

# Historische ontwikkeling van het bijzonder strafrecht

*J.A.E. Vervaele*

## 1 Codificatie van algemeen en bijzonder strafrecht

Je zou kunnen stellen dat het bijzonder strafrecht zo oud is als 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) prijsspeculatie 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.<sup>1</sup>

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, genootschappen, grondbezitverhoudingen, etc. 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 V<sup>2</sup> of de Franse *Ordonnance Criminelle* van 1670 onder Koning Louis XIV,<sup>3</sup> 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 een coherent geheel, in een codificatie. Toch lukt dat slechts stapsgewijze

---

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](http://ledroitcriminel.free.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/ordonnance_criminelle_de_1670.htm)> voor de tekst.

wijs 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 rederecht<sup>4</sup> doen hun invloed gelden. De geschriften van Bentham, Voltaire, Beccaria, Montesquieu en Feuerbach<sup>5</sup> krijgen ook in Nederland weerklank. Voor Bentham,<sup>6</sup> de intellectuele vader van de codificatiegedachte, is de staat de enige legitieme bron van overheidsgeweld. De staat heeft het monopolie van het recht tot straffen (*ius puniendi*) en waarborgt hiermee het publiek welzijn. De rechtsordening 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.<sup>7</sup>

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 1791<sup>8</sup> 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 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.

---

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](http://www.syti.net/DDH.html)> voor de tekst.

8 Zie Vervaele 1990, p. 73.

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.’<sup>9</sup>

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 art. 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 Europees 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 politie-overtredingen (*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*

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 algemeen en bijzonder strafrecht gestoeld op het onderscheid tussen rechtsdelicten en wetsdelicten. Rechtsdelicten zouden betrekking hebben op gedragingen waarvan een ieder de onrechtmatigheid beseft ook al zou de wet hebben gezwegen, terwijl de wetsdelicten gedragingen betreft die pas onrechtmatig zijn

---

9 Smidt I 1891, p. 43-44.

geworden door de strafbaarstelling.<sup>10</sup> Rechtsdelicten weerspiegelen de bescherming van onze meest essentiële rechtsgoederen (leven, eigendom, etc.).<sup>11</sup> 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 douane straf(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 algemeen 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, etc. 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 algemeen 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 art. 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.’

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

---

<sup>10</sup> Zie Smidt I 1891.

<sup>11</sup> Kelk 2010, p. 12-13.

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 Kant<sup>12</sup> 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 wetboek<sup>13</sup> en is omwille van de klassieke stroming beperkt tot fiscaal straf(proces)recht, douane straf(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 voedingsbodem 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 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 ver-

---

12 Kant 1797.

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

schuift 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 plaats maken voor de Nieuwe Richting, ook aangeduid als sociologisch positivisme of sociaal verweer. Deze school heeft zowel aandacht voor de biologische oorzaken (Lombroso)<sup>14</sup> als voor de sociale oorzaken van criminaliteit (Ferri, Prins, Tarde).<sup>15</sup> In 1905 publiceerde de Nederlandse criminoloog Bongger zijn bekende studie over de economische context van criminaliteit.<sup>16</sup> 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 sociaal-liberaal 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 orderingsrecht 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, verandert het politiestrafrecht in een streng repressief uitzonderingsstrafrecht of veiligheidstrafrecht.

Schoolvoorbeeld voor de ontwikkeling naar een sociaal-economische interventiestaat is uiteraard de VS. Al aan het einde van de negentiende eeuw, in wat de *Progressive Age*, wordt genoemd, ontwerpt de VS orderingswetgeving op het terrein van interstatelijke handel, eerlijke handel, voedselkwaliteit, monetair beleid, etc. 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 boomjaren en de beurscrash in 1929 op Wallstreet komt in de grote depressie een omvangrijk sociaal-economisch orderingsrecht tot stand onder de noemer *New Deal*. Het pakket gaat van arbeidswetgeving tot het

---

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.

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. De beschermingsgedachte staat voorop en is erop gericht om de burger te beschermen 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 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. Er ontstaat dus ook een bijzonder strafprocesrecht, naast bestuursrechtelijke handhaving.

Het is dus geen toeval dat Sutherland in 1939 de term *white collar crime* introduceert en er in 1949 zijn standaardwerk aan wijdt.<sup>17</sup> 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,<sup>18</sup> om rechtspersonen strafrechtelijk verantwoordelijk te stellen. Dat is ook mede het begin van een belangrijke evolutie naar rechtspersonenstrafrecht<sup>19</sup> of bedrijfsstrafrecht, in de VS in de regel aangeduid als *corporate crime*.

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.<sup>20</sup> Zo treedt in Frankrijk in 1905 een strafrechtelijke kaderwet<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

---

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.

20 Delmas-Marty en Teitgen-Colly 1992.

21 Loi du 1 août 1905 sur la repression 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 1973 en voor een actuele stand van zaken, zie: Ducouloux-Favard 2008.

In 1945 wordt in Frankrijk bijvoorbeeld de strafrechtelijk gehandhaafde anti-trustwetgeving van kracht.

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 orderingsrecht 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 een semi-permanent karakter, zoals het geval is geweest met de Beurswet 1914. Een ontwerp voor regulering van de effectenmarkten in 1919 leidde niet tot wetgeving.<sup>23</sup> 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, etc. 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.<sup>24</sup> De tuchtsancties worden uitgebreid tot stillegging en het verbeurdverklaren van voorwerpen. De oorlogstuchtcommissies en -rechters zijn bepaald niet onafhankelijk. Naast de tuchthandhaving wordt er tevens geopteerd voor een punitief bestuursrecht voor prijsbeheersing.<sup>25</sup> Een bestuursorgaan krijgt de bevoegdheid tot het opleggen van boetes, stillegging, confiscatie, etc. 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

---

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

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

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



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 inverzekeringstelling 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-economische 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 depressie 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 bestraffing 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 econo-

mische delicten,<sup>26</sup> en de daarin opgenomen regeling aangaande tuchtrechtspraak voor de prijzen.<sup>27</sup> Het Besluit tuchtrechtspraak voor de voedselvoorziening (1942)<sup>28</sup> 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).<sup>29</sup> 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 handhavingmodel, 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 Mulder<sup>30</sup> 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 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 strafprocesrecht<sup>31</sup> en Van der Poel<sup>32</sup> pleit openlijk voor een algemeen administratief boetestelsel. In 1947 debatteert de NJV<sup>33</sup> 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).

---

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.

31 Zie Van der Poel 1942, p. 304.

32 Van der Poel 1942, p. 307 en Van der Poel 1951, p. 181.

33 Van Dullemen 1947.

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 art. 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.<sup>34</sup>

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 art. 91 Sr en voor het strafprocesrecht via art. 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 art. 15 in de strafbaarheid van rechtspersonen voor economische delicten en neemt hiermee het bezettingsstrafrecht over op dit punt. Art. 15 WED is een typisch voorbeeld van afwijking van het basisprincipe van art. 91 Sr. In Boek I van het wetboek is in 1951 immers niet in de strafbaarheid van rechtspersonen voorzien.<sup>35</sup> Tevens wordt de economische strafrechter uitgerust met een zeer gevarieerd sanctie-arsenaal. Ook wordt het mogelijk om in de onderzoeksfase voorlopige maatregelen te nemen, inclusief de tijdelijke stillegging of onderbewindstelling. Ook strafprocessueel zijn er belangrijke bijzondere regels die afwijken van het Wetboek van Strafvordering. Zo is er geen concrete verdenking vereist in de zin van art. 27 Sv en enkel concrete aanwijzingen volstaan om de WED-opsporingsbevoegdheden aan te wenden. Deze laatste zijn daarenboven ruimer dan in het Wetboek van Strafvordering en minder gebonden aan de voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris.

In art. 1 WED wordt bepaald wat economische delicten uit de sociaal-economische wetgeving zijn. Dat gebeurt op basis van een limitatieve opsomming van artikelen in ordeningswetten waarop de WED van toepassing is. De ordeningswetten (formele wet, AMvB, ministeriële regeling) bevatten de materiële inhoud van de strafbepalingen. Die wetgevingstechniek in het bijzondere strafrecht wordt aangeduid als gelede normstelling. De lijst van art. 1 WED is lang en bestrijkt landbouw en visserij (inclusief dierenwelzijn), nutsvoorzieningen, gezondheidszorg, volksgezondheid, vervoer, financiële diensten, arbeidsomstandigheid, etc. De WED is ontwikkeld vanuit ordeningswetgeving in crisis- en oorlogstijden naar strafrechtelijke handhaving van de ordeningswetgeving in de verzorgingsstaat, gericht op het publieke welzijn. In 1994 worden ook vele milieuwetten via het nieuwe art. 1a WED onder het toepassingsbereik

---

34 Hollander 1952.

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

van de WED gebracht. Daarmee wordt de strafrechtelijke handhaving van het milieu strenger en geconcentreerd in de WED. De WED groeit uit tot een deelcodificatie die van toepassing is op meer dan honderd ordeningswetten.

Toch heeft de WED niet het monopolie van het bijzonder strafrecht. Het Wetboek van Strafrecht bevat belangrijke strafbaarstellingen voor de handhaving van de ordeningswetgeving, zoals valsheid in geschrift (art. 225 Sr) en oplichting (art. 326 Sr), maar ook de faillissementsdelicten (artt. 340-348 Sr.) en deelname aan criminele of terroristische organisatie (artt. 140 en 140a Sr). Ook zijn niet alle ordeningswetten met bijzondere strafbepalingen onder de werking van de WED gebracht. Zo hebben het fiscaal straf(proces)recht en het douanestraf(proces)recht een aparte status en kaderwetgeving.<sup>36</sup> Maar ook een aantal bijzondere wetten, als bijvoorbeeld de Opiumwet, is niet onder de WED gebracht.

Slechts weinig landen in Europa zijn erin geslaagd om voor het economisch strafrecht een deelcodificatie uit te werken. In veel landen bestaat het economisch strafrecht uit een lappendeken aan bijzondere wetten met strafbepalingen. Een interessante vergelijking is die met Duitsland, niet in het minst omdat Duitsland tijdens de bezetting mede vorm heeft gegeven aan het bijzonder strafrecht in Nederland. Duitsland neemt in 1949 een nieuwe wet aan op het terrein van het economisch strafrecht,<sup>37</sup> maar in feite bevat die wet een dual handhavingsregime. Enerzijds voorziet de wet in een administratief boetestelsel (*Ordnungswidrigkeiten*), waarbij beroep openstaat, niet bij de bestuursrechter, maar bij de strafrechter; anderzijds voorziet de wet in economische delicten die door de strafrechter worden berecht. Het administratief boetestelsel wordt in 1952 neergelegd in een aparte deelcodificatie, het *Ordnungswidrigkeitengesetz*.<sup>38</sup> Deze kaderwet voor administratieve boeten (*Geldbusse*) is in de loop van de twintigste eeuw van toepassing verklaard op veel bijzondere wetten en in 1974 zelfs van toepassing verklaard op alle overtredingen uit het Wetboek van Strafrecht. In tegenstelling tot het Duitse gemeen en het overige bijzonder strafrecht gelden hier het opportuniteitsbeginsel en de aansprakelijkheid van rechtspersonen. Het *Ordnungswidrigkeitenrecht* is met de jaren uitgegroeid tot een materieelrechtelijke en procesrechtelijke regeling voor alle beboetbare feiten. Ondanks de forse ontwikkeling van het boeterecht wordt in Duitsland ook het bijzonder economisch strafrecht en het fiscaal straf(proces)recht en douane(straf)procesrecht verder vernieuwd. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw worden twee grote hervormingen doorgevoerd met betrekking tot het economisch strafrecht.<sup>39</sup> Nieuwe economische delicten zien het licht, zoals fraude in het betalingsverkeer, cybercriminaliteit in de economische sfeer, etc. maar ook worden gespecialiseerde opsporingsorganen ingericht en komt er specialisatie bij het OM en bij de rechterlijke macht. In de jaren zeventig van de

---

36 Zie voor commentaar op Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR): Valkenburg 2001 en 2007.

37 *Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts*, 26 juli 1949.

38 Zie Göhler 2006.

39 Tiedemann 2010 en 2008.

vorige eeuw wordt ook een nieuwe kaderwet voor het fiscale en douaneterrein, de *Abgabenordnung*, ingevoerd. In realiteit kennen zowel de bijzondere ordeningswetten, de wetten met betrekking tot economische criminaliteit als de *Abgabenordnung* beboetbare feiten (*Ordnungswidrigkeiten*) en strafbaarstellingen. In het Duitse systeem is sinds de Tweede Wereldoorlog duidelijk sprake van een duaal handhavingssysteem, gebaseerd op punitief bestuursrecht (let wel, met beroep bij de strafrechter) en bijzonder strafrecht.

Samenvattend: na de Tweede Wereldoorlog is Nederland erin geslaagd om een groot deel van het bijzonder strafrecht te codificeren in een deelcodificatie en vorm te geven aan het bijzonder karakter van dit straf(proces)recht. Het idee dat er een intrinsiek, inhoudelijk onderscheid zou zijn tussen rechtsdelicten en wetsdelicten, wat nog de basis vormde voor het onderscheid tussen het Wetboek van Strafrecht en het bijzonder strafrecht in 1886, is in de loop van de twintigste eeuw in veel Europese landen, waaronder Nederland, verlaten. Pogingen in de strafrechtsdogmatiek om via een ethisch of materieel onrechtcriterium tot een onderscheid te komen zijn mislukt. Algemeen wordt aanvaard dat de keuze voor een handhavingssysteem niet is gestoeld op ontologisch criteria van onrecht, maar op beleidsinstrumentele criteria. Het onderscheid tussen misdrijf of overtreding is afhankelijk van de betekenis van het geschonden rechtsgoed, de omvang en de wijze van schending en de opzettelijkheid. Het bijzonder strafrecht is niet meer beperkt tot overtredingen, maar omvat ook misdrijven met gevangenisstraffen tot zes jaar en zeer punitieve sancties, als hoge boetes, uitsluiting, beroepsverbod, sluiting van bedrijven, etc.

#### 4 Primaat van het bijzonder strafrecht in discussie: een stille revolutie

De keuze van de WED-wetgever voor het primaat van het bijzonder strafrecht bij de handhaving van de ordeningswetgeving betekent niet het einde van de discussie over de handhavingssystemen, integendeel.

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw ontstaat er bij het bestuur een groeiende behoefte aan eigen verantwoordelijkheid voor de handhaving van de ordeningswetgeving, vaak materieel gekoppeld aan bepaalde ministeries (landbouw, economie, etc.). Bestuurlijke handhaving wordt gezien als een sluitstuk van de integrale verantwoordelijkheid voor het regulerings- en handhavingproces. Het bestuur wil ook meer feitelijke zeggenschap over de controle (toezicht) en sanctionering en wil de toezichthouders uitrusten met sanctiebevoegdheden, als bestuurlijk verlengstuk van het beleid. Op een aantal terreinen is ook sprake van een handhavingstekort.<sup>40</sup> Het bijzonder strafrecht heeft slechts een symbolische functie. Het aantal strafzaken is op één hand te tellen en de opgelegde strafsancities zijn niet effectief. Dit handhavingstekort met betrekking tot het behoud van de visserijbestanden leidt begin jaren negentig van de vorige

---

40 CTW-advies *Handhaving door bestuurlijke boeten*, CTW 94/1, Den Haag 1994. Voor uitleg zie: Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (Commissie Michiels), *Handhaven op niveau*, Deventer: WED Tjeenk Willink 1998.

eeuw tot forse spanningen met de Europese Gemeenschap en het ontslag van de minister van Landbouw en Visserij.<sup>41</sup> Er is duidelijk een maatschappelijke tendens tot instrumentalisering van de handhaving gericht op het realiseren van beleidsdoelen.<sup>42</sup>

Na veertig jaar WED wordt de balans opgemaakt. De Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW)<sup>43</sup> pleit in 1994 voor een model waarbij voor de handhaving van bijzondere wetten gekozen moet worden voor punitief bestuursrecht of bijzonder strafrecht. Het kabinet is echter voorstander van een duaal model.<sup>44</sup> Dit duaal model zal zich doorzetten als het dominante model, hetgeen betekent dat in de bijzondere wetten qua handhavingsarrangement beroep wordt gedaan én op het punitief bestuursrecht én op strafrecht (bijzonder en algemeen). Dit duale model wordt bijvoorbeeld gehanteerd in de Wet op het financieel toezicht.<sup>45</sup> Om die reden ontwikkelt zich ook in Nederland een duaal handhavingssysteem en ontstaat er, naast het bijzonder strafrecht, een straffend bestuur,<sup>46</sup> ook wel aangeduid als bestuursstrafrecht.<sup>47</sup> Daarmee heeft Nederland een met Duitsland vergelijkbaar duaal model, met als opmerkelijk verschil dat de strafrechter de beroepsrechter is in Duitsland en de bestuursrechter de beroepsrechter in Nederland. Voor de strafrechtelijke weg van het duale model wordt vooral aangesloten bij de WED en daarmee op de eenheidswerking van de WED, maar voor het punitief bestuursrechtelijke deel is er sprake van grote versnippering in de bijzondere wetten. Om die reden wordt in de vierde tranche van de codificatie van het algemeen bestuursrecht, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) uitvoerig aandacht besteed aan het punitief bestuursrecht. De Awb-regeling voor de bestuurlijke handhaving, en de bestuurlijke boete in het bijzonder,<sup>48</sup> is in 2009 in werking getreden en bevat een kaderregeling die eenheidsscheppend karakter heeft en waarvan slechts bij wet in formele zin kan worden afgeweken. De Awb-regeling bevat een standaardregeling voor de bestuurlijke toezicht- en sanctiebevoegdheden.

Niettemin zijn er nog steeds enkele opvallende verschillen in de handhaving van de ordeningswetgeving, ook verschillen die lastig te verklaren zijn vanuit een consistent handhavingsbeleid. De handhaving van de ordeningswetgeving op het terrein van het financiële toezicht is, als gezegd, het type voorbeeld van een duaal handhavingssysteem. Zowel de Autoriteit Financiële Markten als de opsporingsorganen spelen hun respectievelijke rol. Er is veel driehoeksoverleg en een *una via*-regeling om te voorkomen dat er sanctiecumulatie ontstaat. In het kader van een financieel expertisecentrum (FEC) wisselen de betrokken handhavingsorganen informatie uit.<sup>49</sup> Anderzijds is het opvallend dat voor de

---

41 Vervaele 1991.

42 Foqué en 't Hart 1990.

43 *Handhaving door bestuurlijke boeten*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1994.

44 Zie voor dit duaal model (model A en B), *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 119 (MvT).

45 Zie hoofdstuk 6 (Keulen) in deze bundel.

46 Rogier 2001.

47 Hartmann en Van Russen Groen 1998.

48 Van Buuren en Borman 2009.

49 Luchtman, Vervaele en Jansen 2002.

handhaving van de mededingingswetgeving een heel andere weg is bewandeld, terwijl ook hier sprake is van ingewikkelde inbreuken en miljoenenboetes. De strafrechtelijke handhaving van de mededinging behoorde vanaf het eerste uur bij de WED. In 1989 wordt die materie echter, met de inwerkingtreding van de nieuwe Mededingingswet, aan de WED onttrokken en exclusief toebedeeld aan het punitief bestuursrecht. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Europese Commissie krijgen een monopolie met betrekking tot de handhaving van het mededingingsrecht. De laatste jaren is evenwel duidelijk geworden dat de exclusieve bestuurlijke weg zijn beperkingen heeft en dat er voor bepaalde misbruiken grote behoefte bestaat aan strafvorderlijke opsporingsbevoegdheden, dwangmiddelen en strafrechtelijke sancties. Om die reden is er nu wetgeving in voorbereiding die ook voor de handhaving van de vrije mededinging moet voorzien in een duaal model van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.<sup>50</sup>

De opmars van het punitief bestuursrecht is niet de enige ontwikkeling die het primaat van het bijzonder strafrecht heeft ondergraven. In Nederland is een traditie blijven bestaan van regulering door de sector zelf. In tegenstelling tot het VS-model van *command and control* is er in Nederland, ook na de Tweede Wereldoorlog, een sterke traditie van *compliance*, met systemen van zelfregulering en handhaving door de sector zelf. De handhaving van de beursregulering gebeurt tot midden jaren negentig van de vorige eeuw door de beurs zelf; de handhaving van de vrije mededinging gebeurt binnen de ondernemingswereld. Zelfstandige publiekrechtelijke handhavingsorganen als de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de NMa zijn, in vergelijking tot andere Europese landen, van recente datum. Bovendien waait er in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw een dereguleringswind. Onderdeel van de deregulering is de herwonnen belangstelling voor zelfregulering en ook handhaving door de beroepsgroep zelf (tucht van de sector). In Nederland wordt met dit laatste geëxperimenteerd voor de handhaving van de visserijregelgeving. Regionale groepen van vissers worden zelf verantwoordelijk voor het beheer en de handhaving van de vangstquota. Al snel blijkt dat punitieve sanctionering door de sector zelf een wassen neus is als er geen publiekrechtelijk handhavingssysteem als stok achter de deur klaar staat. Bovendien blijkt het rechtstatelijk gehalte van de private handhaving niet steeds op orde te zijn.<sup>51</sup>

Zelfregulering door de beurs en de ondernemingswereld blijken onhoudbaar en worden in de jaren negentig van de vorige eeuw vervangen door publiekrechtelijke handhavingssystemen. De Stichting toezicht effectenverkeer wordt vervangen door de AFM. Ook de komst van de NMa betekende een duidelijke keuze voor de publiekrechtelijke handhaving.

Het beeld in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw is dus helemaal niet meer dit van het primaat van het bijzonder strafrecht, maar veeleer van een nieuwe pluraliteit aan handhavingssystemen met een punitief karakter (nieuw

---

50 *Kamerstukken II* 2009/10, 24 036, nr. 369, p. 17 e.v.

51 Vervaele 1999a, p. 147-243.

tuchtrecht, punitief bestuursrecht, bijzonder strafrecht, algemeen strafrecht). De materiële ministeries hebben via de niet strafrechtelijke handhaving verantwoordelijkheid geëist en gekregen voor de integrale regulering en handhaving. Art. 5 WED, dat voorziet in een exclusieve rol voor de WED bij de punitieve handhaving van het ordeningsrecht, is achterhaald. Door de explosieve groei van het punitief bestuursrecht is de eenheidscheppende rol van de WED uitgespeeld. Niet voor niets sprak Corstens in zijn afscheidsrede van een stille revolutie in het strafrecht.<sup>52</sup> In realiteit is de exclusiviteit van het bijzonder strafrecht voor de handhaving van het strafrecht veranderd in een complementaire rol als *ultimum remedium* in een duaal handhavingssysteem. *Ultimum remedium* of *ultima ratio* betekent niet dat de rol van het bijzonder strafrecht is gereduceerd tot een stok achter de deur. Het betekent wel dat het wordt ingezet voor de zwaardere feiten en dat er door het Openbaar Ministerie wordt naar gestreefd om een vast aantal zware feiten per ordeningscluster voor de strafrechter te brengen. Streefcijfers voor fiscale fraude, verzekeringsfraude, beursfraude, etc. zijn de regel geworden. In dit model worden dus sturingsinstrumenten in de handhavingssketens dominant. Driehoeksoverleg is aan de orde van de dag. Er worden transactie- en vervolgingsrichtlijnen opgesteld en *una via*-afspraken gemaakt. Via zelfsturing in de handhavingssketens<sup>53</sup> moet ervoor worden gezorgd dat de zaken via filters van proportionele zwaarte over de handhavingssystemen en afdoeningsinstrumenten worden verdeeld. Binnen de strafrechtelijke keten heeft het Openbaar Ministerie de bevoegdheid gekregen om zelf strafbeschikkingen uit te schrijven. Naast de strafrechter hebben we dus nu het straffend bestuur en het straffend Openbaar Ministerie.<sup>54</sup> De handhavingssystemen professionaliseren verder. Het bijzonder strafrecht is vooral het terrein van de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel OM; de bestuurlijke handhaving van de toezichthouders. De toezichthouders zijn vaak de natuurlijke toevoer voor de strafrechtelijke handhaving en sommige van hun ambtenaren zijn niet alleen toezichthouder maar hebben ook beperkte of algemene opsporingsbevoegdheid als buitengewoon opsporingsambtenaar (boa).

Tevens is er die jaren sprake van een osmose tussen bijzonder strafrecht en algemeen strafrecht. Veel van de bijzondere regels, die de deelcodificatie van de WED rechtvaardigden, zoals de strafbaarheid van rechtspersonen, de verruimde opsporingsbevoegdheden, de verruimde transactiebevoegdheden, zijn intussen ook ingevoerd in het algemeen strafrecht. Steeds luider wordt de vraag gesteld of de WED niet zijn langste tijd gehad heeft.<sup>55</sup> In 2005 wordt in een rapport aan Justitie, onder de naam *De WED op de helling*,<sup>56</sup> de balans opgemaakt van de handhaving van de ordeningswetgeving. Het rapport onderstreept de belangrijke eenheidscheppende functie van de WED en stelt zich de vraag of de WED, in

---

52 Corstens 1995.

53 Zelfsturing in de strafrechtssketen, *Justitiële Verkenningen* 1997-4.

54 Zie art. 257a Sv e.v.

55 Wladimiroff 1989.

56 Gritter, Knigge en Kwakman 2005.



plaats van te verdwijnen, niet veeleer zou moeten uitgroeien tot een algemene regeling voor de strafrechtelijke handhaving van het gehele ordeningsrecht.

Afsluitend kan worden gesteld dat de stille revolutie niet alleen gaat over een herschikking van handhavingsinstrumenten, maar ook een evolutie van wetshandhaving naar rechtshandhaving. Er wordt veel meer belang gehecht aan de maatschappelijke werking van de rechtshandhaving. Sturing door recht, sturing met rechtshandhaving, met een zelfstandige rol voor de rechtshandhaving, is niet louter instrumenteel als verlengstuk en sluitstuk van het beleid, maar ook normatief gericht op versterking van het rechtsbewustzijn en de bescherming van de rechtswaarden en sociale normen.<sup>57</sup>

Tevens zien we dat de handhaving verhardt. Grote fraudeonderzoeken naar beursfraude, bouwfraude, fraude met Europese subsidies, BTW-fraude, fraude in de onroerend goed sector, milieufraude al dan niet gecombineerd met georganiseerde misdaad leiden tot mammoetzaken. Door de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen zitten zowel fysieke personen als rechtspersonen op de beklagdenbank. Bij zware milieuovertredingen komt er ook een stroom van zaken op gang tegen publiekrechtelijke rechtspersonen, inclusief de staat zelf.

Toch loopt de strafrechtelijke handhaving niet altijd over rozen. Door de toegenomen complexiteit van de strafzaken wordt het Openbaar Ministerie vaak geconfronteerd met ingewikkelde bewijsproblemen en/of strafzaken met veel transnationale aspecten. Het Openbaar Ministerie is ook niet altijd in staat om grote strafzaken volgens de regels van de kunst door het proces te geleiden. De afgelopen jaren zijn meerdere megazaken stukgelopen op bewijsproblemen of procedurefouten. In een aantal belangrijke strafzaken is het Openbaar Ministerie door de strafrechter ook gesanctioneerd (niet-ontvankelijkheid, uitsluiting bewijs, strafvermindering) voor belangrijke procedurefouten of ontoelaatbaar handelen. Hierdoor ontstaat het beeld van een falend handhavingsapparaat en van een tekortschietend strafrecht. Toch is die beeldvorming niet helemaal terecht. In het Openbaar Ministerie is de specialisatie op het terrein van het bijzonder strafrecht vormgegeven door de oprichting van het Functioneel Parket en het clusteren van expertise bij bepaalde rechtbanken. Bovendien is het Nederlandse strafrechtssysteem één van de actiefste in Europa op het terrein van de handhaving van het bijzonder strafrecht. Ook heeft een aantal belangrijke zaken geleid tot strafrechtelijke veroordelingen (Ahold-zaak, bouwfraude, beleggingsfraude, etc.).

Anderzijds is de bestuurlijke handhaving verder versterkt en dit op een manier die veel verder gaat dan oorspronkelijk de bedoeling was.<sup>58</sup> De bestuurlijke boetes worden niet alleen toegepast op gestandaardiseerde lichte vergrijpen, maar ook steeds meer op complexe en ernstige vergrijpen. In een aantal bijzondere wetten, zoals de Mededingingswet en de Wet op het financieel toezicht wordt ook voorzien in punitieve boetes die de strafrechtelijke geldsancties te boven gaan en in hoge boeteminima met een matigingsbevoegdheid.

---

57 Duk 1973.

58 Zie CTW-advies, *Handhaving door bestuurlijke boeten*, CTW 94/1, Den Haag 1994.

Deze nieuwe ontwikkeling naar een zeer punitief bestuursrecht voor fysieke personen en rechtspersonen blijft niet zonder gevolgen. Steeds meer zien de bestuursrechter en de bestuurswetgever zich verplicht om te voorzien in semi-strafrechtelijke regels met betrekking tot daderschap, schuld, bewijsverkrijging en bewijsgebruik, rechtvaardigingsgronden, etc. Het punitief bestuursrecht en het (bijzonder) strafrecht groeien heel snel naar elkaar toe. Het straffend bestuur gaat steeds meer lijken op het strafrecht, maar het grote verschil blijft natuurlijk dat in eerste instantie niet de rechter, maar het bestuur de punitieve sanctie oplegt. De Vierde Tranche van de Awb is een codificatie van het punitief bestuursrecht.

In de strafrechtsdogmatiek na de Tweede Wereldoorlog is er geen unanimiteit over de wenselijke aanpak. Een belangrijke stroming pleit voor mede strafrechtelijke handhaving van collectieve rechtsgoederen en dus voor het uitbouwen van het bijzonder strafrecht. Er is echter ook een belangrijke stroming, vooral vertegenwoordigd door de school van Frankfurt onder leiding van Hassemer,<sup>59</sup> die terug wil naar een Kantiaanse beperkte rol voor het strafrecht en die de handhaving van het ordeningsrecht volledig wil overlaten aan het punitief bestuursrecht. Tevens is er een kleinere criminologische stroming die het abolitionisme van het strafrecht voorstaat en het strafrecht wil vervangen door andere sociale controlemechanismen.<sup>60</sup>

## **5 Het bijzonder straf(proces)recht: versterking van rechtswaarborgen en rechtsbescherming**

Eerder is al aangegeven dat het bijzonder strafrecht geboren is als crisisstrafrecht en dat de rechtsbescherming en rechtswaarborgen niet de eerste prioriteit waren. Na de Tweede Wereldoorlog is de situatie iets verbeterd, maar veel bijzonder strafrecht blijft toch ook bijzonder in de zin van minder rechtswaarborgen. Strafbaarstellingen zonder subjectief bestanddeel, gelede normstellingen, vergaande medewerkingverplichtingen, uitgebreide opsporingsbevoegdheden, ruimere definitie van het redelijk vermoeden, grotere beperking van de privacy, etc. zijn de regel.

De afgelopen decennia is duidelijk sprake geweest van het versterken van de rechtswaarborgen in het bijzonder strafrecht en het aanpalend punitief bestuursrecht. Dit proces is via diverse kanalen gelopen. Zowel internationale als Europese mensenrechtenverdragen bevatten bepalingen die staten verplichtingen opleggen. Voor het bijzonder straf(proces)recht kan daarbij worden gedacht aan het legaliteitsbeginsel, het recht op een eerlijk proces, het recht of deugdelijke rechtsbescherming, het recht op privacy, etc. In de Europese regio hebben het EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) grote invloed uitgeoefend. In sommige landen, als Nederland, is die rechtspraak ook van interne productie, omdat lage en hoge rechters de EVRM-

---

59 Herzog en Neuman 2010.

60 Hulsman en Bernat de Celis 1982.

normen hanteren als interne normen, dankzij het gematigde monisme van de Grondwet. In andere landen, is dankzij een sterke constitutionele traditie en het bestaan van constitutionele hoven, de nationale constitutionele rechtspraak van groot belang. In die landen is er sprake van een constitutionalisering van het bijzonder strafrecht. Zo heeft de rechtspraak van het Franse Constitutionele Hof en de Franse Raad van State ervoor gezorgd dat de ruime onderzoeksbevoegdheden in het Franse douanestrafrecht en fiscaal strafrecht juridisch aan banden zijn gelegd en dat het aanwenden van onderzoeksbevoegdheden voldoen aan het legaliteits- en proportionaliteitsbeginsel en dat het respect voor de bescherming van de woning en de privacy worden gegarandeerd.

Op de vraag of het EVRM voor bepaalde inbreuken of bepaalde sancties verplicht tot strafrechtelijke handhaving boven andere vormen van punitief recht is geen éénduidig antwoord te formuleren. Het lijdt geen twijfel dat vrijheidsberovende straffen op basis van art. 5 EVRM zijn voorbehouden aan de strafrechter, maar of andere strenge straffen zijn voorbehouden aan de strafrechter is nooit éénduidig door het EHRM beantwoord. Uit art. 6 EVRM en gerelateerde jurisprudentie valt geen harde bovengrens aan administratieve handhaving af te leiden. De toegang tot de rechter houdt alleen in dat beroep openstaat op een rechter die de waarborgen van art. 6 EVRM garandeert. Dit kan de strafrechter zijn in beroep (Duitse systeem), de bestuursrechter (Nederlandse systeem) of de civiele rechter (Franse systeem).

Wel heeft de jurisprudentie van het hof, via de interpretatie van het begrip *criminal charge* uit art. 6 EVRM, ervoor gezorgd dat forse punitieve bestuurlijke boetes toelaatbaar zijn omdat de waarborgen van art. 6 lid 1-3 EVRM, onverminderd gelden. Ook als de wetgever kiest voor punitieve boetes via de bestuurlijke handhaving zullen de strafrechtelijk gekleurde waarborgen van art. 6 EVRM gelden. De groei van het punitief bestuursrecht is dus geen vlucht uit de strafrechtelijke waarborgen, maar is precies door de osmose tussen beide mogelijk geworden. Of het nu gaat over verdedigingsrechten, onschuldpresumptie of zwijgrecht, vergelijkbare waarborgen gelden in het punitief bestuursrecht en in het bijzonder strafrecht. Zo heeft het EHRM bijvoorbeeld aangegeven dat strafbaarstellingen of administratieve inbreuken kunnen worden gedefinieerd zonder subjectieve bestanddelen, indien de sancties proportioneel zijn. Bij hogere sancties kan het opzet op een wettelijk vermoeden zijn gebaseerd, steeds onder de voorwaarde dat dit vermoeden weerlegd kan worden. Deze materieelrechtelijke en bewijsrechtelijke criteria, gekoppeld aan het onschuldvermoeden, gelden dus zowel voor het bijzonder strafrecht als voor het punitief bestuursrecht.<sup>61</sup>

Ook al is de basisstelling dat het art. 6 EVRM geen regels van bewijsrecht bevat, toch heeft het EHRM een jurisprudentiële leer ontwikkeld over de verhouding tussen bewijsverkrijging, bewijsgebruik en eerlijkheid van het proces. Daarbij kijkt het EHRM naar de hele procesketen, van initieel onderzoek tot de zitting. Die procesketen in zijn geheel moet voldoen aan de eisen

---

61 Zie EHRM 7 oktober 1988, Salabiaku tegen Frankrijk, appl.no. 10519/83.

van een eerlijk proces.<sup>62</sup> Het hof heeft er bijvoorbeeld in zijn rechtspraak ook op gewezen dat strafrechtelijke waarborgen als het zwijgrecht, ook moeten worden gegarandeerd in het bestuurlijke toezicht, als het de bedoeling is om het bewijs later als toelaatbaar bewijs in het strafproces te gebruiken.<sup>63</sup> Ook heeft het EHRM, niet altijd éénduidig, recht gesproken over de verhouding tussen het zwijgrecht en het *nemo tenetur*-beginsel. In veel bijzonder strafrecht is sprake van forse medewerkingplichten, ook plichten die kunnen leiden tot zelfincriminatie.<sup>64</sup> Tevens heeft het EHRM bepaalde modaliteiten van bijzondere opsporingsbevoegdheden (infiltratie en uitlokking, anonieme getuige) gekwalificeerd als een schending van het EVRM.

Ook van belang is het legaliteitsbeginsel van art. 7 EVRM. Bij implementatie van Europese Unie-wetgeving kan vaak niet worden volstaan met het kopiëren van de EU-bepaling in de bijzondere strafwetgeving, want vaak zijn die bepalingen niet precies genoeg gedefinieerd en dreigt er dus een potentiële schending van het *lex certa*-beginsel. Ook kan de vraag worden gesteld of alle gelede normstelling in het bijzonder strafrecht voldoet aan de *foreseeability* van art. 7 EVRM. De normadressaten moeten immers vooraf en precies (*lex praevia, lex certa*) weten wat de verboden, geboden en zorgplichten zijn die strafrechtelijk worden gehandhaafd.<sup>65</sup>

Kortom, het EHRM en de nationale rechters hebben begrip voor de bijzonderheden bij de handhaving van de ordeningswetgeving, maar hebben ervoor gezorgd dat die handhaving verloopt volgens de rechtswaarborgen van de rechtsstaat en de mensenrechtenverdragen.

## 6 Europeanisering en internationalisering van het bijzonder strafrecht

Een andere stille revolutie is die van de internationalisering/Europeanisering van het ordeningsrecht. Op een aantal terreinen is de invloed van de internationalisering van de normering zeer substantieel. Dat geldt in het bijzonder voor milieuregelgeving, maar ook voor onderdelen van het douanerecht of voor transnationale economische criminaliteit begaan in georganiseerd verband. De invloed van het Europese beleid en recht op het ordeningsrecht is echter vele malen substantiëler en dat geldt zowel voor de inhoud van de regelgeving zelf als voor de handhaving ervan. Het nationale materiële ordeningsrecht is in grote mate uitwerking van Europese richtlijnen en verordeningen. De Unie-trouw, neergelegd in art. 4(3) van het Unie-Verdrag van Lissabon, verplicht wetgever, bestuur, rechterlijke macht om de doelstellingen van Verdrag en secundaire wetgeving na te komen en de daaruit voortvloeiende verplichtingen te vervullen.

Een overgroot gedeelte van de ordeningwetten waarop de WED van toepassing is heeft zijn oorsprong, zijn wortels in Europese richtlijnen en verordenin-

62 Zie bijvoorbeeld EHRM 24 november 1993, *Imbrioscia* tegen Zwitserland, appl.no. 13972/88.

63 EHRM 17 december 1996, *Saunders* tegen Verenigd Koninkrijk, appl.no. 19187/91.

64 Zie Doorenbos en Kortman 2008.

65 EHRM 17 september 2009, *Scoppola* tegen Italië (no 2), appl.no. 10249/03.

gen, dus in het gemeenschapsrecht of integratierecht van de Europese Gemeenschap. Voor de handhaving van die materiële normen heeft de Nederlandse wetgever gekozen voor strafrechtelijke handhaving, veelal in combinatie met punitief bestuursrecht (dual handhavingmodel). Die keuze van de wetgever is niet alleen ingegeven door nationaal strafrechtsbeleid, maar ook door Europese eisen. Het Europese Hof van Justitie heeft een handhavingsplicht opgelegd en de invulling daarvan aan effectiviteiteisen onderworpen.<sup>66</sup> Voorts heeft de Europese wetgever niet alleen normstellingen (verboden, geboden, zorgplichten), maar ook controlevoorschriften en sancties geharmoniseerd. Communautaire harmonisatie van de handhaving betekende tot voor kort nog niet directe handhaving via het strafrecht. Immers, de keuze van het in te zetten handhavingssysteem (civiel recht, tuchtrecht, bestuursrecht, strafrecht) bij het effectueren van gemeenschapsrecht bleef in beginsel een nationale keuze. Het was juridisch onduidelijk of de Europese Gemeenschap over de bevoegdheid beschikte om strafrechtelijke handhaving dwingend voor te schrijven onder gemeenschapsrecht. Echter, de communautaire effectiviteits eis aan de handhaving (ook in de praktische toepassing)<sup>67</sup> dwong de nationale wetgever indirect tot gebruik van punitieve handhavingssystemen. Eenmaal gekozen voor strafrechtelijke handhaving werken alle beginselen van het Europees recht, zoals directe werking, richtlijnconforme interpretatie, gemeenschapstrouw, etc. door in het nationale straf(proces)recht. Het communautaire recht heeft bijgevolg in alle Europese landen geleid tot een indirecte harmonisatie van het bijzonder strafrecht, vooral op materieelrechtelijk terrein.

Met de inwerkingtreding van het Unie-Verdrag van Maastricht (1992) en de directe harmonisatie van het strafrecht onder de zogenoemde derde pijler<sup>68</sup> is er via overeenkomsten, en sinds het Verdrag van Amsterdam (1999) via kaderbesluiten, een belangrijke directe harmonisatie gerealiseerd van onderdelen van het materiële recht. Er is geen eurostrafrecht voor Europese delicten of een bijzonder Europees strafrecht gecreëerd,<sup>69</sup> maar veel kaderbesluiten hebben de nationale wetgever genoopt tot aanpassing, niet alleen van het Wetboek van Strafrecht, maar ook van ordeningswetten in het bijzonder strafrecht. Toch was het derde pijler strafrecht veelal niet gericht op handhaving van het gemeenschapsrecht (eerste pijler). Zo kwam er geen Unierecht tot stand gericht op de strafrechtelijke handhaving van financiële regelgeving (financiële diensten, vennootschapsrecht, faillissement) of gericht op de strafrechtelijke handhaving van zware douane-inbreuken. Pas in 2007 besloot het Hof van Justitie tot een functionele bevoegdheid van de gemeenschapswetgever om op bepaalde terrei-

---

66 In de zaak HvJ EG 21 september 1989, zaak 68/88, *Jur.* 1989, p. 2965 (Commissie tegen Griekenland) heeft het Europees Hof van Justitie bepaald dat het handhavingssysteem doeltreffend, afschrikkend en evenredig moet zijn.

67 Zie de zaken HvJ EG 21 september 1989, zaak 68/88, *Jur.* 1989, p. 2965 (Commissie tegen Griekenland) en HvJ EG 9 december 1997, zaak C-265/95, *Jur.* 1997, p. I-6959 (Commissie tegen Frankrijk).

68 Zie Klip 2009.

69 Zie Tiedemann 2002.

nen van gemeenschapsbeleid, en voor zover noodzakelijk voor Europese beleidsdoelstellingen, via richtlijnen over te gaan tot strafrechtelijke harmonisatie.<sup>70</sup> Zo sneuvelden de EU-kaderbesluiten over strafrechtelijke milieubescherming en over scheepsverontreiniging op zee.<sup>71</sup> Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kwamen op die wijze de eerste richtlijnen tot stand met een strafrechtelijke inhoud, namelijk op het terrein van milieustrafrecht.<sup>72</sup> Bovendien werd de nieuwe functionele bevoegdheid ook aangewend voor de strafrechtelijke handhaving van bijvoorbeeld illegale migratie.<sup>73</sup>

Met de Europese integratie is ook het grensoverschrijdende karakter van criminaliteit toegenomen en daarmee de behoefte tot transnationale, horizontale samenwerking tussen handhavingsautoriteiten.<sup>74</sup> Sinds het Verdrag van Amsterdam bestaat naast de interne markt ook een gezamenlijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Deze ruimte is tevens een gemeenschappelijke justitiële ruimte, waarbinnen bestrijding van transnationale criminaliteit prioritair is. Daarvoor is in het EG-recht vormgegeven aan administratieve samenwerking tussen bestuurlijke handhavingsautoriteiten (wederzijdse administratieve bijstand) en in het Unierecht zijn de klassieke instrumenten van rechtshulp (uitlevering, rogatoire commissie voor bewijsverkrijging, etc.) vervangen door een ambitieus programma van wederzijdse erkenningsinstrumenten, zoals het Europese aanhoudings- en arrestatiebevel, het Europese bewijsverkrijgingsbevel, etc.<sup>75</sup> Nationale dwangmiddelen krijgen een Europees wijd effect en zijn snel uitvoerbaar in de gedeelde jurisdicties van de lidstaten van de Unie.

Een andere interessante invloed van het EG-recht en Unierecht is het tot stand komen van Europese handhavingsorganen. In het EG-recht zijn de Europese Mededingingsautoriteit (EMA) en de OLAF<sup>76</sup> weliswaar bestuurlijke handhavingsorganen, maar hun bevoegdheden gaan in de regel verder dan hun tegenhangers, de toezichthouders, in Nederland. Zo kan de EMA bedrijven en woningen doorzoeken. Voor dergelijke bevoegdheden heeft de EMA een rechterlijke machtiging nodig van de rechter-commissaris, maar die verloopt via een speciale procedure, dus niet die van strafvordering. De bevoegdheden van OLAF zijn beperkter, maar op het terrein van fraude en corruptie is OLAF vaak de wegbereider van strafrechtelijke sanctionering door de lidstaten. Om die reden is er veel samenwerking tussen OLAF en de nationale justitiële autoritei-

70 Zie Vervaele 2008, p. 1355-1384.

71 Zie HvJ EG 13 september 2005, zaak C 176/03, *PbEU* 2005, C 135, p. 2 (Commissie/Raad) en HvJ EG 23 oktober 2007, zaak C 440/05, *PbEU* 2007, C 315, p. 9 (Commissie/Raad).

72 Zie Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, *PbEU* 2008, L 328/28 en Richtlijn 2009/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot wijziging van Richtlijn 2005/35/EG inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken, *PbEU* 2009, L 280/52.

73 Zie Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, *PbEU* 2009, L 168/24.

74 Zie Swart 2001 voor verdere uitleg over deze compensatiegedachte.

75 Zie Borgers et al. 2010.

76 Waarover Vervaele 1999b, p. 331-346.

ten. In het Unierecht (derde pijler) zijn Europol en Eurojust opgericht. Onder het Verdrag van Amsterdam hebben deze handhavingsorganen geen operationele bevoegdheden. Niettemin, ze zijn belangrijke spelers voor uitwisseling van handhavingsinformatie, analyse ervan en voor de coördinatie van transnationale handhaving in de Europese Unie.

Het Verdrag van Lissabon heeft de pijlerstructuur afgeschaft. Voortaan is er slechts Unierecht en de geijkte methode is die van het gemeenschapsrecht. De Unie krijgt de bevoegdheid tot vergaande harmonisatie van het nationale straf(proces)recht. In het bijzonder voor het materiële strafrecht voorziet het Verdrag in een harmonisatie van strafrechtelijke handhaving van het onder de vorige Verdragen tot stand gekomen gemeenschapsrecht. Verdergaande harmonisatie van het bijzonder strafrecht ligt dus in het verschiet. Ook voor het strafprocesrecht wordt in de komende jaren verwacht dat de Unie zal harmoniseren en dit zowel op het terrein van opsporingsbevoegdheden en verkrijgen van bewijs, als op het terrein van gebruik van bewijs en rechtswaarborgen. Tot slot, in het Verdrag van Lissabon is de juridische basis geschapen voor een beperkte operationele bevoegdheid van Europol en Eurojust.<sup>77</sup> Dit betekent dat ze respectievelijk politieel en strafrechtelijk onderzoek zouden kunnen entameren. Het Verdrag voorziet ook in een Europees Openbaar Ministerie, in eerste instantie beperkt tot de opsporing en vervolging van fraude tegen de inkomsten (BTW, douanerechten) en uitgaven (EU-subsidies) en daaraan gerelateerde corruptie en witwaspraktijken. Het Verdrag van Lissabon betekent dus een verdere Europeanisering van het bijzonder strafrecht en een verdere verticalisering van de handhaving ervan. Kortom, het Nederlandse bijzonder strafrecht krijgt niet alleen een grotere Europese dimensie, maar het wordt ook steeds meer een onderdeel van een gedeelde soevereiniteit tussen lidstaat en Europese Unie en dus gericht op het realiseren van Europese doelstellingen in de Europese integratie.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft historisch een belangrijke rol gespeeld in de integratie. In het bijzonder via het erkennen en ontwikkelen van algemene beginselen van gemeenschapsrecht is het hof erin geslaagd om de mensenrechtenbescherming in de EG op een niveau te tillen dat dit van het EVRM overstijgt. Zo zijn de verdedigingsrechten voor de bedrijven in het kader van het Europese mededingingsrecht of het financieel fraudeonderzoek door OLAF beduidend beter in vergelijking tot de nationale bestuursrechtelijke onderzoeken. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam kreeg het Hof van Justitie ook de bevoegdheid, voor zover erkend door de lidstaten, om uitspraak te doen over de geldigheid en de interpretatie van kaderbesluiten.<sup>78</sup> Het hof heeft die bevoegdheid aangewend om ook in het derde pijlerrecht algemene beginselen van Unierecht uit te werken en mensenrechtenbescherming in de derde pijler vorm en inhoud te geven. Zo heeft het Hof van Justitie een belangrijke rechtspraak ontwikkeld met betrekking tot het

---

77 Vervaele 2009a, p. 117-138.

78 Op basis van art. 35 EU Verdrag van Amsterdam.

*ne bis in idem*-beginsel in de gemeenschappelijke ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, teneinde te vermijden dat dezelfde personen voor dezelfde feiten tweemaal strafrechtelijk worden gesanctioneerd.<sup>79</sup> De invulling van dit transnationale *ne bis in idem*-beginsel heeft grote invloed gehad op de rechtspraak van het EHRM.<sup>80</sup> Zo hebben de rechtspraak van het Hof van Justitie en de tekst van het Handvest van de grondrechten van de EU ook rechtstreeks de EHRM rechtspraak beïnvloed met betrekking tot het legaliteitsbeginsel en de aanvaarding van de terugwerkende kracht van lichtere straffen (*lex mitior*-beginsel).<sup>81</sup> Alles wijst dus op toenemende synergie tussen beide hoven.

Met het Verdrag van Lissabon krijgt het Hof van Justitie volle bevoegdheid, ook voor het strafrechtelijke terrein.<sup>82</sup> Er valt dus te verwachten dat het hof die bevoegdheid ook intensief zal gebruiken om in de gemeenschappelijke ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te komen tot een equivalent systeem van rechtswaarborgen. Tot slot, het Verdrag van Lissabon voorziet niet alleen in een bindend Handvest van grondrechten van de EU, maar ook in een verdragsbasis, waardoor de EU als partij kan toetreden tot het EVRM. Dit zou het voordeel hebben dat EU-organen (ook handhavingsorganen) het EVRM rechtstreeks moeten toepassen en dat burgers en bedrijven naar het EHRM zouden kunnen stappen in verband met mogelijke mensenrechtenschendingen door EU-organen.

## 7 Uitleiding

In 2010, midden in een diepe economisch-financiële crisis in de klassieke industrielanden, staan overheidsregulering en handhaving via bijzonder strafrecht meer dan ooit in de belangstelling. De deregulering heeft plaats moeten maken voor een nieuwe regulering golf. Zowel in de VS als in Europa is de *Regulatory State* volop bezig met een volledig nieuwe regulering van de financiële markten en een herijking van de handhaving. Alles wijst erop dat de VS aan de vierde regulering golf in hun geschiedenis toe zijn.<sup>83</sup> Deze aanpak is niet beperkt tot de financiële sector, maar strekt zich ook uit tot milieucriminaliteit, digitale criminaliteit en transnationale criminaliteit in relatie tot georganiseerde misdaad. Deze nieuwe regulering golf gaat samen met een codificatiecrisis en een legitimiteitscrisis van staat en recht. Het idee dat natiestaten de strafrechtelijke bescherming van essentiële rechtsgoederen kunnen borgen in een codificatie staat zwaar onder druk. Immers, veel sterker dan in de jaren zestig is deze nieuwe golf onderdeel van een globaliseringsproces. De *Regulatory State* kan

79 Na de eerste uitspraak in de gevoegde zaken HvJ EG 11 februari 2003, zaak C-187/01 en C-385/01 (Gözütok en Brügger) heeft het Europees Hof van Justitie zich in meer dan tien zaken moeten buigen over het EU *ne bis in idem*-beginsel.

80 Vervaele 2009b, p. 85-114.

81 Zie zaak EHRM 17 september 2009, Scoppola v. Italië (no 2), appl.no. 10249/03.

82 Er geldt echter een transitieperiode voor bestaande derde pijlerregelgeving, tenzij die regelgeving wordt gewijzigd. Zie protocol nr. 36 bij Verdrag van Lissabon.

83 De drie vorige regulering golven staan te boek als *Progressive Age*, *New Deal* en *New Social Regulation*.



al lang niet meer worden gereduceerd tot natiestaat. Veel normering en inmiddels ook toezicht is afkomstig van internationale en regionale fora als de G7/G20 en de Europese Unie. Door de digitalisering van onze informatiesamenleving zijn de aanknopingspunten met het nationaal territorium ook diffuser geworden. Serviceproviders als kredietkaartbedrijven, vliegtuigmaatschappijen en telecommunicatiebedrijven beschikken over gigantische hoeveelheden data die inzicht geven in handel en wandel van gebruikers en in mogelijke risico- en daderprofielen. Het bijzonder strafrecht zal dus de komende jaren in belang toenemen en verder internationaliseren.<sup>84</sup> Nu al is in de media te lezen dat de Nederlandse banken op de beklagdenbank zitten in de VS wegens witwaspraktijken in het Midden-Oosten of dat de Amsterdamse gemeente zich strafrechtelijk moet verantwoorden wegens medeverantwoordelijkheid voor uitvoer en dumpen van gevaarlijk afval in West-Afrika of dat Nederland de handel in precursoren (basisstoffen) voor het aanmaken van synthetische drugs onvoldoende reguleert en handhaaft.

Het leidt geen twijfel dat ook de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de verdieping van de Europese integratie veel consequenties zullen hebben voor het bijzonder strafrecht. Het is niet uit te sluiten dat er op afzienbare termijn sprake zou kunnen zijn van een harmonisatie van het deel van het bijzonder strafrecht, zelfs in die zin dat er eurodelicten ontstaan, gerelateerd aan de interne markt. Hierbij valt te denken aan de strafrechtelijke bescherming van intellectuele eigendom, vennootschapsstrafrecht, strafrechtelijke bescherming van ernstige levensmiddelenfraude, etc. Het is tevens denkbaar dat Europese handhavingsorganen verder uitgroeien tot Europese bijzondere opsporingsorganen, al dan niet aangestuurd door een Europees Openbaar Ministerie.

Er is voorts een derde ontwikkeling die zich ook voordeed in de crisistijd aan het eind van de negentiende eeuw. Binnen het strafrecht en ook binnen het bijzonder strafrecht is meer en meer een uitzonderingsstrafrecht of veiligheidsstrafrecht ontstaan, voornamelijk in relatie tot bestrijding van het terrorisme. Het strafrecht en het bijzonder strafrecht worden ingezet, niet alleen om de dader op te sporen, te vervolgen en te bestraffen, maar om preventief terrorisme te voorkomen. Dit pro-actief strafrecht werkt ook door in het bijzonder strafrecht. Via de strafbaarstelling van financiering van het terrorisme en de strafbaarstelling van niet medewerking aan de diplomatieke-politieke sancties opgelegd door de terroristenlijsten van de VN en de EU<sup>85</sup> wordt het bijzonder strafrecht ook mede ingezet als veiligheidsrecht.<sup>86</sup>

Redenen te over, zowel voor theorie en praktijk, om de ontwikkelingen van het bijzonder strafrecht van nabij te volgen. In Nederland is het terrein van het bijzonder strafrecht sowieso een levendige realiteit. Het is geen stoffig terrein van symbolische bepalingen in bijzondere wetten, maar een realiteit van gespecialiseerde handhaving met heel veel daadkracht van ministeries, toezichthou-

---

84 Het recente handboek van Zagaris (2010) illustreert dat treffend.

85 Eckes 2009.

86 Tappeiner 2009.

ders, opsporingsdiensten, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht en advocatuur. Het feit alleen al dat er in Nederland gespecialiseerde advocatenkantoren bestaan voor bijzonder strafrecht en dat megakantoren specialisten in dienst hebben op het terrein van het bijzonder strafrecht spreekt boekdelen. Door het grote aantal zaken is er ook sprake van een dynamisch rechtsgebied met veel rechtspraak. Op een aantal terreinen, zoals de strafbaarstelling van rechtspersonen en de strafrechtelijke handhaving van milieucriminaliteit is Nederland ook koploper in Europa.

Ook in de komende jaren zal het bijzonder strafrecht zich verder ontwikkelen als specialisatie. Maar ook dan zal de band met de algemene leerstukken van straf(proces)recht belangrijk blijven. Tevens mag ook in de toekomst de relatie met het punitief bestuursrecht, en dus het duaal handhavingsmodel, niet uit het oog worden verloren. Om die redenen is er in deel 2 van dit boek voor gekozen om niet alleen aandacht te wijden aan de strafrechtelijke handhaving van het sociaal-economische recht, via het commune strafrecht, het economisch strafrecht, het fiscaal strafrecht en het financieel strafrecht (ook steeds in relatie tot de Awb), maar ook om de algemene leerstukken van het bijzonder strafrecht te bestuderen. Leidt het veiligheidsparadigma tot een bijzonder strafrecht dat voor bepaalde risico's niet meer voorziet in subjectieve bestanddelen of in een onschuldvermoeden of zijn aanwijzingen van een economisch delict niet altijd meer noodzakelijk? Is objectieve gevaarzetting voldoende? Is de informatiedeling tussen serviceproviders wereldwijd<sup>87</sup> een pro-actieve lange arm van de strafrechtelijke handhaving en wat betekent dat voor bewijsgaring en bewijsgebruik? Zorgt de globalisering en Europese integratie voor nieuwe vraagstukken over keuze van jurisdictie voor het opsporingsonderzoek en de berechting?<sup>88</sup> Dit zijn vraagstukken waar het bijzonder strafrecht steeds meer mee geconfronteerd zal worden en die enkel te beantwoorden zijn vanuit de algemene leerstukken.

Uit de geschiedenis van het bijzonder strafrecht blijkt duidelijk dat het echt iets bijzonders is, dit zowel met betrekking tot de inhoud en de vorm van de regelgeving, maar ook met betrekking tot de architectuur van het strafrechtssysteem (autoriteiten, bevoegdheden, waarborgen, rechtspleging, etc.). De rol van het bijzonder strafrecht lijkt niet uitgespeeld, wel integendeel. De nieuwe reguleringsgolf zal in sterke mate beroep doen op het ordeningsrecht en de handhaving ervan zal mede via het bijzonder strafrecht worden gerealiseerd. Er is dus een belangrijke toekomst weggelegd voor het bijzonder strafrecht en het loont de moeite om de vele facetten ervan te bestuderen.

---

87 Zie de recent afgesloten data-uitwisselingsakkoorden tussen de VS en de EU met betrekking tot financiële transacties (SWIFT-akkoord) of met betrekking tot passagiergegevens (PNR-akkoord).

88 Zie Luchtman 2009, p. 929-987.

**Literatuur**

- Beccaria, C., *Dei Delitti e delle Pene*, Milaan 1764.
- Bentham, J., *Traité de Législation civile et pénale. Précédés de Principes généraux de Législation en Vue d'un Corps complet de Droit*, Parijs 1802.
- Bonger, W.A., *Criminalité et conditions économiques*, Amsterdam 1905.
- Borgers, M.J. et al. (red.), *Wetseditie Europees straf(proces)recht*, Nijmegen: Ars Aequi 2010.
- Buruma, Y., *De strafrechtelijke handhaving van bestuurswetten*, Arnhem: Gouda Quint 1993.
- Buuren, P.J.J. van en T.C. Borman, *Tekst & Commentaar. Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2009.
- Corstens, G.J.M., *Een stille revolutie in het strafrecht* (afscheidsrede Nijmegen), Arnhem: Gouda Quint 1995.
- Delmas-Marty, M., *Droit pénal des affaires*, Parijs: Presses Universitaires de France 1973.
- Delmas-Marty, M. en C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris 1992.
- Doorenbos, D.R. en S.C.J.J. Kortman (red.), *Handboek marktmisbruik*, Deventer: Kluwer 2008.
- Ducouloux-Favard, C., *Droit Pénal des Affaires*, Parijs: Lamy 2008.
- Duk, W., *Tanden van het recht. Oriënterende beschouwingen over sancties* (oratie Amsterdam UvA), Zwolle: Tjeenk Willink 1973.
- Dulleman, A.A.L.F. van, *Met welke straffen en maatregelen, door welke rechterlijke en bestuursorganen en naar welke regels van proces behooren overtredingen van overheidsregelingen van het economisch leven te worden beteugeld?*, in: *Handelingen der Nederlandsche Juristen-Vereeniging-I*, Zwolle: Tjeenk-Willink 1947.
- Eckes, C., *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights. The case of Individual Sanctions*, Oxford: Oxford University Press 2009.
- Ferri, E., *La scuola criminale positiva*, Napels 1895.
- Feuerbach, P.J.A., *Anti-Hobbes*, Giessen 1797.
- Feuerbach, P.J.A., *Betrachtungen über den Geist des Code Napoléon und dessen Verhältnis zur Gesetzgebung und Verfassung deutscher Staaten überhaupt und Bayerns insbesondere*, 1808.
- Foqué, R. en A.C. 't Hart, *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*, Arnhem: Gouda Quint 1990.
- Göhler, E., *Ordnungswidrigkeitengesetz*, München: Beck 2006.
- Gritter, E., G. Knigge en N.J.M. Kwakman, *De WED op de helling. Een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de economische delicten te herzien*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.
- Hamel, G.A. van, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht*, Den Haag: Belinfante 1927.
- Hartmann, A.R. en P.M. Van Russen Groen, *Contouren van het bestuursstrafrecht* (diss. Rotterdam), Deventer: Gouda Quint 1998.
- Herzog, F. en U. Neumann (red.), *Festschrift für Winfried Hassemer*, Heidelberg: C.F. Müller 2010.
- Hollander, F., *Wet op de economische delicten*, Arnhem: Gouda Quint 1952.

- Huidekoper, P.A., *Hantering van het economisch strafrecht in Nederland* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1975.
- Hulsman, L.H.C. en J. Bernat de Celis, *Peines perdues. Le système pénal en question*, Parijs: Le centurion 1982.
- Kant, I., *Methaphysik der Sitten*, Darmstadt 1797.
- Kelk, C., *Studieboek materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2010.
- Klip, A.H., *European criminal law. An integrative approach*, Antwerpen: Intersentia 2009.
- Luchtman, M.J.J.P., De normering van de strafrechtelijke forumkeuze in de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, *DD* 2009, p. 929-987.
- Luchtman, M.J.J.P., J.A.E. Vervaele en O.J.D.M.L. Jansen, *Informatie-uitwisseling in het kader van het Financieel Expertise Centrum*, Utrecht: Centrum voor Rechtshandhaving en Europese Integratie 2002.
- Montesquieu, Ch., *L'Esprit des Loix*, Parijs 1748.
- Mulder, A., *De handhaving der sociaal-economische wetgeving. Rechtsvergelijking met Zwitserland en Amerika* (diss. Groningen), Den Haag: Daamen 1949.
- Nolte, H.J.A., *Het strafrecht in de afzonderlijke wetten*, Utrecht/Nijmegen: Dekker & Van de Vegt 1949.
- Poel, J. van der, *Rondom compositie en compromis. Fiscale studie in bestuurs- en strafrecht* (diss. Utrecht), Utrecht: Kemink 1942.
- Poel, J. van der, Een nieuw kleed voor het fiscaal strafrecht, *TvS* 1951, p. 181.
- Prins, A., *La criminalité et l'état social*, Brussel 1890.
- Prins, A., *Science pénale et droit positif*, Brussel: Bruylant-Christophe 1899.
- Rogier, L.J.J., *Straffend bestuur* (oratie Rotterdam), Arnhem: Gouda Quint 2001.
- Smidt, H.J. (red.), *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht: volledige verzameling van regeeringsontwerpen, gewisselde stukken, gevoerde beraadslagingen, enz. Deel I*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1891.
- Sutherland, E.H., *White Collar Crime*, New York: Dryden Press 1949.
- Swart, A.H.J., *Een ware Europese rechtsruimte*, Deventer: Gouda Quint 2001.
- Tappeiner, I.U., *Orde in de Unie. Informatie-uitwisseling en bescherming van de privacy bij grensoverschrijdende openbare- ordehandhaving in de Europese Unie* (diss. Utrecht), Utrecht: BOX Press 2009.
- Tarde, G., *La philosophie pénale*, Parijs 1890.
- Tiedemann, K., *Wirtschaftsstrafrecht in der Europäischen Union*, Köln: Carl Heymans Verlag 2002.
- Tiedemann, K., *Wirtschaftsstrafrecht. Besonderer Teil*, Köln: Heymans Verlag 2008.
- Tiedemann, K., *Wirtschaftsstrafrecht. Einführung und Allgemeiner Teil*, Köln: Heymans Verlag 2010.
- Valkenburg, W.E.C.A., *Fiscaal straf- en strafprocesrecht*, Deventer: FED 2001.
- Valkenburg, W.E.C.A., *Inleiding fiscaal strafrecht*, Deventer: Kluwer 2007.
- Vervaele, J.A.E., *Rechtsstaat en recht tot straffen*, Deventer: Kluwer 1990.
- Vervaele, J.A.E. en R.J.G.M. Widdershoven, *Bestuurlijke handhaving van visserij-regelgeving*, Utrecht: Nederlands Instituut voor Sociaal en Economisch Recht 1991.
- Vervaele, J.A.E. (ed.), *Compliance and Enforcement of European Community Law*, Den Haag: Kluwer Law International 1999. (a)

- Vervaele, J.A.E., Towards an Independent European Agency to fight fraud and corruption in the EU?, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1999. (b)
- Vervaele, J.A.E., The European Community and Harmonisation of the Criminal Law Enforcement of Community Policy: Ignoti nulla cupido?, in: U. Sieber et al. (red.), *Strafrecht und Wirtschaftsstrafrecht. Festschrift für Klaus Tiedemann*, Köln: Carl Heymans Verlag 2008, p. 1355-1384.
- Vervaele, J.A.E., *European enforcement agencies in the area of freedom, security and justice: the Eurojust-European Public Prosecutor binomial*, Budapest: 5th European Jurists' Forum 2009. (a)
- Vervaele, J.A.E., Fundamental Rights in the European Space for Freedom, Security and Justice: the Praetorian ne bis in idem principle of the Court of Justice, in: E.J. Hollo (red.), *National Law and Europeanisation*, Helsinki 2009. (b)
- Wells, C., *Corporations and Criminal Responsibility*, Oxford: Oxford University Press 2001.
- Wladimiroff, M., *Niets bijzonders. Een beschouwing over de dominantie van het bijzonder strafrecht bij de handhaving van sociaal-economische normen* (oratie Utrecht), Deventer: Kluwer 1989.
- Zagaris, B., *International White Collar Crime*, Cambridge: Cambridge University Press 2010.

### Aanvullende bibliografie

- Bos, P.A.H., *Nederlands economisch strafrecht, Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Zwolle 1971.
- Brants, C.H. en K.L.K. Brants, *De sociale constructie van fraude*, Arnhem: Gouda Quint 1991.
- Brouwer, D.V.A., *Dwangmiddelen in bijzondere wetten*, Deventer: Gouda Quint 1999.
- Corstens, G.J.M., Civielrechtelijke, administratiefrechtelijke of strafrechtelijke rechtshandhaving, in: *Handelingen der Nederlandsche Juristen-Vereeniging-I*, Zwolle: Tjeenk Willink 1984.
- Dijk, P. van et al. (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen: Intersentia 2006.
- Doerenbos, D., *Financieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 1992.
- Groenhuijsen, M.S. en G. Knigge, *Het vooronderzoek in strafzaken. Onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001.
- Harteveld, A.E., B.F. Keulen en H.G.M. Krabbe, *Het EVRM en het Nederlandse strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2004.
- Jans, J.H. et al., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002.
- Kristen, F.G.H., *Misbruik van voorwetenschap naar Europees recht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004.
- Kwakman, N.J.M., De verhouding tussen het Wetboek van Strafvordering, de opsporingsbevoegdheid in bijzondere wetten en de buitengewone opsporing, in M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2003.

- Luchtman, M.J.J.P., *Grensoverschrijdende sfeercumulatie*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007.
- Roording, J., *Sanctierecht in de belastingen en de sociale zekerheid*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1994.
- Roos, Th.A. de, *Strafbaarstelling van economische delicten. Een crimineel-politieke studie*, Arnhem: Gouda Quint 1987.
- Russen Groen, P.M. van et al. (red.), *Iets bijzonders*, Den Haag: Sdu 2002.
- Vervaele, J.A.E., *Compliance and Enforcement of European Community Law*, Den Haag: Kluwer Law International 1999.
- Vervaele, J.A.E. en A.H. Klip, *European Cooperation between tax, customs and judicial authorities*, Deventer: Kluwer 2002.
- Visser, M.J., *Zorgplichtbepalingen in het strafrecht*, Deventer: Gouda Quint 2001.
- Widdershoven, R.J.G.M., Handhaving van sociaal-economisch recht in Nederland: terugblik en perspectief, *RMThemis* 1995, p. 205-218.
- Wladimiroff, M., *Facetten van het economisch strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1990.