintigste eeuw sprake van een forse ontwikkeling van het bijzonder strafrecht in de sociaal-economische sfeer.²⁰ Zo treedt in Frankrijk al in 1905 een strafrechtelijke kaderwet²¹ in werking die fraude moet tegengaan en de consument beschermen. De wet heeft zowel betrekking op waren als op handel. Die wet wordt in de jaren twintig van de vorige eeuw een belangrijk handhavingsinstrument en legt ook de basis voor de ontwikkeling van bijzondere opsporingsorganen en bijzonder strafprocesrecht. Met de beurscrash van 1929 en de daaropvolgende grote depressie kiest Frankrijk ook resoluut voor sociaal-economische regulering en strafrechtelijke handhaving.²²

In Nederland komt die ontwikkeling trager op gang. Wel werden er aan het begin van de twintigste eeuw, naast arbeidswetgeving en sociale wetgeving, onder invloed van de Nieuwe Richting strafrechtshervormingen doorgevoerd, als de maatregel van terbeschikkingstelling, een nieuw strafstelsel voor minderjarigen en de vervroegde invrijheidstelling. Ook in Nederland beseft men dat het gecodificeerd straf(proces)recht niet bij uitstek geschikt is om gespecialiseerde sociaal-economische reguleringen te handhaven, niet alleen omwille van de *ultimum remedium*-gedachte, maar tevens omwille van de noodzaak aan bijzondere instrumenten om inbreuken op te sporen, te vervolgen en te berechten. Voor de eerste echte ervaring met economisch ordeningsrecht van de overheid moeten we echter wachten tot de grote depressie in de jaren dertig van de vorige eeuw en tijdens de daaropvolgende oorlogsjaren. Zelfs noodwetgeving in het kader van de Eerste Wereldoorlog krijgt door een talmende overheid geen vervolg. Een ontwerp voor regulering van de effectenmarkten in 1919 leidde niet tot wetgeving.²³ In 1933, tegen de achtergrond van voedseltekorten, wordt de Landbouw-Crisiswet van kracht, die voorziet in een punitief tuchtrechtelijk kader. Commissies voor tuchtrechtspraak krijgen de bevoegdheid tot het opleggen van forse tuchtboetes, het intrekken van vergunningen, het verbeurdverklaren van waarborgsommen, enzovoort. Deze tuchtrechtspraak is gekoppeld aan de landbouwbedrijfsschappen. De keuze voor handhaving via het tuchtrecht is gebaseerd op expertise, passende bedrijfssancties en eenvoud en snelheid.

Tijdens de bezetting wordt het tuchtrecht verder aangezet voor de voedselvoorziening.²⁴ De tuchtsancties worden uitgebreid tot stillegging en het verbeurdverklaren van voorwerpen. De oorlogstuchtcommissies en -rechters zijn bepaald niet

20. Delmas-Marty & Teitgen-Colly 1992.

21. Loi du 1 août 1905 sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles.

22. Voor een historisch overzicht, zie: Delmas-Marty 1990 en voor een actuele stand van zaken, zie: Ducouloux-Favard 2012 en Matsopoulou & Mascala 2016.

23. Zie *Kamerstukken II* 1918/19, 255.

24. Voedselvoorzieningsbesluit 1941, *Verordeningblad* 13 januari 1941, nr. 2, stuk 12 en Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941, *Verordeningblad*, nr. 69.

onafhankelijk. Naast de tuchthandhaving wordt er tevens geopteerd voor een punitief bestuursrecht voor prijsbeheersing.²⁵ Een bestuursorgaan krijgt de bevoegdheid tot het opleggen van boetes, stillegging, confiscatie, enzovoort. Naast het tuchtrecht en het punitief bestuursrecht opteert de bezetter nog voor een derde handhavingsweg, via het Besluit met betrekking tot berechting van strafzaken betreffende het economische leven uit 1941. Enkel deze strafrechtelijke weg bevat de mogelijkheid tot het opleggen van vrijheidsstraffen. Het besluit bevat bijzondere regels voor de berechting van economische delicten, zoals de invoering van de economische politierechter. De delicten worden geregeld in een Economisch sanctiebesluit. Opvallend is dat er geen minimumsancties zijn, dat er naast economische overtredingen ook economische misdrijven worden ingevoerd met maximumstraffen tot zes jaar en forse boetes en dat in 1943 zelfs de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor rechtspersonen voor economische delicten van kracht wordt. In 1941 is er reeds een besluit met betrekking tot verruiming van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen ingevoerd. Zo wordt voorzien in bijzondere opsporingsbevoegdheden, ruimere mogelijkheden om lokalen en woningen te betreden en wordt de mogelijkheid van toepassing van dwangmiddelen, als in verzekeringstelling en voorlopige hechtenis, uitgebreid.

Alles overziend kunnen we stellen dat door de overgang van nachtwakersstaat naar de sociaal-economische interventiestaat de functie van het klassieke politiestrafrecht fors verruimd wordt. Er ontstaat naast het commune strafrecht (*Hauptstrafrecht*) een omvangrijk deel bijzonder strafrecht (*Nebenstrafrecht*) dat betrekking heeft op de strafrechtelijke handhaving van het sociaal-economisch ordeningsrecht. Toch blijken de overheden voor die handhaving van het sociaal-economisch ordeningsrecht in het interbellum en in bellum te kampen met een aantal dilemma's. De dilemma's kunnen we als volgt samenvatten:

- a. Is de handhaving een publiekrechtelijke taak of kan die worden overgelaten aan de sector zelf via zelfregulering/zelfhandhaving, al dan niet in een semi-publieke tuchtrechtelijke structuur?
- b. Verdient bij publiekrechtelijke handhaving de handhaving door het bestuur (punitief bestuursrecht) of de handhaving door de rechter (bijzonder strafrecht) de voorkeur?
- c. Is bij handhaving door het strafrecht het bijzonder strafrecht of het commune strafrecht het meest aangewezen en is er wel een intrinsiek, inhoudelijk onderscheid tussen beide?

3 VAN SOCIAAL-ECONOMISCHE INTERVENTIESTAAT NAAR VERZORGINGSSTAAT

Na de Tweede Wereldoorlog zien we dat de meeste landen hun ordeningsrecht en de handhaving ervan consolideren en verder uitbouwen, ook als de grote depres-

25. Prijsbeheersingsbesluit 1941, *Stb.* 1944, 132.

sie en de oorlog voorbij zijn. De jaren vijftig van de vorige eeuw zijn nog moeilijke jaren en in de jaren zestig van de vorige eeuw ontwikkelt de sociaal-economische interventiestaat zich tot een sociale welvaartsstaat of verzorgingsstaat, gekenmerkt door de maakbaarheid van de samenleving, op basis van wat in de VS wordt aangeduid als *social regulation*. Het ideologische model van de verzorgingsstaat is geboren. In het denken over strafrecht en bestrafing wordt afgerekend met de excessen van het totalitarisme. Er is een sterk pleidooi voor een rechtsstatelijk strafrecht met specifieke aandacht voor de rehabilitatie van de dader. Dankzij de sociologische criminologie in de VS ontstaat heel veel aandacht voor het ontstaan van strafwetgeving (primaire criminalisering) en de werking van het strafrechtssysteem zelf (secundaire criminalisering). Vooral in de VS neemt de belangstelling toe voor *corporate crime*, *white collar crime* en *organized crime*.

In Nederland worden de bezettingsbesluiten formeel vervangen door het in 1944 door de regering in ballingschap uitgevaardigde Besluit berechting economische delicten,²⁶ en de daarin opgenomen regeling aangaande tuchtrechtspraak voor de prijzen.²⁷ Het Besluit tuchtrechtspraak voor de voedselvoorziening (1942)²⁸ bleef evenwel in stand. Het Besluit berechting economische delicten bevat bijzondere regelingen betreffende opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. In het Besluit worden de economische regelingen opgesomd die onder de werkingssfeer ervan vallen. Na de Tweede Wereldoorlog wordt de noodzaak tot meer sociaal-economisch orderingsrecht en coherente handhaving ervan sterk gevoeld. Om die reden wordt al in 1945 de commissie-Langemeijer ingesteld, die tot taak heeft een nieuwe, uniforme regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van economische delicten te ontwerpen. Het ontwerp van wet van de commissie leidt tot de inwerkingtreding in 1951 van de Wet op de economische delicten (WED).²⁹ Op hoofdlijnen wordt het Besluit berechting economische delicten overgenomen (en daarmee inhoudelijk ook veel aspecten van het bezetterrecht). Met de WED kiest de wetgever duidelijk voor één algemene regeling, met eigen normstellingen, eigen opsporingsbevoegdheden en eigen sancties. Tevens kiest de wetgever voor het primaat van één handhavingsmodel, namelijk dat van het bijzonder strafrecht, dit ten koste van het economisch tuchtrecht en het punitief bestuursrecht. Er is op dat moment inderdaad veel onvrede over de concurrerende handhavingssystemen en over het gebrek aan rechtsbescherming in sommige van die systemen. Zo verdedigt Mulder³⁰ in zijn toonaangevende proefschrift over de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving in rechtsvergelijkend perspectief dat het bestuursrecht niet geschikt is voor het opleggen van

26. Besluit van 31 oktober 1944 houdende vaststelling van het Besluit berechting economische delicten, *Stb.* 1944, E135.

27. Zie Doorenbos 2008, p. 13.

28. *Stcrt.* 1942, 183.

29. Hollander 1952.

30. Mulder 1949.

punitieve sancties als de boete en de verbeurdverklaring van waarborgsommen. Die zijn voorbehouden aan het strafrecht. Toch is de keuze voor het primaat van het bijzonder strafrecht geen vanzelfsprekendheid. Al in de jaren dertig van de vorige eeuw is dit voorwerp van fors debat. In 1936 spreekt de Commissie-Van den Dries zich uit voor het invoeren van administratieve boetes in het fiscaal straf- en strafprocesrecht³¹ en Van der Poel³² pleit openlijk voor een algemeen administratief boetestelsel. In 1947 debatteert de NJV³³ over de vraag ‘met welke straffen en maatregelen, door welke rechterlijke en bestuursorganen en naar welke regels van het proces overtredingen en overheidsregelingen van het economisch leven behoren te worden beteugeld’. Opvallend is echter dat de discussie hoofdzakelijk beperkt blijft tot het rechtskarakter van de sancties en geen alomvattende discussie inhoudt over handhavingssystemen (materieel recht, procesrecht, rechtspleging).

De keuze van de wetgever is echter duidelijk, namelijk die voor het primaat van de strafrechtelijke handhaving en gebundeld in een deelcodificatie. Die keuze is neergelegd in artikel 5 WED:

‘Tenzij bij de wet anders is bepaald, kunnen ter zake van economische delicten geen andere voorzieningen met de strekking van straf of tuchtmaatregel worden getroffen dan de straffen en maatregelen, overeenkomstig deze wet op te leggen’.

Hoofdredeken voor de keuze voor bijzonder strafrecht en de deelcodificatie in de WED zijn: verruimde opsporingsbevoegdheden, streng economisch strafrecht met bijzondere sancties, een stelsel van ingrijpende voorlopige maatregelen en gespecialiseerde deskundigheid bij de rechterlijke macht.³⁴

Tevens zijn de algemene beginselen van strafrecht en van strafprocesrecht van toepassing op de WED, tenzij daar in de WED van wordt afgeweken. Die doorwerking loopt voor het strafrecht via artikel 91 Sr en voor het strafprocesrecht via artikel 25 WED. De WED bevat uiteraard bijzondere regelingen die afwijken van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. Zo voorziet de WED in 1951 in artikel 15 in de strafbaarheid van rechtspersonen voor economische delicten en neemt hiermee het bezettingsstrafrecht over op dit punt. Artikel 15 WED is een typisch voorbeeld van afwijking van het basisprincipe van artikel 91 Sr. In Boek I van het wetboek is in 1951 immers niet in de strafbaarheid van rechtspersonen voorzien.³⁵ Tevens wordt de economische strafrechter uitgerust met een zeer gevarieerd sanctiearsenaal. Ook wordt het mogelijk om in de onderzoeksfase voorlopige maatregelen te nemen, inclusief de tijdelijke stillegging of onderbe-

31. Zie Van der Poel 1942, p. 304.

32. Van der Poel 1942, p. 3077; Van der Poel 1951, p. 181.

33. Van Dullemen 1947.

34. Hollander 1952.

35. In 1976 wordt in art. 51 Sr algemene strafbaarheid van rechtspersonen ingevoerd en komt art. 15 WED dus te vervallen.