

HANDELINGEN
DER
NEDERLANDSCHE
JURISTEN-VEREENIGING

1947
ZEVEN-EN-ZEVENTIGSTE JAARGANG

I
(2e stuk)



N.V. UITGEVERS-MAATSCHAPPIJ
W. E. J. TJEENK WILLINK, ZWOLLE

Met welke straffen en maatregelen, door welke rechterlijke en bestuursorganen, naar welke regelen van proces behooren overtredingen van overheidsregelingen van het economisch leven te worden beteugeld?

Praeadvies van Mr. E. Bloembergen.

Wanneer het bestuur der vereeniging een vraag formuleert voor de praeadviseurs, geldt het algomeene gezegde, dat het stellen van een vraag tegelijk tot op zekere hoogte het antwoord inhoudt en dus bepaalt. Geen wonder ook, want het spel van vraag en antwoord veronderstelt een communis opinio over de spelregels. Het is niet waarschijnlijk dat bij de aan de orde gestelde problemen een begripsverwarring over den juridischen achtergrond op zichzelf zal ontstaan. Het gevaar ligt evenwel elders verscholen, n.l. in het feitencomplex waarover dit praeadvies een juridiek licht moet laten schijnen. Aangezien de conclusies waartoe onze beschouwingen ons zullen voeren niet alleen en zelfs niet in de eerste plaats op juridische overwegingen mogen berusten, maar vooral op een juist inzicht in de feitelijke verhoudingen moeten zijn gegrondvest, mag geen enkel misverstand bestaan over den aard dezer verhoudingen. Ware het onderwerp, dat aan de orde is gesteld, van wetenschappelijken aard dan was een uiteenzetting over den feitelijken achtergrond overbodig. Het bestuur heeft echter een probleem uit het dagelijksche leven ten prooi aan de discussie der vergadering gegeven. Bij een zoo bij uitstek practisch onderwerp moet de feitelijke entourage heldere contouren hebben.

Een nadere beschrijving, ter verduidelijking van ons uitgangspunt, van hetgeen onder de als „overheidsregelingen van het economisch leven” bedoelde feitelijke verhoudingen moet worden verstaan, is derhalve onontbeerlijk. Eenigszins anders uitgedrukt wil dit zeggen, dat een nadere toelichting op het begrip „geleide economie” vereischt is. Uiteraard moeten beschouwingen over de wenschelijkheid van een der-

gelijk systeem, al dan niet in gemitigeerden vorm toegepast, achterwege blijven. Wij aanvaarden dus, al of niet met tegenzin, een regeling van het economisch leven als een min of meer bittere realiteit, zooals de oudere generatie de sociale ordening heeft leeren aanvaarden. Wij realiseeren ons vervolgens terdege, dat het economisch leven een geheel is, dat uit nauw verbonden deelen is opgebouwd, hetgeen b.v. bij inflatie duidelijk tot uiting komt. Dit impliceert, dat incidenteele regelingen misschien wel tot de juridische, maar zeker niet tot de practische mogelijkheden behooren. De jongste geschiedenis — sinds 1930 — van de regeeringsbemoeiingen met het economisch leven kent hiervan talrijke voorbeelden.

Omdat de regeling van het economisch leven dus uit den aard der zaak een betrekkelijk algemeen karakter zal dragen, mogen wij van geleide economie spreken. De nadruk, die hiermede op de onderlinge verbondenheid van het economisch bestel wordt gelegd, sluit evenwel uit dat wij, zonder de practische aanvaardbaarheid van onze conclusies ernstig in gevaar te brengen, in den bekenden analytischen stijl het juridische ontleedmes in het economisch organisme trachten te zetten. Het lijkt mij voor een bevredigende oplossing van de vragen dan ook niet wel mogelijk om een principieele onderscheiding te maken tusschen regelingen van de (centrale) overheid en regelingen door lagere autoriteiten uitgevaardigd, ja zelfs wanneer deze regelingen afkomstig zijn van min of meer officieel erkende groepeerings van bedrijfs-genooten. De oorzaak van de verwerping eener practisch bruikbare tegenstelling tusschen, wat men in klassieke termen publiek- en privaatrechtelijke regelingen zou moeten noemen, ligt in de omstandigheid, dat met de geleide economie het publiekrecht in de privaatrechtelijke sfeer is doorgedrongen en een dusdanige vermenging te weeg brengt, dat een dienovereenkomstige heroriëntteering van juridische begrippen geboden is, willen zij niet alle beteekenis voor de werkelijkheid verliezen. En korte verduidelijking zij, in het belang van hetgeen uit deze stelling hieronder verder wordt afgeleid, veroorloofd.

Volgens de geijkte leer kan de vrijheid van rechtssubjecten op tweeërlei wijze worden beperkt, hetzij door publiek gezag, hetzij door het vrijwillig opgeven van eigen rechten (welke laatste mogelijkheid voor de aanhangers van de leer van het

„Maatschappelijk verdrag” zelfs de eenige was! Deze juridische onderscheiding tusschen heteronome en autonome vrijheidsinperking is echter gaandeweg meer met de feitelijke machtsverhoudingen in strijd geraakt. Contracteervrijheid is een juridische fictie, wanneer daar niet een zekere economische realiteit achter staat, tenzij men uit het oog verliest dat het recht menschelijk moet zijn. De importantie van den menschelijken factor heeft het eerst op sociaal terrein met name de regeling van het arbeidscontract in de sfeer van het algemeen belang en dus van het publieke recht gebracht. Men kan zeggen, dat de vereeniging van arbeiders ten slotte de economische machtspariteit en dus de contractsvrijheid zou hebben hersteld, doch dan verliest men uit het oog dat het hier om een evenwicht tusschen zulke machtige groepeeringsen gaat, dat een verstoring er van uit het oogpunt van algemeen belang niet kan worden geduld. Ook langs deze redeneering komt men tot de slotsom dat de verhouding werkgever-werknemer zich uit de sfeer van het zuivere privaatrecht heeft begeven.

De oorzaak hiervan, de verandering in de economische structuur tengevolge van het opkomen van groote ondernemingen, heeft op economisch terrein een soortgelijke uitwerking gehad. Evenmin als de werknemer in feite vrij was om zijn belangen te behartigen, evenmin waren de rechts-subjecten in het economisch leven vrij; het adhaesiecontract werd van steeds meer belang. De onderlinge verbondenheid en afhankelijkheid is dermate toegenomen, dat van de traditioneele vrijheid, welke in het privaatrecht wordt verondersteld, geen sprake meer is. Verstoring van het evenwicht in een sector, b.v. in den agrarischen, waar talrijke oncontroleerbare invloeden de oorzaak van evenwichtsverstoringen kunnen zijn, doet zich onherroepelijk in veel breeder kring voelen. Het algemeen belang verzet zich daar tegen; de staat grijpt in en de geleide economie dringt de sfeer van het privaatrecht binnen.

Intusschen, de staat is niet alvermogen en de vrijheid blijft een kostbaar goed. In verband met de economische ordening wil dit zeggen, dat de staat eenerzijds uit den aard zooveel mogelijk aan anderen, lagere organen in de eerste plaats, zal overlaten en anderzijds in het algemeen verband aan de individuen zooveel vrijheid zal laten als maar eenigszins verantwoord is, d.w.z. de staat zal zelfwerkzaamheid

van groepen en enkelingen onder zijn oppertoezicht begunstigen. Het beginsel is echter, dat alle regelingen, zooals men uit de aanmelding en verbindendverklaring van ondernemersovereenkomsten kan afleiden, in het algemeene beeld van de geleide economie moeten passen of althans daarmee niet in strijd mogen zijn. Wij moeten deze eenheid van het economisch leven door den juridischen sluier in het bijzonder door de nevelige onderscheiding publiek-privaatrecht heen zien, zooals een econoom door den geldsluier heen moet zien om een juist beeld van de verhoudingen te krijgen. Deze juridische sluier verdoezelt gemakkelijk het feit, dat vooropgezette juridische overwegingen in het algemeen ten eenenmale geen invloed uitoefenen op de omstandigheid of een bepaald onderwerp door de overheid, door een groepslichaam of door belanghebbenden zal worden geregeld. Het hangt daarentegen voor het meerendeel van toevallige factoren af — b.v. of er een groepslichaam bestaat dat tot regeling in staat is — welke juridische vorm voor het bereiken van een practisch doel zal worden gekozen: er zijn diverse ondernemersovereenkomsten ontstaan, omdat anders de staat het onderwerp zou regelen. Wanneer men nu den gekozen juridischen vorm alleen beslissend voor de rechtspraak zou laten zijn, zouden aan deze juridische verschillen in vorm gevolgen worden toegekend, die nooit in de bedoeling hebben gelegen. Mij is b.v. een kartelovereenkomst bekend, die reeds in den vorm van een conceptverordening was getransformeerd omdat de vereeniging externe moeilijkheden vreesde. Toen echter bleek, dat de z.g. kartelboete, in wezen een verrekening tusschen de leden, in de verordening tot een werkelijke boete in strafrechtelijk milieu zou moeten worden opgeblazen, zag men van de omzetting af, te meer daar in het rechtspraakprobleem nog talrijke andere voctangels en klemmen verborgen bleken te liggen. De moraal van deze ware geschiedenis is, dat de rechtspraak zich aan moet passen aan de regeling en niet omgekeerd, want de regeling heeft een doel in zichzelf en de rechtspraak behoort mede dit doel te verwezenlijken. Men vertroebelt de zaak door het zoo voor te stellen, alsof de rechtspraak een doel in zichzelf heeft. Verderop komen wij op het secundaire karakter van de rechtspraak nog nader terug.

Het bovenstaande voorbeeld schuift echter nog een anderen factor naar voren: de regelingen welke een gemengd karakter

dragen. Niet alleen dus is de privaatrechtelijke economische sfeer publiekrechtelijk geïnfecteerd, maar er is een belangrijk terrein ontstaan, waar beide elementen in ongeveer gelijke verhouding voorkomen, waardoor een eigenaardige situatie ontstaat. Miskent men n.l. het gemengde juridische karakter dan zullen bedrijfschappen, bedrijfsorganisaties, verordeningen enz. steeds een juridische qualificatie ontvangen, die in strijd met de werkelijkheid is. Tracht men in deze onjuiste veronderstelling het rechtspraakprobleem op te lossen dan spreekt het vanzelf dat het resultaat dezer pogingen welken theoretici, die publiek- en privaatrecht onderscheiden, voldoet, maar niet de praktijk.

Ten slotte nog een practisch argument, dat, hoe onjuridisch ook, toch door den jurist in de rechtspraak-calculatie betrokken moet worden. Wij wezen er reeds op dat de juridische vormgeving van economische regelingen in het algemeen vrij toevallig is. De zaak is nog erger, ook de woordenkeus van een verordening en van een wet trouwens soms ook, is, wat de rechtspraakconsequenties betreft, menigmaal toevallig. Ten einde een bepaald doel te bereiken zal de eene verordening een verbod („strafrecht") inhouden, een andere zal zonder aanwijsbare reden in dier voege worden geredigeerd, dat het beoogde doel door middel van een vergunningstelsel — uiteindelijk bekroond natuurlijk met een strafbepaling — wordt bereikt, waardoor het zwaartepunt bij administratiefrechtelijke geschillen komt te liggen: een eventuele vergunning zal in het eerste geval de „strafrechter" kunnen intrekken, in het andere geval de administratie. Ook in dit opzicht zullen wij ons tot taak moeten stellen om te voorkomen dat onbelangrijke verschillen in juridischen opzet tot hemelsbreede verschillen bij de rechtspraak uitdijen.¹

Het is derhalve mijn overtuiging dat een zoo bij uitstek practisch probleem als de handhaving der geleide economie slechts kan worden opgelost, wanneer het wordt benaderd zonder de dogmatische vooroordeelen, o.m. verbonden aan de onderscheiding publiek-privaatrecht. Men wissele deze in voor een juist inzicht in de economische realiteit; een reali-

¹ Ter vermijding van herhalingen en ter verdere illustratie zij hier in het algemeen naar de praeadviesen voor de Vereeniging voor Administratief Recht (geschrift N^o. X, i. h. b. blz. 7 e.v.) verwezen, welke handelen over Economische Administratieve Rechtspraak.

teit, die zich eerst in de laatste jaren in alle geledingen der samenleving heeft geopenbaard en die niet a priori in overeenstemming behoeft te zijn met traditioneele instellingen, b.v. de bestaande organisatie van de rechtspraak. Integendeel, de groote veranderingen, die alle geledingen van de maatschappij sinds de vaststelling van de organisatie der rechterlijke macht hebben moeten ondergaan, dienen, bij een juist begrip harer beteekenis, gegronde reden tot twijfel te wekken, hetgeen op zijn beurt tot verder onderzoek noopt.

Bezien van thans den juridischen kant is de totstandkoming van de geleide economie één der ingrijpendste van bovenbedoelde veranderingen. Men moet onderscheiden: wetgeving, bestuur, contrôle en rechtspraak als phasen waarin de economische oogmerken worden verwezenlijkt. Wij laten het bestuur hier verder buiten beschouwing, daar het in dit verband niet van direct belang is, en beginnen dus met de wetgeving.

Wetgeving omvat alle regels, hoe ook tot stand gekomen, die de economische politiek van de regeering tot uitdrukking brengen in voorschriften voor de individueele ondernemers. Als zoodanig vormt wetgeving chronologisch de eerste phase in het geheele proces van verwezenlijking der geleide economie. De intensiteit van deze phase moet in principe en op den duur ook uit practische overwegingen mede bepaald worden door de intensiteit van de twee aansluitende phasen: contrôle en rechtspraak. De gulden regel voor den wetgever moet zijn, dat hij geen voorschriften uitvaardigt, waaraan in de practijk toch niet de hand kan worden gehouden, hetzij omdat contrôle niet wel mogelijk is, hetzij omdat er zich bij de rechtspraak moeilijkheden in een of anderen vorm voordoen. Het is aan geen twijfel onderhevig, dat de samenhang tusschen wetgeving enerzijds en contrôle en rechtspraak anderzijds thans herhaaldelijk uit het oog wordt verloren. Het gevolg daarvan is, dat de wet aan gezag inboet. Exceptieel zware strafbepalingen en een zeer discretionair vergunningensysteem zijn getuigen van de oermacht om wet, contrôle en rechtspraak onderling te laten harmonieeren.

Aangezien voorkomen beter dan genezen is, moet een weloverwogen wetgeving, waardoor het gezag van de wet geschaagd wordt, het eerste middel zijn om overtredingen te beteugelen. In deze technisch-juridische verhandeling is

uiteraard geen plaats voor een uitvoerig betoog over het psychologisch facet van deze kwestie. Wel past in het kader van het praeadvies een nader onderzoek naar de vereischten, waaraan de wetgeving moet voldoen, omdat deze, in dezelfde lijn doorgetrokken, ook van invloed op de rechtspraak zijn.

Wij ontwaren dan de volgende vereischten, waaraan wellicht nog andere zijn toe te voegen:

- a. eenheid van beginsel;
- b. decentralisatie;
- c. heldere redactie, met veiligheidsklep;
- d. begrip voor menselijke verhoudingen.

a. Eenheid van beginsel beteekent, wanneer men het betreft op het economisch recht in verhouding tot andere deelen van het recht, dat de economische voorschriften geen op zich zelf staand geheel mogen vormen doch verbindingen moeten hebben met civiel, sociaal, fiscaal en strafrecht. In de afgelopen jaren heeft zich in het bijzonder het gebrek aan eenheid in opzet van economisch recht en strafrecht gewroken. Een gevolg was, dat de administratieve organen zich allerlei buitengewone bevoegdheden zagen toegemeten, die dikwijls aan den machtswellust der administratie werden toegeschreven, hetgeen echter in wezen niet de oorzaak was. In feite moet de toekenning dezer bevoegdheden aan de omstandigheid geweten worden, dat men in de economische wetgeving veelal van het principe der functioneele decentralisatie uitgaat (Rijksbureaux en bedrijfsorganisaties), terwijl het strafrecht in hoofdzaak op het principe van territoriale decentralisatie is gebaseerd, hetgeen slechte aansluiting tusschen beide functies veroorzaakte. Deze territoriale splitsing, honderd jaar geleden, na afschaffing van de gilden zeker de eenige die in aanmerking kon komen, heeft ook nu nog de overhand, zij het ook dat de instelling van economischen en tuchtrechter in geringe mate aan de behoefte aan functioneele splitsing tegemoet komt. Deze discrepantie tusschen twee belangrijke onderdeelen van ons recht is m.i. de hoofdoorzaak dat de thans te behandelen vragen aan de orde zijn gesteld. De kloof werd oorspronkelijk, toen de regeeringsbemoeiing zich hoofdzakelijk tot den agrarischen sector uitstrekte, gedeeltelijk door het tuchtrecht overbrugd. De tendenz is echter steeds werkzaam gebleven om deze loot wecr met den ouden rechtspraakstam te vereenigen. Heeft dit streven succes, dan is de „eenheid van rechtspraak” hersteld,

maar deze dogmatische winst zal in de practijk wellicht een pijnlijk verlies blijken te zijn. Het wil mij voorkomen, dat een miskenning van de problemen, die den achtergrond vormen van de door het bestuur geformuleerde vragen, de oorzaak van deze pogingen moet zijn.

De eisch van uniformiteit van beginsel beteekent derhalve in de eerste plaats toepassing op de rechtspraak van de principes gevolgd bij de economische wetgeving. Kent men daar b.v. decentralisatie in functioneelen zin, inschakeling van deskundigen (delegatie van wetgeving aan directeuren van Rijksbureaux of bedrijfsorganisaties) en geen scherp onderscheid tusschen publiek- en privaatrecht, dan is het een gebiedende eisch, dat deze kenmerken tot op zekere hoogte ook bij de organisatie van de rechtspraak zijn te traceeren.

Uniformiteit van beginsel doelt echter ook op de verschillende onderdeelen van het economisch recht. Het onderscheid, dat in het bijzonder tijdens de bezetting tusschen voedselvoorzieningsrecht, prijzenrecht, het eigenlijke recht voor handel en nijverheid, enz. bestond, valt zelfs niet met een beroep op de destijds heerschende buitengewone omstandigheden goed te praten. Deze incongruentie is hoofdzakelijk te wijten aan de groote specialiseering in het staatsapparaat, waardoor er slechts formeel één wetgever is (tijdens de bezetting was dat overigens nog niet eens het geval). In wezen verzorgt echter ieder Ministerie, of, erger nog, soms misschien ook wel iedere afdeeling of tak van overheidsdienst met een zekere mate van zelfstandigheid, zijn eigen wetgeving naar eigen, uiteraard beperkt inzicht. Het herstel der parlementaire democratie is tegen dit euvel geen remedie, daar economische wetgeving in matericelen zin slechts bij uitzondering door middel van een wet plaats vindt.

b. Dit gebrek aan onderlingen samenhang kan decentralisatie goeddeels verhelpen. De grondgedachte hierbij is, dat decentralisatie van wetgevende bevoegdheid de staatsorganen van detailwerk bevrijdt, waardoor zij hun aandacht aan de hoofdlijnen kunnen besteden. Het mes snijdt bovendien aan twee kanten, want de lagere organen, al dan niet geheel of mede uit bedrijfsgenooten samengesteld, staan allicht dichter bij het onderwerp en bezitten een grootere deskundigheid. Ter bewaring van de groote beginselen ware dan een preventief of repressief staatstoezicht in te stellen.

Deze decentralisatie, die, het zij duidelijkheidshalve nog

cens herhaald, dus zoowel in den vorm van lagere overheidsorganen, gemengde lichamen en organisaties van belanghebbenden kan plaats vinden, zal op economisch terrein op functioneelen grondslag moeten plaats vinden. Immers niet de geografische ligging van de ondernemingen is van primair belang, doch de gebruikte grondstoffen of de vervaardigde producten. Slechts voor agrarische producenten, land- en tuinbouw en veeteelt, is de grond de samenbundelende factor en heeft streeksgewijze groepeerings en regionale decentralisatie zin, tot op zekere hoogte althans.

Uiteraard zal deze decentralisatie van wetgeving niet bevorderlijk voor de eenheid er van zijn. Men kan evenwel nooit alle vereischten integraal naast elkaar vervuld zien, doch de verwachting is gewettigd, dat de centrale overheid voor een harmonische toepassing beter zorg kan dragen, wanneer zij niet gekluisterd wordt door de beslommingen van een detailwetgeving.

c. Het verlangen naar een heldere redactie gaat natuurlijk niet alleen naar de economische regelingen uit. Deze verdienen in dit opzicht echter wel bijzondere aandacht, omdat herhaaldelijk de tijd ontbreekt voor een rustige overweging van de te bezigen woordenkeus. Daar vaak technisch ingewikkelde onderwerpen om een regeling vragen, weegt deze omstandigheid dubbel zwaar. Het is jammer dat er geen handleiding voor wetstechniek bestaat; de behoefte daaraan zal bij decentralisatie nog aanmerkelijk toenemen.

In zekeren zin in tegenspraak met het vereischte van een heldere redactie is de stelling, dat de wetgeving „veiligheidskleppen” moet bevatten, waarmede bepalingen bedoeld zijn, zooals die in het Voedselvoorzieningsbesluit voorkwamen, n.l. dat handelingen, die indruischen tegen het belang der voedselvoorziening, verboden zijn. Vele contracten plegen ook bepalingen te bevatten, dat alles moet worden nagelaten, wat niet met geest en strekking der overeenkomst strookt. Ongetwijfeld zal bij menigeen verzet tegen dergelijke voorschriften in wettelijke regelingen rijzen. De bezwaren, in het algemeen neerkomend op mogelijkheid tot willekeur en aanverwante argumenten, m.a.w. rechtsonzekerheid, hebben een grond van waarheid. Men mag de zaak echter niet uitsluitend van juridisch standpunt bezien. Rechtszekerheid moet in breede beteekenis worden opgevat. Wanneer het scheppen van redelijke levensomstandigheden voor allen in

gevaar wordt gebracht door een te enge formuleering der wet, waardoor tegen bepaalde misstanden, die nu eenmaal niet allemaal voorzienbaar zijn, niet kan worden opgetreden, moet men zich ter dege afvragen of „escape clauses” niet gemotiveerd zijn. Aangezien ik de meening ben toegedaan dat niet de formuleering der voorschriften maar wel de integriteit van de personen, die bij de uitvoering en handhaving er van betrokken zijn, een waarborg voor de rechtszekerheid vormt, zie ik, het praktische nut van elastische wetsbepalingen in aanmerking genomen, geen onoverkomelijke bezwaren daarin.

d. Meer dan bij de sociale dreigt bij de economische wetgeving het gevaar, dat de mensch ten slotte wordt gezien als iets, dat gevoed, gekleed, gehuisvest enz. moet worden. Het menschelijk wezen dreigt op den achtergrond te raken. De juristen, economen en ingenieurs, door hun academische opleiding tot abstractie gereigd, vervallen gemakkelijk in de fout om het technisch probleem, tot welks oplossing zij samenwerken, op zichzelf te beschouwen. Door hun concentratie en specialisatie zien zij slechts hun probleem en vergeten, dat het samenhangt met en bestaat naast vele andere problemen, evenals zij over het hoofd zien dat deze problemen alle niet alleen een materieelen kant hebben. Wanneer deze talrijke wetsontwerpers hun producten voortdurend op zichzelf bij wijze van proef toepassen, zal het hun duidelijk worden, dat de gemiddelde mensch een kwantitatief gelimiteerd opnemingsvermogen voor geboden en verboden bezit. Deze eigenschap van den mensch moet bij den wetgever weerklink vinden en hem weerhouden om in een overigens goed bedoeld perfectionisme zijn zucht om alles in details te regelen uit te leven. Deze eigenschap is wel is waar nog sterker bij de Duitschers aanwezig, maar is toch ook al aardig een Nederlandsche karaktertrek geworden. Wanneer de wetgever zich aan de betoovering van zijn eigen probleem weet te ontworstelen, zal hij zich ook gemakkelijker realiseeren, dat zijn product moet worden uitgevoerd en gecontroleerd om van practische waarde te zijn.

Deze psychische disharmonie tusschen wetgeving en mensch, een gevolg van de uniformeerende en vermaterialiseerende werking van de geleide economie, dient hier in herinnering te worden gebracht, omdat zij een bron van overtredingen vormt, waartegen in het veld der rechtspraak geen kruid gewassen is.

Resumeerend kunnen wij dus na het bovenstaande vaststellen dat in het verband van geleide economie het begrip wetgeving een zeer ruime beteekenis moet hebben. Immers in de practijk zal het in het algemeen niet zoo zijn en zeker niet zoo worden, dat men een scherpe scheiding tusschen wetgeving van overheid en lagere organen en lichamen zal kunnen maken. Waar vroeger nog een afbakening tusschen publiek- en privaatrecht eenige kans op succes bood, is dit thans vrijwel uitgesloten. Met het uitdijen van het begrip „algemeen belang” heeft het publiekrecht zich steeds verder in de privaatrechtelijke sfeer ingedrongen, zoodat een groot terrein van het recht beide elementen bevat. Het blijve hier in het midden gelaten of de constructie van een „groepsrecht” de daardoor geschapen moeilijkheden zou vermogen op te lossen. Zooveel is echter zeker, dat wetgeving, die de geleide economie, in wezen een éénheid, moet formuleeren, niet door de toepassing van dogmatische onderscheidingen in verschillende stukken mag worden gescheurd. Derhalve mag het organisch verband niet uit het oog worden verloren, dat bestaat tusschen wetten, algemeene maatregelen van bestuur, voorschriften van lagere organen en zelfs ondernemersovereenkomsten (kartels) en collectieve arbeidscontracten. Ondernemersovereenkomsten zijn reeds aan overheidstoezicht en -ingrijpen onderworpen. Zij kunnen voorts in daarvoor geëigende bedrijfstakken, meestal die, waarin de onderlinge samenwerking op hoog plan staat, gemakkelijk de plaats innemen van overheids- en andere regelingen. Deze vruchten van particuliere autonomie ontstaan dan ook meer dan eens, doordat de overheid zich tot ingrijpen genoodzaakt zou zien, als belanghebbenden niet zelf een regeling tot stand weten te brengen. In het geval dat een kleine minderheid zou willen beletten, dat men het roer in eigen handen neemt, kan de overheid met de verbindendverklaring van ondernemersovereenkomsten te hulp komen, terwijl al te innige samenwerking door onverbindendverklaring kan worden tegengegaan.¹ Zooals men in dergelijke „overeenkomsten” een publiekrechtelijk element vermag te bespeuren,

¹ De bijzondere aandacht zij op de anomalie gevestigd, dat volgens het Kartelbesluit een „overtreding” van een verbindendverklarende bepaling in een ondernemersovereenkomst door den economischen rechter werd gestraft.

zoo kan men aan verordeningen van lagere organen en lichamen een belangrijk privaatrechtelijk element niet ontzeggen. In feite steunt deze wetgeving in belangrijke mate op het „overeenkomst” gevoel in de betrokken groep, zonder welk gevoel decentralisatie van wetgeving trouwens niet wel uitvoerbaar zou zijn.

De consequentie van deze beschouwingen over wetgeving is, dat het begrip „overtreding” niet alleen in de enge klassieke beteekenis kan worden genomen, doch ook in varieerende mate als contractbreuk moet worden gezien. Mathematisch gesproken: overtreding van een verordening van een lager orgaan is voor 50 % contractbreuk, overtreding van een verbindend verklaarde overeenkomst 75 %. Bij deze verhoudingen moet de organisatie van de rechtspraak zich aanpassen. Gelijk reeds eerder werd gezegd, er zijn verschillende gevallen, waarin men van een verordening afzag, omdat de rechtspraak zich volgens het bestaande schema (Besluit Tuchtrechtspraak Voedselvoorziening) in een te sterk publiekrechtelijk getinte sfeer zou afspelen, hetgeen in wezen, te recht, als volkomen onlogisch en tegenstrijdig werd gevoeld.

Na de wetgeving komt als volgende stap in het kader der verwezenlijking van de geleide economie de contrôle. Deze phase ploegt in den regel niet de belangstelling te krijgen, die zij verdient. De gevolgen hiervan zijn noodlottig. In de eerste plaats zij er aan herinnerd, dat wetgeving, contrôle en rechtspraak één keten vormen, waarvan de zwakste schakel de kracht bepaalt. Het heeft dus geen zin om de andere schakels zwaarder te construeeren dan de zwakste. Vergelijken wij voorshands alleen nog maar wetgeving en contrôle, dan blijkt dat men zich bij de wetgeving in het algemeen niet voldoende afvraagt of de voorschriften wel voor contrôle vatbaar zijn. Veel voorschriften, uit een gezichtspunt van wetgeving beschouwd aanvaardbaar of misschien zelfs wenschelijk, hadden niettemin bij nader inzien beter niet uitgevaardigd kunnen worden, daar de handhaving er van op te groote praktische moeilijkheden stuit.

In het bijzonder wijd ik hier aandacht aan de contrôle, omdat deze naar mijn meening het zwakke punt in de keten is. Dit is aan diverse omstandigheden te wijten, die te zamen het geheele contrôlevraagstuk tot een haast onoplosbaar

probleem maken. In de eerste plaats speelt de menschelijke factor een rol: personen, die een wetgevende of rechtsprekende taak vervullen, bezitten over het algemeen een hoogere cruditie dan degenen, die contrôlêwerk verrichten. Vervolgens spreken de kosten een aardig woordje mee. Men staat verstoeld als men ziet welke bedragen met de functioneering van een contrôleapparaat gemoeid zijn, zelfs bij de betrekkelijk matige salariering van controleurs, hetgeen op zich zelf ook weer niet zonder gevaar is. Ten derde bergt de organisatorische zijde talloze voetangels en klemmen in zich. Iedere bestuurstak heeft de neiging om een eigen contrôledienst te stichten (en uit te breiden). Aan den anderen kant is echter coördinatie van de werkzaamheden al dezer controleurs dringend geboden. Immers niet alleen zullen deze afzonderlijke contrôlediensten vrijwel steeds gespecialiseerde krachten aanstellen, die niet in staat zijn om algemeene contrôles te verrichten, noodzakelijk daar anders gemakkelijk hiaten ontstaan of het gevaar dreigt dat de controleurs tegen elkaar worden uitgespeeld, maar bovendien moet het bedrijfsleven worden beschermd tegen dagelijks weerkerende partieele contrôles, waarbij dezelfde gegevens telkens opnieuw moeten worden verstrekt. Bij dit alles komt nog, dat bij een toenemende decentralisatie van wetgeving en bestuur, welke in de lijn der verwachtingen ligt, het probleem van de contrôle meer dan evenredig in gecompliceerdheid zal toenemen.

In dit verband rust op den praeadviseur gelukkig niet de taak om te onderzoeken op welke wijze deze netelige materie op practisch bevredigende wijze kan worden opgelost, doch ten gevolge van den samenhang, welke tusschen wetgeving, contrôle en rechtspraak bestaat, verdiende het onderwerp niet alleen vermelding doch ook eenige nadere omlijning. De contrôle is in feite daarom van belang omdat zij, mits efficiënt georganiseerd en uitgevoerd, eenerzijds een groote preventieve werking uitoefent en aldus in niet geringe mate bijdraagt tot beteugeling van overtredingen, maar anderzijds ook een voorwaarde is voor een goede berechting van inbreuken op de voorschriften. In hoeverre wetgeving, contrôle en rechtspraak elkaar kunnen beïnvloeden, leert de ervaring, overigens opgedaan tijdens de bezetting, bij de invoering van minimumgevangenisstraffen wegens bepaalde voedselvoorzieningsovertredingen. In de maand, volgende

op de invoering dezer straffen daalde het aantal processen-verbaal tot ongeveer één kwart van het aantal in de voorgaande maand. Het is waarschijnlijk dat strengere vonnissen op den duur ook een daling van het aantal overtredingen veroorzaakt, niet alleen omdat aspirant-overtreders worden afgeschrikt, maar ook omdat de controleurs minder geneigd zijn om „lichtere” gevallen te rapporteeren.

Na aldus onze aandacht aan wetgeving en in het kort ook aan contrôle te hebben gewijd, moeten wij thans het volgende punt in de serie, de rechtspraak, onder de loupe nemen, waarmede wij tevens op het eigenlijke terrein van het praeadvies belanden. In de eerste plaats moeten wij natuurlijk onderzoeken, welke beteekenis aan het woord rechtspraak moet worden toegekend, daar ook hier niet van de traditioneele begrippen mag worden uitgegaan zonder dat verantwoording is afgelegd of deze onder de huidige omstandigheden nog ongewijzigd bruikbaar zijn.

Wij herinneren ons het algemeene verschijnsel van vermenging van publiek- en privaatrecht, de weerspiegeling in de wereld van het recht van de doordringing van de overheidsbemoeiing in domeinen, welke de enkeling tot dusver de zijne waande. Voorts was daar het streven om de zoo toegenomen taak der overheid te verlichten door individuen en hun groepeerings in de publieke sfeer te trekken, welke beweging ten deele wordt gesteund (en ten deele tegengewerkt) door het streven van betrokkenen om in deze sfeer het lot nog zooveel als doenlijk is in eigen hand te houden.

Wil de rechtspraak de haar naar haar aard toevallende taak, rechtvaardige handhaving van de geleide economie, vervullen, dan zal zij geen splitsing in de eenheid, welke alle economische voorschriften tezamen vormen, mogen teweeg brengen, onverschillig of deze voorschriften den vorm van wet, verordening of verbindend verklaarde overeenkomst hebben aangenomen, terwijl ook zekere kartels waarschijnlijk niet buiten beschouwing kunnen blijven. Voor de vervulling van haar taak moet de rechtspraak doelmatig georganiseerd zijn. De organisatie moet afgestemd worden op het economisch stelsel, tot welks handhaving de rechtspraak is geroepen en niet in de eerste plaats op dogma's welke men in den loop der jaren als onverbreekelijk aan de rechtspraak verbonden is gaan zien. Vanzelfsprekend ontken ik niet, dat

aan deze dogma's, b.v. onafhankelijkheid des rechters, een zekere waarde ten grondslag ligt, maar deze waarde moet geschat worden in het licht van het tijdperk, waarin onze rechtsprekende organisatie is ontstaan. Maakt men de beginselen van hun historische basis los, dan zijn zij even gevaarlijk als van hun ankers geslagen en rondrijvende mijnen. Niet genoeg kan men zich realiseeren, dat rechtspreken geen afzonderlijke functie is, een „art pour l'art", maar in wezen het sluitstuk is van de overheidspolitiek en daarmee als zoodanig onverbreekelijk mee verbonden. Een los, „gemaakte", dus „weltsfremde" rechtspraak zal enerzijds de overheid dwingen om naar andere middelen om te zien zooals tuchtrechtspraak en strafbevoegdheid der administratie, terwijl particulieren naar arbitrage en bindend advies worden gedreven, en anderzijds geen bescherming tegen onrecht bieden, hetzij van overheidszijde aangedaan, een reële mogelijkheid bij geleide economie, hetzij van andere kanten.

Deze hoogconjunctuur van tuchtrechtspraak, arbitrage enz. stemt tot nadenken over den aard van het probleem. Stelt men naast de ongeëvenaarde persoonlijke reputatie der rechters de tegenwoordige organisatie der rechterlijke macht, die voor een belangrijk deel nu niet bepaald op up-to-date grondslagen berust, dan schijnt de conclusie niet ongerechtvaardigd te zijn, dat wij hier met een probleem van organisatorischen aard hebben te doen. Wat deze betreft onderscheidt de rechterlijke macht zich in niets van andere organisaties, of dit nu ondernemingen of overheidsdiensten zijn. De ontwikkeling van de techniek heeft zulke omwentelingen teweeg gebracht, dat daardoor algemeene problemen zijn opgeworpen, die ieder moet oplossen; de eene wat eerder dan de andere, maar in beginsel is er geen terrein, waar zich de gevolgen niet doen gevoelen. Zoo is het, om één voorbeeld te noemen, logisch, dat de volkomen gewijzigde verkeerstoestanden invloed moeten hebben op den organisatorischen opzet van de rechterlijke macht, in de eerste plaats op het stuk der competentie, relatieve zoowel als absolute. Tot dusverre hebben alleen bezuinigingsoverwegingen daarop invloed vermogen uit te oefenen. Een indirect gevolg van de technische ontwikkeling is de overheerschende beteekenis, die de tijdsfactor heeft gekregen, hetgeen op economisch terrein wel in bijzondere mate het geval is. M.i. is een overgedreven vasthouden aan toepassing van traditioneele dogma's

de schuld van het feit, dat men niet inziet, dat bij vaststelling van hetgeen „recht” is niet van den tijd mag worden geabstraheerd. Anders gezegd: een juridisch-perfecte uitspraak, na driejarig proces verkregen, is niet verkieselijk boven een misschien ninder feillooze uitspraak welke na drie maanden of weken is tot stand gekomen. Ook op sociaal terrein — arbeidsgeschillen! — is dit een harde waarheid. Het is met deze kwestie zooals met alle andere oplossingen: het snelheidsvereischte staat naast andere voorwaarden, die niet integraal naast elkaar kunnen worden vervuld. Bij een practischen kijk op de zaak komt men echter niet alleen het vlugste tot een oplossing — ook hierin speelt de tijd een rol! — maar is ook de kans op een evenwichtige oplossing het grootste, aangezien bij een meer theoretisch-juridische beschouwing nu eenmaal de neiging bestaat om buiten het tijdsverband te geraken, zulks niettegenstaande het tijdsverloop toch zeker een rechtsfeit mag worden genoemd en dus mede bepaalt wat recht is.

De omschrijving van het probleem als een organisatorisch vraagstuk impliceert, dat een juiste, voor de practijk bruikbare oplossing in het historisch verband past. Welke tekortkomingen men ook in de bestaande rechtspraak heeft ontwaard, zij is niettemin een instelling die in zekeren zin met de maatschappij is vervlochten. Hoezeer uit meer theoretisch oogpunt zeer ingrijpende wijzigingen misschien ook verdedigbaar zouden zijn, deze wijzigingen zullen steeds ook uit het oogpunt van historische continuïteit moeten worden gezien. Overigens is, door het feit dat de persoonlijke zijde geen kwestie vormt, waardoor hoogstens aanvullende benoemingen noodig zijn, een belangrijke factor voor het behoud van eenig verband met het verleden aanwezig. Echter, evenzeer als het vereischte van een soepelen overgang op de overheidsrechtspraak slaat, is het ook van toepassing op de particuliere rechtspraak voor zoover de geleide economie die in de publieke sfeer brengt. Deze ontwikkeling mag niet worden aangegrepen om het betrokken gedeelte van de particuliere rechtspraak den nek om te draaien en een eenigszins gewijzigde overheidsrechtspraak daarvoor te substitueeren. Integendeel, een juist inzicht in het samengaan van publiek- en privaatrecht zal er toe leiden dat de vele waardevolle elementen uit de particuliere rechtspraak samengebundeld worden met de overheidsrechtspraak tot één systeem, dat

overigens de noodige speling mag bezitten. Op welke wijze dit verwezenlijkt kan worden, hetgeen meteen het antwoord op de drie gestelde vragen zal zijn, kan thans worden onderzocht, nadat gemakshalve het bovenstaande in de volgende punten is geresumeerd, welke in wezen aansluiten op hetgeen t.a.v. wetgeving en contrôle werd opgemerkt:

- a. het probleem is hoofdzakelijk van organisatorischen aard;
- b. het gestelde doel is de handhaving der geleide economie;
- c. juridisch wordt het aspect bepaald door de vermenging van publiek- en privaatrecht en de samenbrenging van de in deze sferen afzonderlijk gegroeide rechtspraak-instellingen;
- d. bij de oplossing behoort de eenheid van de geleide economische politiek van af haar wettelijke vormgeving tot aan haar handhaving in rechte gehandhaafd te blijven.

Het spijt mij in zeker opzicht dat ik, om hier herhalingen te voorkomen door de verwantschap der behandelde onderwerpen, nog eens in het algemeen naar de Praeadviezen in 1946 voor de Vereeniging voor Administratief Recht moet verwijzen. Diverse conclusies, die hier sober of niet gemotiveerd zijn, zal men daarin uitvoerig verantwoord vinden.

Van de drie voorgelegde vraagpunten is ongetwijfeld dat aangaande de rechterlijke colleges of bestuursorganen het belangrijkste. Na het bovenstaande is het duidelijk, dat niet zonder meer bestaande rechterlijke (en bestuurs)organen als antwoord op de gestelde vraag zouden kunnen worden aangewezen. Alleen ter wille van de duidelijkheid al moeten wij zoowel de taak als de daarmede verband houdende samenstelling van de colleges aangeven, zooals deze uit het geheel van het economisch stelsel voortvloeien. Wat de wetgeving betreft, deze was, gelijk wij zagen, gedecentraliseerd, in sterke mate in technische details afdalend, en nauw verbonden met den betrokken bedrijfstak. Zij bevatte voorts voorschriften, die volgens de hier als onbruikbaar verworpen onderscheiding ten deele zuiver publiekrechtelijk, ten deele overwegend privaatrechtelijk en deels van gemengd karakter zijn. Ten slotte is de wijze van wetgeving „toevallig” o.m. in dien zin, dat al naar omstandigheden verschillende juridische constructies worden gebezigd, zonder dat het de bedoeling is, dat deze verschillen zwaarwegende consequenties zullen

hebben. Het economisch doel is hoofdzaak en de wijze waarop dit juridisch bereikt wordt is bijzaak. De traditioneele onderscheiding in strafrechtelijke, civielrechtelijke en administratiefrechtelijke geschillen is nog slechts van ondergeschikte beteekenis.

Voor de rechtspraak komt men tot de volgende desiderata:

1. functioneel bepaalde competentie der colleges;
2. deze colleges beoordeelen (c.q. — zie hieronder — adviseeren) in hun branche *alle* geschillen, dus niet alleen strafrechtelijke;

3. het (leeken-)deskundigenelement moet een ruime plaats worden ingeruimd.

De functioneel bepaalde competentie, d.w.z. rechtspraak per branche — hier in het midden gelaten hoe breed dit begrip moet worden genomen — en de onderbrenging van alle geschillen in één branche bij één college, waarborgen de moderne eenheid van rechtspraak, zooals die overigens tot op zekere hoogte bij de vereenigingsrechtspraak al lang verwezenlijkt was. De wenschelijkheid, en zelfs noodzakelijkheid, van deskundigen, vooral bij de beraadslaging over de uitspraak is eveneens in de vereenigingsrechtspraak een door de ervaring bevestigd feit. In feite beteekent functioneel omschreven competentie uitschakeling van het gevaar, dat leden van één groep, in de wetgeving erkend als eenheid, bij de toepassing daarvan verschillend zouden worden beoordeeld doordat zij door hun toevallige geografische ligging onder de jurisdictie van verschillende colleges zouden vallen, die bovendien onmogelijk alle deskundig kunnen zijn. Samenvoeging van alle soorten geschillen beteekent bovendien dat één kwestie, wanneer die verschillende aspecten heeft, toch vanuit het gezichtspunt van één college wordt beoordeeld, hetgeen overeenkomstig de beginselen van een juisten organisatorischen opzet en de gevoelens der justitiabelen is.

Meer gedetailleerd komen wij in concreto tot het navolgende schema:

- a. In beginsel rechtspraak in twee instanties: in eersten aanleg bij de groepscommissie, in tweede instantie bij een centrale commissie. Wij gebruiken deze termen hier i.p.v. verwijzingen naar bestaande colleges zooals rechtbanken en hoven om geen verwarring te stichten. Hieronder kom ik op het verband nog uitvoerig terug.

b. Samenstelling der commissies: president en plaatsvervangers te recruteeren uit de rechterlijke macht; leden eventueel ook uit de rechterlijke macht, doch in principe komen voor het lidmaatschap in aanmerking juristen en niet-juristen, die in de arbitragecommissie ervaring met rechtspreken hebben opgedaan en bovendien deskundig zijn t.a.v. de betrokken groep of een onderdeel daarvan. Voor zoover voorts ambtenaren, bedrijfsgeenooten, notabelen enz. als deskundigen kunnen worden aangemerkt, komen ook zij in aanmerking, wanneer zij overigens geschikt voor een rechtsprekende taak zijn.

c. De groepscommissies dienen vrij groote branches te omvatten (b.v. metaalnijverheid en handel). Voor zoover binnen deze branches min of meer zelfstandige bedrijfstakken voorkomen kunnen al dan niet permanente kamers uit de commissies worden gevormd. In gevallen waarin een groot aantal bedrijfsgeenooten bestaat, b.v. bij detailhandel en ambacht, kan ook een splitsing in regionale kamers tot stand worden gebracht.

d. De president beslist door welke kamer een zaak eventueel zal worden behandeld, alsmede over de samenstelling der kamer, of zoo de zaak voor de commissie komt, over de samenstelling der commissie. In feite kan men natuurlijk evengoed volhouden dat iedere zaak door een kamer berecht wordt; men heeft permanente kamers voor meer zelfstandige bedrijfstakken en incidenteele kamers, welke telkens door den president worden samengesteld.

e. De proscutie — wij vermijden weer ter voorkoming van verwarring verwijzingen naar Openbaar Ministerie en Hoofdamtenaar voor de Tuchtrechtspraak — wordt centraal georganiseerd. Zij moet zeer uitgebreide bevoegdheden bezitten om voorloopige maatregelen te nemen.

f. Geschillen over oplegging van voorloopige maatregelen dienen vanwege den geboden spoed door den voorzitter, zijn plaatsvervanger of eventueel een door den voorzitter aangewezen lid-deskundige in kort geding te worden afgedaan. Deze referéprocedure kan ook nuttige diensten bij administratieve en civiele geschillen bewijzen.

Voorzien wij bovenstaande punten in verband met elkaar van eenige toelichting, dan komen wij tot de volgende omlijning van de rechterlijke organisatie. Uit de wetgeving, inbegrepen die, welke de economische bestuursorganisatie

regelt, kan men opmaken in welke groote groepen het bedrijfsleven uiteenvalt, t.z.t. zal een wet op de bedrijfsorganisaties uiteraard zeer duidelijke grenzen moeten trekken, doch thans kan de indeeling uit de organisatie der Rijksbureaux (en bedrijfsschappen) reeds vrij nauwkeurig worden voorspeld. Laten wij aannemen, dat er een publiek lichaam wordt gevormd, dat tot taak krijgt alle bemoeiingen met huiden en leer en de verwerking daarvan, met de hulp van fabrikanten en handelarenorganisaties. Men mag dan de conclusie trekken, dat dit een afgerond gedeelte van het bedrijfsleven is, waarvoor een groepscommissie kan worden ingesteld. De Regeering benoemt de leden dezer commissie. Als voorzitters en plaatsvervangende voorzitters zal zij leden van de rechterlijke macht aanwijzen, die, b.v. doordat in hun arrondissement veel lederindustrie is gevestigd, een zekere speciale bekendheid met de lederbranche hebben verkregen. De leden deskundigen zal de Regeering, wellicht op voordracht van de bedrijfsorganisaties, benoemen uit kringen van het bedrijfsleven en die buitenstaanders, b.v. ambtenaren, advocaten, bankiers enz., die uit anderen hoofde deskundig kunnen worden geacht te zijn. In de eerste plaats zullen, gezien den aard der werkzaamheden, natuurlijk leden van scheidsgerechten, arbitragecommissies enz. in aanmerking komen, zulks onverschillig of deze colleges hun reden van bestaan verloren hebben of niet ten gevolge van de nieuwe organisatie. Ongetwijfeld zal de personeelsbezetting der commissie in het begin in diverse gevallen moeilijkheden baren, te meer daar men vrij groote aantallen moet benoemen ten einde te voorkomen dat eenzijdig te veel een beroep op dezelfde personen moet worden gedaan, terwijl anderzijds een ruime keuze-mogelijkheid de aanwezigheid van onpartijdige deskundigen waarborgt. Het zou echter onjuist zijn om tengevolge van deze initieele moeilijkheden een minder gelukkig systeem voor te staan.

Voorzover een bepaalde categorie zaken regelmatig voor de commissie komt, kan daarvoor een vaste kamer worden ingesteld. In ons voorbeeld zal dit waarschijnlijk voor de schoenmakers noodig zijn, terwijl het groote aantal dezer ambachtslieden wellicht een spitsing dezer vaste kamer in regionale kamers wenschelijk maakt. Voor de overige zaken zal de voorzitter naar den aard der branche en afhankelijk van de soort kwestie, welke moet worden beslist, de com-

missie (of kamer, zoo men wil) samenstellen. Overtreding van (en andere kwesties aangaande) sociale verzekeringswetten, indien deze tot de competentie der commissies behoren, zullen een werkgever en een werknemer als deskundige verlangen. Een overtreding van een lederhandelaar zal misschien moeten worden beoordeeld met twee deskundigen, die geen handelaar zijn, wanneer n.l. het in de betrokken branche usance is dat collega's niet over elkaar oordeelen. De standpunten, die t.o.v. deze kwestie worden ingenomen, loopen n.l. zeer uiteen. Daarentegen zal bij een overtreding van een verbindendverklaarde ondernemersovereenkomst wellicht de industrie gaarne twee industriele deskundigen zien. Natuurlijk zijn ook gevallen denkbaar dat een handelaar en een industrieel of één van beiden en een outsider zitting nemen. Al deze mogelijkheden zijn hier bij wijze van voorbeeld opgesomd. De grondregel is, dat onder de beproefde leiding van een in de rechtspraak ervaren jurist voor iedere branche de meest passende organisatie wordt gevonden, die het algemeene schema toelaat. Het is waar, dat hierbij aan den voorzitter groote bevoegdheden worden toegekend, doch het komt mij voor, dat daarin geen grooter gevaar is gelegen dan wanneer men dit gevaar door straffere bepalingen zou willen trachten te voorkomen, aangezien de practische waarde van de organisatie daardoor sterk zou dalen. Wat zij in theorie aan rechtszekerheid zou winnen, zou zij in de practijk door gemis aan soepelheid en slagvaardigheid inboeten. De efficiency, die de onkreukbare en juridisch deskundige leiding mogelijk maakt, moet ten volle worden uitgebuit.

Het standpunt, dat de groepscommissies alle gevallen, onverschillig of het overtredingen dan wel civiel- of administratiefrechtelijke geschillen in den traditioneelen zin dezer woorden zijn, behandelen, zal bij de beantwoording van de vraag aangaande de processueele regeling nader worden gecommentarieerd. Hier zullen wij nog ingaan op de verhouding tusschen vervolgende en berechtende instanties, alsmede op de organisatie van griffie of secretariaat.

Overtredingen zullen door controleurs — opsporingsambtenaren — aan de brancheorganen worden gerapporteerd. Het lijkt mij minder juist om het opsporingsapparaat rechtstreeks onder de vervolgende instantie te plaatsen. In de practijk zal een nauwe band met den bestuurstak wel noodig

blijken, al moet de prosecutie natuurlijk het recht bezitten om bevelen aan de controleurs te geven. Daar aan den anderen kant opzending van rapporten via bestuursorganen op den duur onnoodig verdragend zou werken, zal in vele gevallen de oplossing kunnen zijn, dat de vervolgende instantie het rapport ontvangt, doch dat aan het besturend apparaat afschrift wordt gezonden. Overigens verlangt dit systeem van de controleurs, dat zij goede processen-verbaal kunnen maken, hetgeen vaak niet het geval is, zoodat de prosecutie er vaak de voorkeur aan zal geven, dat de processen-verbaal via de brancheorganen zullen worden ingezonden. Dit biedt het voordeel, dat de administratie of zelf de eenvoudige gevallen, eventueel meteen de er aan verbonden administratiefrechtelijke kwesties, af kan doen, of een gemotiveerd voorstel bij het procesverbaal kan doen. Daar de vervolgende instantie intern ook ongetwijfeld een functioneele taakverdeling zal hebben, kan een nauwe samenwerking tusschen vervolging en bestuur tot stand worden gebracht. Mijn voorkeur gaat beslist niet naar optreden van de administratie zelf uit. Maar al te gemakkelijk krijgt zij daardoor een te groot overwicht op de justitiabelen. Zelfs als haar strafopleggingen later door den rechter niet gehandhaafd zouden worden, bestaat het gevaar dat zij zich of langs administratieve wegen nog eenige „straf” zal trachten uit te reiken of bij verdere behandeling van het bewuste bedrijf toch er van uitgaat, dat er eigenlijk van een overtreding sprake was. Juist omdat vele administratieve beslissingen zoo gemakkelijk een „straf” karakter dragen, althans dezelfde uitwerking als sommige — hieronder nader omschreven — straffen hebben, is een behoorlijke en aansluitende regeling van de economische administratieve rechtspraak dringend geboden.

In eersten aanleg, bij de groepscommissies, moet m.i. dus ruime gelegenheid bestaan om het rechtspraakstelsel naar de behoeften van den betrokken bedrijfstak te plooien. Bij het doordringen van het uniformerende publiekrecht moet men er op bedacht zijn, dat veel levensvreugde, die in een zekere mate van zelfbeschikking haar oorsprong vindt, verloren kan gaan. Men moet niet door starre redentie deze bewegingsruimte noodeloos verenigen. Ieder harkt wat graag in eigen tuintje en als de hark maar deugt, en het resultaat er niet onmogelijk uitziet, behoeft men geen verdere maat-

regelen te treffen. Wie zich toch nog ongerust over rechtszekerheid, waarborging van algemeen belang e.d. maakt kan beter gerust worden gesteld door een straffere organisatie van de centrale commissie, dus de rechtspraak in tweeden aanleg. Laat men dan in deze commissie het ambtelijk element overwegend maken en desnoods ook de procedure verzwaren. Doch laat zooveel mogelijk vrijheid in eerste instantie: vandaar ook b.v. dat niet anders dan in het algemeen strafbevoegdheid der bestuursorganen kon worden afgeraden. Het is zeer goed mogelijk dat een dergelijke bevoegdheid in sommige gevallen zeer aanbevelenswaardig is.

De band van de groepscommissies — de centrale commissie zal min of meer op der zelfden voet worden opgezet — met de rechterlijke macht ligt in de voorzitters en hun plaatsvervangers. Hoe moderner de rechterlijke macht georganiseerd is, des te meer zal de economische rechtspraak kunnen worden ingebouwd. Dit geldt ook voor de vervolgende instantie. Voor de griffie heeft het zelfs een zeer bijzondere beteekenis. De secretariaten van de berechtingscommissies, zooveel mogelijk gecombineerd tot één organisatie, zullen in dier voege geoutilleerd en georganiseerd moeten zijn, dat zij de groepscommissies en kamers tot snelle en in den letterlijken zin des woords ook mobiele rechtspraak in staat stellen. Vermoedelijk zal een bedrijfsadministratie daarvoor een beter voorbeeld opleveren dan de griffie van een rechtbank. Zoolang deze niet gemoderniseerd zijn, — men kan het gerust zoo uitdrukken — meer op het „service”begrip zijn ingesteld, zal er van een administratieve samensmelting van economische en gewone rechtspraak geen sprake kunnen zijn. Voor de rechterlijke macht zal het in feite op een sterke inkrumping van het aantal colleges — en wellicht ook instanties — neerkomen gepaard aan een grootere beweeglijkheid, ook in figuurlijken zin, d.w.z. verdere verzwakking van het beginsel lijdelijkheid, i. h. b. in het civiele recht.

Hiermede komt vanzelf de tweede vraag, die der procesregels, aan de orde. Hetzelfde beginsel heeft op dit punt betrekking: mogelijkheid van speling in het algemeene schema. Alvorens dit beginsel meer in detail uit te werken enige bijzonderheden over de civiele- en administratief-rechtelijke procedure.

De civiele procedure dient in overeenstemming met den

drang, die tot instelling van de talrijke arbitrage- en bindend-adviescommissies heeft geleid, zoo informeel mogelijk te zijn, gebaseerd op het theoretisch weinig zeggende doch praktisch uitgewerkte beginsel „goede mannen naar billijkheid.” Uit de vele procesorders n.l., te vinden in statuten en huishoudelijke reglementen van vereenigingen of oventueel bij zelfstandige arbitrage-instituten, kunnen algemeene procesregels gedistilleerd worden. Eenige wijziging kan misschien op grond van het „algemeen belang” noodig zijn, omdat men civiele geschillen, die een executorialen titel opleveren, niet meer zoo in alle vrijheid kan laten afdoen. De machtspositie immers van de bedrijfsorganisaties kan er toe leiden, dat „vrijwillig” of via verordeningen, die overigens een bindend advies en soortgelijke clausules bezwaarlijk kunnen missen, leden of afnemers aan een minder juiste vorm van rechtspraak zouden kunnen worden onderworpen. In het algemeen liggen de gevaren, welke misschien meer van theoretischen aard zijn, minder in de procedure dan in de samenstelling der commissies, zoodat het voorschrift, dat de civiele geschillen voor de groepscommissies moeten worden gebracht eigenlijk verdere waarborgen in de procedure overbodig maakt. Erkend zij evenwel, dat in sommige gevallen, b.v. beursarbitrages, zeer speciale voorzieningen noodig zullen zijn om bovengenoemd schema te volgen. Het is niet uitgesloten, dat voor die gevallen een uitzondering wordt gemaakt.

Bij administratiefrechtelijke geschillen doet zich de moeilijkheid voor dat zij via de onrechtmatige daad soms in civielen vorm kunnen worden gegoten, terwijl, gelijk reeds is opgemerkt, bestuursbeslissingen dikwijls groote overeenstemming met strafopleggingen vertoonen. Uit de eerste moeilijkheid komt men door ook civiele geschillen bij de groepscommissies onder te brengen. Deze mogelijkheid zal echter kunnen worden afgeschaft wanneer een behoorlijke economische administratieve rechtspraak wordt ontwikkeld. Hierin zal ook weer niet voor alles éénvormigheid moeten worden nagestreefd, doch aanpassing aan de nu eenmaal uiteenlopende behoeften van de verschillende sectoren van het maatschappelijk leven. In deze administratieve rechtspraak kunnen de groepscommissies het beste een adviseerende rol spelen, nadat wellicht eerst nog de administratie in de gelegenheid is gesteld haar oordeel te herzien.

De basis voor de procesregels, welke ter beteugeling van economische overtredingen moeten dienen, kan men in het algemeen in het Besluit Tuchtrechtspraak Voedselvoorziening vinden. Aangepast aan ons systeem geeft dit de volgende punten:

1. De vervolging maakt een zaak aanhangig door het indienen van een klacht bij den voorzitter van de betrokken groepscommissie, die bij twijfel over de competentie dezer commissie slechts in overeenstemming met de vervolging de zaak naar een andere groepscommissie kan verwijzen. Bij verschil van meening beslist de voorzitter van de centrale commissie;

2. de voorzitter van de groepscommissie stelt de kamer samen, tenzij uiteraard reeds een permanente kamer bestaat. De voorzitter der kamer, dus één der plaatsvervangende voorzitters van de groepscommissie of eventueel de voorzitter zelf, bepaalt plaats en tijd der zitting;

3. de verdachte ontvangt van den secretaris (griffier) afschrift van de klacht per aangeteekend schrijven met mededeeling waar en wanneer hij zich mondeling, na een eventueel voorafgaand schriftelijk verweer, kan verdedigen. Bij deze mededeeling wordt de verdachte tevens van enkele formaliteiten en voor hem belangrijke bepalingen (b.v. aangaande getuigen) op de hoogte gesteld;

4. de klacht is een omschrijving van de overtreding; zij kan ter zitting worden gewijzigd, waarna op verzoek van verdachte de zitting eventueel moet worden verdaagd;

5. wanneer verdachtes raadsman niet wordt toegelaten, moet de zitting eveneens verdaagd worden, als de verdachte dit wenscht. Advocaten mogen niet geweigerd worden;

6. geen verschijningsplicht voor verdachte, wel voor getuigen en deskundigen;

7. de commissie kan zelf een onderzoek (doen) instellen; het zakelijk resultaat daarvan moet verdachte worden medegedeeld, waarop hem voldoende tijd tot beraad en verdediging moet worden gelaten;

8. wanneer de zaak een overwegend „strafrechtelijk” karakter draagt, kan zij naar den „algemeenen” strafrechter worden verwezen (b.v. valsheid in geschrifte). Een algemeen artikel in het Wetboek van Strafrecht is gewenscht om „schandalen” voor den strafrechter te kunnen brengen;

9. ruime mogelijkheid voor mondelinge uitspraken;

10. voor geringe straffen (lage geldboeten) geen hooger beroep; overigens in den regel een waarborgsom vragen die wordt verbeurd als men in hooger beroep ongelijk krijgt, tenzij centrale commissie alsnog teruggave juist oordeelt;

11. uitdrukkelijke doch geen tijdroovende regeling (b.v. beslissing door voorzitter centrale commissie) van wraking en verschooning van leden-deskundigen;

12. informeele kort-geding procedure voor beslissing over bezwaren tegen voorloopige maatregelen ingebracht;

13. ruime mogelijkheid tot voeging van derden, veelal benadeelden.

Bij de vaststelling van de procesregels moet men in het bijzonder tegen perfectionisme waken. De neiging bestaat om in theorie alle mogelijke zijwegen, waarlangs een proces van het „rechte” pad kan afdwalen, door wetsartikelen af te sluiten. Deze veroorzaken echter onvermijdelijk in de meeste gevallen nutteloozen overlast, terwijl toch niet alle mogelijkheden kunnen worden voorzien. Naar mijn overtuiging behoort ook hier de voornaamste waarborg in den persoon des voorzitters te liggen, terwijl overigens alleen algemeene beginselen benevens enkele nu eenmaal onmisbare bepalingen tot uitdrukking moeten worden gebracht. Men moet tegen elkaar afwegen het voordeel van gedetailleerde bepalingen in de zeer zeldzame gevallen, dat daardoor werkelijk onrecht wordt voorkomen, en het nadeel dat daardoor wordt medegebracht in de eerste plaats door mogelijk verkeerden uitleg er van maar vooral doordat zij bronnen van vertraging zijn, zoo niet erger, waardoor het doel van het proces ten deele wordt gemist, indien het gevolg niet nog ernstiger is, doordat overtreders hun gerechte straf ontlopen. Vooral bij de snelwisselende economische voorschriften kan een uitgesteld vonnis gemakkelijk te mild uitvallen, wanneer op het moment van de uitspraak de voorschriften al gewijzigd of misschien zelfs al afgeschaft zijn. Kortom, bij het ontwerpen van procesregels behoort ook voor en tegen van iedere bepaling te worden afgewogen en men moet niet gebruikelijke voorschriften handhaven omdat er „iets” tegen de afschaffing te zeggen valt zonder na te gaan wat „voor”afschaffing pleit.

Veel nader commentaar behoeven, naar mij dunkt, de hierboven opgesomde punten niet. Erkend zij, dat de mogelijkheid van competentiegeschillen tusschen groepscommissies een moeilijkheid, verbonden aan het principe van functi-

oneel afgebakende competentie is. De beslissing van den voorzitter der centrale commissie „in kort geding” op verzoek van één der betrokken partijen geeft echter een redelijke oplossing in formeelen zin. Materieel ware de vorming van uitgebreide kamers of kamers met één deskundige uit de twee groepscommissies, waartusschen het competentiegeschil loopt, te overwegen, doch ter vermijding van te veel details wordt dit punt hier slechts terloops aangeroerd.

Een zekere waarborgsom tegen lichtvaardig instellen van hooger beroep, a. h. w. ter vergoeding van de daaraan verbonden kosten, lijkt mij aanbevelenswaardig. De centrale commissie kan altijd tot teruggave besluiten ondanks afwijzing van het beroep. Het lijkt mij gewenscht wraking (event. ook verschooning) van leden-deskundigen in kort geding door den voorzitter van de centrale commissie te laten beslissen. Deze gevoelige materie verdient nauwgezette regeling, doch mag niet tot een vertragenden factor uitgroeien. De ruime mogelijkheid tot voeging van derden kan bij prijsovertredingen een gemakkelijke oplossing geven, doch ook overigens bevorderen dat alle met een overtreding samenhangende kwesties ineens worden afgedaan.

Belangrijker dan de procesregels zijn de straffen en maatregelen. In het Wetboek van Strafrecht komt een aantal „standaard” straffen en maatregelen voor, die men geneigd is om automatisch over te nemen in economische sferen. Men moet daarmede echter zeer voorzichtig zijn. De verhoudingen zijn geheel anders. Eensdeels schieten de standaardstraffen te kort, anderdeels ver over het doel heen. Nemen wij ter illustratie de gevangenisstraf. Oplegging van gevangenisstraf laat illegale winston onvcrlet; anderzijds kan zij, wanneer het iemand in een sleutelpositie betreft, het geheele bedrijf ontwrichten, zonder dat dit ernstige gevolg een noodzakelijke bijkomstigheid van een juiste strafmaat is. Wij zullen ook hier bij het wezen van de geleide economie te rade moeten gaan om het arsenaal met een juiste collectie straffen en maatregelen te vullen.

In wezen onderstelt de geleide economie, dat een onderneming mede een publieke functie heeft: zij moet behalve naar winst ook naar behoeftebevrediging streven, m.a.w. niet alleen het laatste door het eerste laten bepalen. De publieke functie komt ook in sociaal opzicht tot uiting: de

onderneming is een gelegenheid tot arbeid. Strafoplegging wegens verstoring der economische orde zal, behalve in zeer ernstige uitzonderingsgevallen, niet tot een soort zelfbestrafing van de gemeenschap leiden door de onderneming de vervulling van haar publieke taak onmogelijk te maken. Evenmin mogen onschuldige leveranciers, afnemers, crediteuren en andere kapitaalverschaffers en werknemers noodeloos gedupeerd worden.

Straffen zullen dus in het algemeen de onderneming in het economisch kader moeten blijven laten meedraaien. Daar overtredingen veelal begaan zullen zijn met het oog op de daaraan verbonden geldelijke voordeelen, moet de bestraffing in de eerste plaats deze voordeelen ontnemen ten einde het evenwicht tusschen de „economische” subjecten te herstellen. Gezien de drijfveer van den overtreder schijnt daarnaast een geldboete in de eerste plaats de meest geschikte straf te zijn. Aangezien de geldsfeer gedeeltelijk door bonnen, toewijzingen en vergunningen wordt doorkruist, kunnen de straffen eventueel ook met deze verschijnselen rekening houden. Een overtreding zal dikwijls in verschillende opzichten om redresseering vragen; dit doel kan het beste worden bereikt, wanneer verschillende straffen naast elkaar kunnen worden opgelegd.

De onderscheiding tusschen straffen en maatregelen is op economisch terrein nogal verwaterd, zoodat een poging tot het trekken van duidelijke scheidslijnen de moeite waard is. Van maatregelen zou ik derhalve willen spreken, voorzover gevolgen van de overtreding niet als zoodanig behoeven te worden gecorrigeerd dan wel met strafoplegging het beoogde doel niet zou worden bereikt. In het bijzonder denken men aan de volgende gevallen:

1. wanneer de winstafroming een te hooge boete zou vergen, in verband met den ernst der overtreding. De rechter zal, wil hij werkelijk rechtspreken, rekening met de belastingwetgeving en -praktijk moeten houden, volgens welke geldboeten niet voor de berekening van winst (e.q. bedrijfsinkomen) aftrekbaar zijn; haar afromingen bij wijze van maatregel echter waarschijnlijk wel. Het is uiteraard niet doenlijk, dat een rechter bij de bepaling van de strafmaat al rekening met den belastingaanslag houdt, ofschoon zulks zware extra boeten kan beteekenen bij de bestaande belastingtarieven. Vanuit rechtspraakstandpunt bezien is men

geneigd om te zeggen dat de belastingdienst maar onderscheid tusschen illegitieme bona- en malafide winsten moet maken, doch een dergelijk onderzoek kan van den belastingdienst niet worden geveerd, wel van den rechter. Bij overtredingen te goeder trouw, die in ongeoorloofde winsten blijken te resulteeren, zal derhalve deze winst door een maatregel moeten worden afgeroomd.

2. wanneer ter zake van een overtreding met een waarschuwing kan worden volstaan, doch er reden bestaat om den overtreder in de kosten te laten bijdragen.

3. wanneer aan derden mede onrecht door de overtreding is aangedaan: b.v. afnemers zijn te hooge prijzen berekend. Bij wijze van maatregel kan verdachte verplicht worden om het te veel gevraagde te restitueeren.

Een moeilijkheid bij het opleggen van straffen en maatregelen biedt de verscheidenheid van rechtssubjecten, die men moet kunnen treffen. Soms vallen onderneming en ondernemer niet samen, hoewel beide moeten worden gestraft. Al naar gelang van den gekozen rechtsvorm doen zich dan weer verschillende mogelijkheden voor. Een bevredigende oplossing zal echter steeds bereikbaar zijn als men zoowel ondernemingen als haar leiders kan straffen. Alleen in zeer ernstige gevallen verdient het aanbeveling om de personen uit de samenleving te verwijderen. Alsdan behoort de overtreding echter onder een in het Wetboek van Strafrecht in te voegen meer algemeen gesteld misdrijf te vallen, waardoor de berechting er van buiten de competentie der groepscommissies komt te liggen.

Onderstaande straffen en maatregelen dienen naar mijn gevoelen bij overtreding van economische voorschriften te worden opgelegd:

I. Straffen: a. Uitschakeling van ondernemer of onderneming, wanneer belangen van derden geen voldoende motief opleveren om van de oplegging van deze straf af te zien. In feite zal deze economische doodstraf den vorm van liquidatie van de onderneming en/of het opleggen van een verbod tot het uitoefenen van een bepaald bedrijf aannemen.

b. onder beheerstelling voor een bepaalden tijd, al dan niet gecombineerd met:

1. bedrijfsverbod voor den ondernemer;
2. bepalingen omtrent winstverdeeling, d.w.z. dat de

onderneming geheel of gedeeltelijk ten bate van den Staat kan worden gedreven. Gedwongen eigendoms-overgang kan in concreto door een bedrijfsverbod worden bereikt, terwijl verbeurdverklaring van een bedrijf mij niet wenschelijk voorkomt. De Staat zou dan eigenaar worden hetgeen in een geleid systeem, waarin de Staat zelf vergunningen enz. uitdeelt, in beginsel niet gewenscht is, daar het de kiem van zelf-bevoordeeling in zich draagt.

c. sluiting of stillegging van een onderneming. Winkelzaken b.v. zal men soms moeilijk onder beheer kunnen stellen. Alsdan kan deze straf toepassing vinden.

d. geldboete tot onbepaalde hoogte. Een restrictie is niet gewenscht, vooral in verband met prijsovertredingen. Voorts moeten de geldboeten ook den vorm van een dwangsom kunnen dragen, d.w.z. een bepaald bedrag per tijdseenheid dat een verboden toestand voortduurt.

e. inlevering van al of niet in beslag genomen en verbeurd verklaarde voorwerpen, producten, grondstoffen enz. benevens uitlevering daarvan aan derden, indien noodig. In- of uitlevering tegen vergoeding is een maatregel, zonder vergoeding een straf. In het algemeen neme men zoo weinig mogelijk in beslag. Dat geeft rompslomp en verlies aan goederen en brengt ook hoge kosten mee.

f. uitsluiting, vermindering, intrekking e.d. van vergunningen, toewijzingen enz.

g. openbaarmaking van de uitspraak op kosten van den overtreder. Deze „maatregel” is door haar belangrijk psychologisch effect een volwaardige straf en verdient grotere toepassing.

Daarvoor in aanmerking komende straffen dienen geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk te moeten kunnen worden opgelegd.

II. Maatregelen. a. betaling van een (aanvullend) geldbedrag ter ontneming van het voordeel dat na strafoplegging nog als gevolg van de overtreding resteert. Ook vanwege het onteerend karakter, vooral van zware boeten, kan deze maatregel, naast den hierboven genoemden grond, aanbeveling verdienen;

b. waarschuwing, eventueel met kosten. Het is billijk dat indien een „formeele” overtreding reden tot onderzoek

gaf, de overtreder in de kosten bijdraagt, wanneer overigens blijkt dat deze overtreding niets om het lijf had, b.v. op een vergissing berustte;

c. verrichting van hetgeen is nagelaten en tenietdoening van hetgeen ten onrechte is verricht. Van belang in verband met bedrijfsvergunningen b.v.;

d. storting van een waarborgsom; wil men deze bij herhaling van de overtreding apart verbeurd laten verklaren en niet in een geldboete verdisconteeren dan behoort dit nog als afzonderlijke straf te worden vermeld.

e. gelijk reeds bij de straffen werd genoemd: in- of uitlevering van producten, goederen, grondstoffen enz. tegen vergoeding;

f. andere maatregelen, voorzover in bijzondere wetten of verordeningen genoemd, doch alleen ter zake van overtreding van de betrokken regeling. Vanzelfsprekend is deze bepaling vooral bij verordeningen van belang. In sommige branches bestaat de behoefte aan bijzondere maatregelen, b.v. plaatsing op een (niet openbare) zwarte lijst. Deze bepaling dient ter tegemoetkoming aan de eigenaardige behoeften, welke in het zoo wijd gevarieerde economische terrein nu eenmaal in sommige sectoren bestaan.

Bijzondere aandacht zal aan de executie van straffen en maatregelen dienen te worden gewijd, daar de groote variëteit velerlei voorzieningen zal vragen. Organisatorisch zal er naar moeten worden gestreefd, dat alle instanties ook indirect met de uitspraken rekening houden, b.v. geen energietoewijzing verstrekken voor ingetrokken productievergunningen. Bijzondere strafbepalingen zullen de handhaving van verschillende ge- en verboden moeten vergemakkelijken, b.v. het bedrijfsverbod, ook tegen omzeiling met behulp van een strooman.

De baten van de strafoplegging vloeien in 's Rijks kas. Daartegenover staat, dat het bedrijfsleven in den civielen sector veel zelf bekostigde rechtspraak gratis in practisch vrijwel denzelfden vorm ter beschikking krijgt gesteld, terwijl bovendien een executorialen titel wordt verkregen. In administratief-rechtelijk opzicht wordt in vele opzichten iets nieuws geboden, zoodat de balans ongeveer in evenwicht is. Zou men onverhoopt besluiten om de baten uit strafoplegging aan de organisaties ten goede te laten komen, dan mag

men wel er om denken dat bij zware geldboeten alle leden, de delinquent incluis, tengevolge daarvan een vermindering van hun bijdrage of contributie deelachtig kunnen worden! Sommige vereenigingen hadden zelfs regelingen om in deze gevallen den delinquent niet mee te laten profiteren.

Hoewel er uiteraard bij het aan de orde gestelde, veel omvattende probleem nog eindeloos over allerlei mogelijkheden en detailkwesties zou kunnen worden gedelibereerd, meen ik na het bovenstaande voldoende van mijn inzichten blijk te hebben gegeven. Belangrijker ten slotte in dit stadium dan de uitwerking is het beginsel er van, waaraan ten besluit nog een korte algemene beschouwing gewijd moge worden.

De geschiedenis, met name van het „crisistuchtrecht”, leert, dat, wanneer de vraag zich voordoeft, op welke wijze overheidsbemoeiingen met het economisch leven moeten worden gehandhaafd, er zich een zekere tegenstelling openbaart tusschen de practicidepartementen en het juristen-departement. De economische ministeries, hetgeen wellicht ook van de ministeries van financiën en sociale zaken kan worden gezegd, hebben tot taak een zeer concreet doel te verwezenlijken. Het ministerie van justitie hoedt blijkbaar meer geestelijke waarden, o.a. zooals die in de traditioneele opvatting van „rechtspraak” liggen besloten. Het betrekkelijk gemis aan contact met de practijk bergt het gevaar in zich dat men zich onvoldoende rekenschap geeft van de snelle economische evolutie, welke ook haar juridische uitdrukking moet vinden en zulks liefst niet met vele jaren achterstand. De conservatieve opvattingen vinden bovendien steun in de conservatieve universitaire juridische opleiding en in de neiging van het juridisch denken om onder de bekoring van het uniforme, straffe, grijpbare, meer onpersoonlijke en gemakkelijker formuleerbare publiek recht te komen. Wat zich in de eindelooze verscheidenheid, gebaseerd op de zoo gevarieerde inzichten en wenschen van economische subjecten, van het privaatrecht afspeelt ontsnapt licht aan den tot abstractheden geneigten juridischen geest of valt in het niet, wanneer het belang er van met maatstaven van publiek recht en algemeen belang wordt afgemeten. Inderdaad, als men uit de privaatrechtelijke verscheidenheid de bestanddeelen naar voren haalt en afzonderlijk weegt kan dit gemakkelijk, maar men moet in die mogelijkheid

tot variatie, welke het privaatrecht eigen is, een kostbare schat zien, waarmede onze beschaving wellicht nauwer is verbonden dan men denkt. Deze schat mag niet verloren gaan, doch moet zooveel mogelijk worden beschermd, nu hij gevaar loopt bij de doorceenmenging van publiek- en privaatrecht, waar de geleide economie toepassing vindt.

Ter wille van de duidelijkheid is de zaak natuurlijk overdreven. Het is een kwestie van meer of minder, niet van wel of niet: bovendien een accent: verlegging in dien zin dat men niet zoozeer naarstiglijk moet speuren wat de verschillende rechtsinstituten en rechtsvormen wel scheidt, doch ook wat hun in werkelijkheid gemeen is, opdat dit ten grondslag aan een practisch verantwoorde oplossing kan worden gelegd. Daar het echter voornamelijk een kwestie van meer of minder is glijdt men bij de onderhandelingen en voorbereidingen zoo gemakkelijk terug in het traditioneele spoor. Het gevaar is groot, dat het „tuchtrecht“, dat oorspronkelijk door den nood der practijk eenigszins van publieke banden was bevrijd, doch sindsdien weer in toenemende mate werd gekluisterd, weer geheel in het keurslijf zal worden geperst door een samensmelting met de economische strafrecht-spraak, ofschoon de ontwikkeling van agrarische tot universeele overheidsbemoeiing juist aanleiding tot een tegenovergestelde beweging moest zijn.

Laat men zich toch de werkelijkheid goed voor oogen stellen. Wanneer de wensch de vader der gedachte is dan is de moeder van de gedachte wellicht een valsche voorstelling van zaken. Wij hopen op spoedigen terugkeer der vrije economie, omdat velen niets liever willen. Wij motiveeren het door liefst niet naar Engeland (en Rusland) om te zien, maar naar landen als de Vereenigde Staten en Canada. Daar heerscht echter véél meer geleide economie, vooral in Canada, dan men in de verste verte zou vermoeden. De roep om „private enterprise“ is luid, maar de stemmen om overheidsbemoeiing zijn talrijk. Agrarische en militaire problemen alleen al zullen waarschijnlijk ook in Noord-Amerika verhinderen, dat de overigens ook reeds niet van overheidsbemoeiing gespeende, vooroorlogische toestanden zullen terugkeeren. In ons land zal men in ieder geval voor genoeg jaren met geleide economie moeten optrekken, om de realiteit en de juridische consequenties er van te aanvaarden. Zoolang de beoogde bedrijfsorganisatie-wet nog niet

is tot stand gekomen, kan men nog niet zeggen in welken vorm de geleide economie voor het naoorlogsche tijdperk zal worden geconsolideerd. Nochtans mag een belangrijke afschuiving van Staatswerkzaamheden naar groepslichamen en organisaties worden voorspeld. Hangende deze regeling heeft het er allen schijn van dat een onderscheiding tusschen overheids- en andere regelingen van het economische leven praktische beteekenis heeft. In het licht der waarschijnlijke ontwikkeling echter verliest m.i. deze onderscheiding veel van haar belangrijkheid en wordt zelfs gevaarlijk voor een goede duurzame oplossing van het gestelde probleem, welke in dit praeadvies tot onderwerp van de beschouwingen is gemaakt, al kon daardoor de beantwoording van de vragen niet zoo concreet zijn, wanneer het geval zou zijn geweest, indien de huidige overgangstoestand als feitelijke basis was aanvaard. Bovendien verhinderden natuurlijk de beperkte omvang van een praeadvies zoowel als het breedte terrein, dat de vragen bestrijken, een uitvoeriger behandeling van detailkwesties en nadere beschouwingen over het onderlinge verband der diverse punten. Doch in wezen gaat het thans ook nog niet zoozeer over gevangenisstraf of geldboete, dagvaarding of klacht, cassatie of geen cassatie enz. maar om de aanvaarding van de opvatting, die in de moderne economische rechtspraak een synthese ziet uit thans bestaande overheids- en particuliere rechtspraak.

„Met welke straffen en maatregelen, door welke rechterlijke en bestuursorganen en naar welke regels van proces behooren overtredingen van overheidsregelingen van het economische leven te worden beteugeld?”

Praeadvies van Mr. A. A. L. F. van Dullemen.

INLEIDING.

Het is, dunkt mij, een gelukkige gedachte geweest van het bestuur der Nederlandsche Juristen Vereeniging om bovenstaande vraag eens aan het oordeel harer leden voor te leggen. Niet ten onrechte toch schreef mijn hooggeachte medeprae-adviseur, Mr. Bloembergen, onlangs dat:

„Voor al te veel juristen „Fruin” beteekent een stel oogkleppen, die hun blik gevangen houden op het tijdens hun universitaire loopbaan betreden juristenpad, zoodat zij blind zijn voor het vele werk, dat er voor hen te verrichten valt op het vrijwel nog onontgonnen terrein, waarover de geleide economie ons nu eenmaal voert. Dat werk mag niet blijven liggen omdat de juristen meenen, dat het niet interessant is of slechts van voorbijgaande beteekenis. Neen de juridische conceptie van de geleide economie is een onderwerp waarvan het practisch belang wellicht door geen enkel ander vraagstuk wordt overtroffen, zoodat het uit dien hoofde reeds aller belangstelling verdient, waarbij dan nog komt, dat hier een gelegenheid tot scheppend werk bestaat, die zich in jaren niet heeft voorgedaan.”¹

Juist degenen, die het eerste voor de beantwoording der vraag van het bestuur zijn gesteld, de prae-adviseurs, bemerken alras de waarheid van deze door Mr. B. gemaakte

¹ In het Juli/Augustusnummer 1946 blz. 67 van „De Naamlooze Venootschap”. Overigens moge ik Mr. B. erop opmerkzaam maken, dat althans in Amsterdam het doen dragen van oogkleppen verboden is, hetgeen wellicht voor Amsterdamsche juristen een aansporing moge zijn ook de „Fruinsche” oogkleppen af te leggen.

opmerking over de tot heden geringe belangstelling van den „gewonen” jurist voor het vraagstuk eener doelmatige berechting van de z.g. economische-straf- en tuchtzaken: immers tientallen jaargangen van de week- en maandbladen onzer vak-litteratuur kan men naslaan, zonder daarin ook maar één woord over ons onderwerp te vinden. Ziet men in de bezettingsjaren als eens eenige litteratuur op dit gebied gepubliceerd, dan krijgt men al spoedig den indruk, dat de schrijver zich over de ingevoerde, nieuwe bezettingsbepalingen maar niet al te critisch wil uitlaten of wel dat deze die maatregelen als goed min of meer wil „aanpraten”. Zoo moge ik wijzen op het direct na de invoering op 15 Mei 1941 van den Economischen Rechter, geschreven artikel van Prof. Mr. TAVERNE¹ in het Ned. Juristenblad van 28 Juni d. a. v., waarin hij vooral op het oploggen van *strenge* straffen door die pas-benoemde rechters sterk aandringt en op het daaropvolgende artikel van Mr. LAM¹, waarin reeds gewezen wordt op de mogelijkheid van invoering van minima-straffen, ingeval die Ec. Rechters uit zichzelf niet naar welgevallen des bezetters zouden straffen, iets, wat inderdaad reeds binnen enkele maanden daarna met ingang van 6 September 1941 door het Economisch Sanctiebesluit ook prompt geschiedde!

Ook van de jurisprudentie van den tuchtrechter b.v. is er maar zéér weinig gepubliceerd; van die van het Centraal College voor de Tuchtrechtspraak in de Nederlandsche Jurisprudentie ternauwernood een handvol beslissingen.

Bij dit groote gebrek aan gegevens over ons onderwerp leek het mij daarom gewenscht eerst eens na te gaan hoe de wetgever in ons land tot nu toe de overtredingen van het economische leven heeft beteugeld, langs welke wijze van procedure — de tuchtrechtelijke inbegrepen — en met welke resultaten en eens vast te stellen welke omvang de z.g. economische criminaliteit in de diverse periode's heeft bereikt. Hierbij heeft men natuurlijk voortdurend in het oog te houden, dat met den term „economische delicten” hier alléén bedoeld zijn die strafbare en tuchtrechtelijk-strafbare feiten,

¹ „De Economische Rechter” en „Delicten die de productie en distributie van goederen in gevaar brengen” in Ned. Juristenblad 1941 blz. 493 e.v.

die overtredingen vormen van de overheidsregelingen op het gebied van de productie, distributie en handel in economische goederen in den ruimsten zin, het geldwezen (deviezenrecht) inbegrepen, zoodat deze term hier een andere beteekenis heeft als wanneer deze wordt gebruikt in de criminologie en in de statistiek, waar zij gebruikt wordt voor inbreuken op den privaten eigendom en de daaraan aanverwante delicten: zoo spreekt onze crimineele statistiek van „economische delicten”, bedoelende de feiten, strafbaar gesteld in de Titels 12, 22 t/m 26 en 30 v/h 2^e Boek van ons W. v. Sr., de z.g. criminaliteit om winst en voordeel (zie o. a. Cr. statistiek over 1934, blz. 34).

In dit bijzonder soort criminaliteit kan men dan vier groote verschillende periode's onderscheiden en wel die van den eersten wereldoorlog 1914—1918, behandeld hieronder in hoofdstuk I van mijn prae-advies, die van 1930—1940 (Hoofdstuk II), daarna die van den bezettingstijd, 1940—1945 (Hoofdstuk III) en tenslotte de tegenwoordige toestand 1945/47 (Hoofdstuk IV). In het vijfde hoofdstuk valt dan het zéér speciale onderdeel, het z.g. Deviezenrecht, te behandelen, terwijl ik in het zesde dan eenige beschouwingen aan de vier periode's wil wijden, om tenslotte in het laatste, zevende hoofdstuk te trachten eenige conclusie's daaruit te trekken ter beantwoording van de door het bestuur gestelde vraag.

I. De periode van den eersten wereldoorlog 1914—1918.

Reeds in den eersten wereldoorlog bleek de slagvaardigheid van het toen bestaande Ned. Strafrecht en van de toen geldende strafrecht-procedure — het oude Wetboek van Strafvordering — te gering om tegen de snel opkomende en zich ongemeen snel verbreidende economische criminaliteit een behoorlijk tegenwicht te vormen. Het eerste euvel, waartegen strafrechtelijk met kracht moest worden geageerd was het smokkelen van goederen over onze Oostelijke en Zuidelijke grenzen, naar die landen, waarin door de oorlogsomstandigheden eene snelle prijsstijging van allerlei goederen intrad, zoodat aan het over onze grenzen brengen dier goederen een groote geldelijke winst was verbonden. Een der allereerste zorgen van het toen aan het bewind zijnde ministerie-Cort v. d. Linden was het dan ook den uitvoer van de voornaamste levensmiddelen en goederen, van belang voor

de oorlogvoering, te verbieden. Ten gevolge van het reeds een eeuw in ons land bestaande systeem van vrijhandel en van vrijwel onbeperkte vrijheid van uitvoer stond hier de regeering voor een zware en onvoorziene taak, zóó onvoorziën ook ten gevolge van het plotseling uitbreken van den wereldoorlog, dat zij het eerste verbod van uitvoer van eenig goed moest nemen *zonder wettelijken grondslag*. Dit eerste verbod was n.l. het Koninklijk Besluit van 31 Juli 1914 (S. n^o. 333) tot verbod van uitvoer van gouden munt en goud muntmateriaal en werd uit *staatsnood* — men ziet: er is niets nieuws onder de zon — geboren. Blijkbaar juist omdat dit Kon. Besluit uit staatsnood was ontstaan, werd het behalve door H. M. de Koningin, onderteekend door *alle* ministers van het kabinet, die blijkbaar allen er prijs op stelden de verantwoordelijkheid voor dezen zeer bijzonderen maatregel mede te dragen. Reeds enkele dagen na de afkondiging echter werd aan het besluit door onze Volksvertegenwoordiging wettigen grondslag verleend, werd het dus gelegaliseerd bij art. 3 der Wet van 3 Augustus 1914, S. 344 „houdende verbod tot uit- en vervoer van sommige artikelen” — ook thans nog steeds van kracht — en werd de strafsanctie dier wet (art. 2) met terugwerkende kracht op het verbod tot gouduitvoer van toepassing verklaard.

A. In art. 1 dier wet van 3 Augustus 1914, S. 344¹ werd nu een algemeen verbod van uit- en vervoer van goederen vastgelegd, waarbij aan Alg. Maatregelen van Bestuur werd overgelaten nader te bepalen op welke goederen dat verbod zou worden toegepast. Reeds op dionzelfden datum en op de volgende dagen werden dan ook reeds op grond dier wet een groot aantal uitvoerverboden gepubliceerd in de Staatsbladen nos. 355/403, betreffende de voornaamste levensmiddelen als tarwe, gerst, haver, peulvruchten, thee, alcohol, cacao, suiker, koffie etc. en andere goederen als auto's, paarden, verbandmiddelen, smeerolie, leder, munitie, salpeter en lood etc., etc.

Als strafsanctie bepaalde art. 2 dat hij, die in strijd met zulk een verbod eenig goed uit- of vervoerde, zou worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste één jaar of eene geldboete van ten hoogste f 100.—. Het feit werd

¹ Zie over deze en andere crisiswetten uit den tijd 1914/18 het artikel „Crisismaatregelen” van Mr. FOCKEMA-ANDREAE in den feestbundel voor Prof. OPPENHEIM: Ned. Administratief Recht 1919 blz. 28.

beschouwd als *misdrift*, terwijl het goed kon worden verbeurdverklaard. In deze laatste bepaling treffen wij dus reeds aan een eerste afwijking van het gewone strafrecht (art. 33 W. v. Sr.), dat alleen verbeurdverklaring kent van voorwerpen „den veroordeelde toebehoorende”. Reeds de crimineele statistiek van 1915 vermeldt 1703 veroordeelde personen terzake van deze wet en wel 1363 mannen en 340 vrouwen, zijnde eene verhouding van 4:1, welke voor de vrouwen een zeer ongunstige was, was, daar in gewone zaken die verhouding 9:1 was en is.

Naast deze eerste wet tot het tegengaan van smokkelhandel bestonden er echter militaire verordeningen van de territoriale bevelhebbers in de grensstreken, afgekondigd op grond van onze oorlogswet 1899, waarbij alle vervoer in uitwaartsche of zijdelingsche richting op het terrein, bedoeld bij art. 177 der wet van 26 Augustus 1822 ($\pm$ 5 K.M. grenstrook, de z.g. eerste linie) van ten uitvoer verboden levensmiddelen voor menschen en dieren, benevens petroleum, steenkolen en benzine werd verboden, tenzij de hoeveelheid niet grooter was dan redelijkerwijze geacht kon worden noodig te zijn voor de dagelijksche behoefte van dengene, voor wien of voor wiens dieren de behoeften bestemd waren, terwijl daarin ook reeds bepalingen tegen het z.g. hamsteren voorkwamen.¹ (Strafmaximum f 300. — boete of 1 maand hechtenis en overtreding). Aanvankelijk moest — in verband met het moeilijke bewijs van „uitvoer” — met deze *geheel onvoldoende sanctie's* en met een kantongerechts-procedure tegen het smokkeleuvel worden opgetreden! Aan haar kleefde toch het nadeel van het te gering-achten van het strafbare dezer feiten (als overtreding n.l.), het gemis der strengere gevangenisstraf en bovenal het gemis der *verbeurdverklaring* der inbeslaggenomen goederen; na berechting moesten toch veelal de beslagen goederen aan de smokkelaars worden *teruggegeven* en bovendien het gemis aan preventieve hechtenis. Deze snel groeiende smokkelhandel, waaraan geheele familie's van jong tot oud — de Hollander is immers door de eeuwen heen een

¹ Zie Mr. C. F. J. GOMBAULT's interessante artikel over: „Berechting van smokkelzaken voor de Kantongerechten in Zeeuwsch-Vlaanderen en de Wet van 31 December 1915 (S. 533) op het vervoer en de nederlage van goederen” in Tijdschrift voor Strafrecht Deel 28 (1917) blz. 217: het enige artikel, dat ik over berechting van econ. strafzaken in den vorigen wereldoorlog heb kunnen vinden.

talentvol smokkelaar gebleken — zich tot beroepssmokkelaars ontwikkelden, noopten den wetgever dan ook al spoedig tot het nemen van strengere maatregelen bij de

- B. *Wet van 31 December 1915*, S. 533, „houdende tijdelijke bepalingen betreffende het vervoer en de nederlage van goederen“, volledig eerst in werking getreden op 1 April 1916. Hierin bewapende de Ned. Staat zich aanmerkelijk zwaarder ter beteugeling van den smokkelhandel! In de artt. 1 en 2 werd het vervoer van alle goederen in andere dan binnenwaartsche richting in het gebied der z.g. le linie verboden, voorzover niet gedekt door geldige documenten tot uit- en doorvoer of door een binnenlandsch paspoort, terwijl art. 9 een ieder verbood „eene grootere hoeveelheid goederen aanwezig te hebben in de panden of op de erven die bij hem in gebruik zijn, dan redelijkerwijze geacht kan worden noodig te zijn voor zijn huiselijk gebruik of voor de uitoefening van zijn bedrijf, in verband met den normalen omvang van dat bedrijf en zijn normaal binnenlandsch debiet“. Straf: 1 jaar gevangenisstraf of f 100.— boete met verbeurdverklaring (artt. 11 en 12): beide feiten zijn misdrijven; tevens vond eene uitbreiding der opsporingsambtenaren met die der invoerrechten en accijnzen (art. 14) plaats en uitbreiding der binnentredingsbevoegdheid dier ambtenaren (art. 10) zijnde dit laatste een *tweede* afwijking van het commune recht. Ten aanzien van het lage bedrag der maximum-boete ad f 100.— zegt de Memorie van Antwoord op het Wetsontwerp uitdrukkelijk: „dit maximum is, evenals in art. 2 der wet van 3 Augustus 1914 (S. 344), laag gesteld, met de bedoeling, dat bij ernstige delicten *steeds gevangenisstraf* zal worden toegepast“. Voortaan werd dus in gevangenisstraf het voornaamste strijdmiddel tegen dit euvel gezien.¹

Toch bleek ook na deze wet nog een belangrijk en krachtig wapen aan de rusting van den Staat te ontbreken n.l. de mogelijkheid herhaling van feiten direct onmogelijk te maken door den smokkelaar in preventieve hechtenis te doen stellen. Deze mogelijkheid werd voor de strafbare feiten genoemd in de sub A en B genoemde wetten eerst (na 2½ jaar oorlog!) geopend bij de

¹ Hieraan is ook door de Recht. Macht voldaan, daar in 53—61 % dier zaken werd gestraft met gevangenisstraf. Zie de statistische cijfers op blz. 142.

C. *Wet van 22 Februari 1917, S. 225*, „tot vaststelling in de tegenwoordige buitengewone omstandigheden van bepalingen in het belang van eene meer afdoende beteugeling van smokkelhandel”. Naar de Mem. van Toelichting d.d. 10 Januari 1917 op dit wetsontwerp vermeldt, dreigde de smokkelhandel¹ verontrustende afmetingen aan te nemen „waartegen de preventieve werking der strafwet onvoldoende bleek te zijn” en kon „zoolang ter zake van smokkelhandel niet voorloopige hechtenis kon worden bevolen en ten uitvoer gelegd, een méér bevredigende toestand niet worden verkregen.” Behalve dit zeer belangrijke *derde* en nieuwe middel ter beteugeling dezer economische delicten — *de preventieve hechtenis* — schiep art. 2 de mogelijkheid die pr. hechtenis ook in strafgevangnissen of andere plaatsen (Barakken en hulp-Huizen van Bewaring) door den Minister van Justitie aan te wijzen, te executeeren, schiep art. 3 de mogelijkheid de aan smokkelaars opgelegde gevangenisstraffen in de Rijkswerkinrichting in afwijking van art. 11 W. v. Sr. te doen ondergaan en breidde art. 4 de verbeurdverklaring van goederen ook uit tot die voorwerpen, ten aanzien waarvan de rechter mocht beslissen, dat zij geacht konden worden geheel of gedeeltelijk in de plaats te zijn getreden van het ten uit- of vervoer of verboden nederlage bestemde goed en tot die voorwerpen door middel van het misdrijf verkregen of waarmede het was gepleegd b.v. voertuigen. Tenslotte maakte art. 5 de verbeurdverklaring mogelijk bij overtreding der militaire verordeningen op dit gebied — verbod van vervoer in de z.g. 2e linie — alzoo opnieuw *vier* nieuwe hulpmiddelen. Reeds voordien was bij het wetje van 11 Juni 1915, S. 244, preventieve hechtenis mogelijk gemaakt bij overtreding van art. 45 onzer Oorlogswet 1899, het terugkeeren binnen het in staat van beleg verklaarde gebied of het verlaten daarvan tegen den wil van het militair gezag, een misdrijf, waarop als hoofdstraf slechts een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden was gesteld. Hierdoor kon worden voorkomen, dat de uit het in staat van beleg verklaarde gebied gezette beroepssmokkelaars daarin weer terugkeerden.

¹ In het voorloopig verslag der 2e Kamer werd ook toen reeds sterk naar voren gebracht de groote *demoralisatie* die hierdoor was ontstaan.

D. Was men met deze drie wetten — eindelijk — behoorlijk, althans zoo goed mogelijk, bewapend tegen den smokkelhandel, inmiddels was er een nieuwe bron van economische criminaliteit ontstaan — en welk een rijk vloeiende — in de strafbepalingen der *Distributiewet 1916* (19 Augustus 1916, S. 416)¹ „tot vaststelling van bepalingen in het belang der Volksvoeding en van eene doelmatige distributie van goederen”, waarin men in sterk gecomprimeerden vorm — totaal 22 artikelen — reeds vrijwel *alles* aantreft wat opnieuw in 1936 in de *Distributiewet 1936* en andere, latere „orderings”-wetten moest worden voorgeschreven. In de artt. 1 en 2 dier Wet toch werd de geheele zorg voor de Voedselvoorziening met prijsregeling en al opgedragen aan den Minister van van Landbouw, Nijverheid en Handel, in art. 5 werd aan een ieder, die levensmiddelen, brandstoffen of huishoudelijke artikelen, anders dan voor gebruik door hemzelf of zijn gezin in voorraad had, de verplichting opgelegd op door dien Minister bekend te maken tijdstippen van hoeveelheid en aard dier goederen opgave te doen naar waarheid bij den Burgemeester der gemeente, waar die goederen zich bevonden (nalaten dier opgave als overtreding te bestraffen met ten hoogste drie maanden hechtenis of f 3000.— boete: opzettelijk onware opgave als misdrijf met ten hoogste f 6000.— boete met facultatieve verbeurdverklaring dier goederen „voorzoover zij den schuldige toebehooren” maar „met hunne verpakking” — een *achtste* afwijking van het commune strafrecht dus —), de artt. 6 en 7 machtigen dien Minister tot het uitvaardigen van verwerkingsverboden van levensmiddelen etc. en tot het vaststellen van verbouwingsregelingen ten aanzien van gewassen, (als overtreding te straffen met ten hoogste 6 maanden hechtenis of

¹ Commentaar op deze wet van Dr. D. HOEK, uitgave Samsom 1917. Aan deze wet was reeds voorafgegaan de z.g. levensmiddelenwet van 3 Augustus 1914, S. 351, waarbij in de ontcegningswet 1851, de artt. 76 a—f werden ingevoegd, aan de Burgemeesters de bevoegdheid verleende „in de gemeente aanwezige levensmiddelen, grondstoffen voor levensmiddelen, huishoudelijke artikelen en brandstoffen voor de gemeente tegen schadeloosstelling in bezit te nemen en deze aan de gemeentenaren tegen redelijke prijzen ter beschikking te stellen”. 'n Eerste voorbeeld van prijsregeling! Het wetje had vooral preventieve werking in verband met de run op de winkels. Reeds in de eerste dagen van Augustus 1914 vonden zulke inbezittingen plaats. Zie de commentaar op dat wetje van Dr. D. HOEK, 1917.

f 6000.— boete), terwijl art. 8 de eigenlijke sedes-materiae dezer wet bevatte n.l. de machtiging aan den Minister distributie-regelingen met prijs-bepalingen vast te stellen (waarvan de *opzettelijke* niet-nakoming als misdrijf kon worden gestraft met ten hoogste vier jaar gevangenisstraf of f 10,000.— boete en bij schuld ook als misdrijf met één jaar hechtenis of f 6000.— boete). Tenslotte legde die wet in art. 9 dan nog aan een ieder de verplichting op naar waarheid de opgaven te doen, welke van hem in verband met de distributie van goederen bij schriftelijke vordering door dien Minister of op diens last door den Burgemeester werden verlangd (opzettelijke niet-voldoening te straffen als misdrijf met ten hoogste één jaar gevangenisstraf of 10,000.— boete, bij schuld ook als misdrijf met ten hoogste 6 maanden hechtenis of f 6000.— boete) met mogelijke verbeurdverklaring der goederen met hunne verpakking (art. 14) terwijl in art. 15 het opzettelijk of door schuld laten bederven, vernielen, beschadigen of onbruikbaarmaken van goederen als misdrijven werden strafbaar gesteld resp. met t. h. 2 jaar gevangenisstraf of f 6000.— boete en 6 maand hechtenis of 3000.— boete.

Neemt men in aanmerking dat art. 19 dan nog het aantal opsporingsambtenaren belangrijk uitbreidde o. a. met die „bekleed met militair gezag, krachtens art. 7 der Oorlogswet 1899 en met alle andere ambtenaren door voornoemden Minister aan te wijzen en dat art. 20 aan al die ambtenaren de bevoegdheid verleende tot inbeslagname van „alle voorwerpen, welke tot ontdekking der waarheid kunnen dienen of welker verbeurdverklaring, vernietiging of onbruikbaarmaking kan worden bevolen, alsmede om *inzage te vorderen van alle bescheiden*, op zulke voorwerpen betrekking hebbende” — een *negende* afwijking van het commune recht — dan is het duidelijk dat het aantal economische strafzaken, juist vooral die, door de Rechtbanken te berechten, in sterke mate zou stijgen. (Zie blz. 142).

- F. en G. Tegen het einde van den oorlog moesten dan nog wegens vermindering van den veestapel *slachtverboden* (als overtreding strafbaar met 6 maanden hechtenis of f 6000.— boete) worden ingesteld bij de slachtwet van 23 Februari 1918, S. 133 en eene Scheurwet (27 Juli 1918

S. 503) worden uitgevaardigd, welke uit strafrechtelijk oogpunt beschouwd evenwel geen „nova” bevatten.¹

Uiteraard werden er tegen deze diep in het particuliere leven en de persoonlijke vrijheid ingrijpende nieuwe straf-bepalingen wel bezwaren ingebracht, vooral door Prof. Mr. SIMONS in diens hoofdartikelen in het Weekblad van het Recht. Ten aanzien der kennis van de vele ver-en geboden schreef hij: „Het schuldprobleem doet zich ook hier gelden. Nauwkeurige kennis van telkens wisselende verboden is bijna onmogelijk. Moet hier niet worden gezorgd, dat wie zal worden gestraft voor de overtreding zich behoorlijk tegen overtreding in acht kan nemen? Anders zou straffen eene daad kunnen worden van willekeur en onrechtvaardigheid.” W. 9958. Ten aanzien van de uitbreiding der verbeurdverklaring luidt het: „Het persoonlijke element van de straf, in art. 33 W. v. Sr. ook bij de verbeurdverklaring in den eigendomseisch hooggehouden, wordt willens en wetens losgelaten. Zooals thans met die bijkomende straf wordt geopereerd kan zij een veel zwaarder karakter hebben dan de hoofdstraf. De verbeurdverklaring kan van zóó verre strekking zijn, dat zij den veroordeelde economisch ten gronde richt. Mag de strafwetgeving zóó ver gaan? Overschrijdt hij aldus niet de grenzen van redelijkheid en recht, die zelfs in onzen tijd, althans bij de nationale verhoudingen, nog wel eenige waarde mogen houden.” Aldus Prof. Simons in W. 9958.

Bij het wetsontwerp tot invoering der prev. hechtenis in smokkelzaken en afwijking van het celsysteem (boven sub C genoemd) noteert hij (W. 10.048): „Kon bij de beoordeeling van een ontwerp, dat ons al die *enormiteiten* zal brengen, ook slechts eenigermate een normale maatstaf worden aangelegd, de conclusie ware niet twijfelachtig. Trouwens, zoo dit mogelijk ware, het ontwerp ware niet ingediend. Slechts het bestaan van een noodtoestand kan den Minister van Justitie tot de indiening

¹ Zooals bekend werden deze beide wetten en die op de uitbreiding der prev. hechtenis, evenals de Distributiewet 1916, waarvan practisch de werking door intrekking der diverse slacht- en distributieregelingen reeds lang had opgehouden, eerst officieel ingetrokken bij de wet van 30 Juli 1926, S. 248, zulks met ingang van 30 Juli 1926.

van zulk een voorstel hebben gebracht". Tegen eene later ontworpen afwijking van het strafminimum — men zfet wederom, er is niets nieuws onder de zon — in art. 16 der Distrubtiewet 1916 en tegen eene subsidiair aansprakelijk stellen bij de wet van hoofden van gezinnen en bestuurders van inrichtingen en handelszaken, voor hetgeen in de woning, inrichting of zaak in strijd met de voorschriften is opgeslagen, protesteert hij heftig in W. 10244. In de Tweede Kamer vonden deze protesten echter weinig weerklank en menige afwijking van het bestaande strafrecht werd zonder hoofdelijke stemming aangenomen: in het voorloopig verslag op het ontwerp ter uitvoering van preventieve hechtenis werd zelfs voorgesteld eene *à parte* straf tegen smokkelaars te scheppen „langdurige opsluiting in een soort interneringskamp", en ook de *Unus-Judex* werd *toen reeds* aanbevolen. Op het afgescheiden houden van deze veroordeelden van andere delinquenten werd ook steeds aangedrongen, ook door Reclasseerings-vereenigingen — men zie het request van de Afd. Amsterdam van het Genootschap Z. V. in W. 10334, onderteevend door den bekenden Mr. DE JONGH — en ook door den Minister toegezegd (W. 10337). Welk een hoogst bedenkelijke noodtoestand er door het plaatsgebrek zoowel in de Huizen van Bewaring als in de Strafgevangenissen was ontstaan, moge blijken uit het Hoofdartikel daarover in W. 10267 van den Amsterdamschen Rechter-Commissaris Mr. ENTHOVEN, die berichtte in ééne week 120 personen, waaronder tal van recidivisten voorgeloid gekregen te hebben, waaronder 43 nachtelijke inbrekers, terwijl hij over slechts 14 plaatsen in het H. v. B. kon beschikken, zoodat hij 31 dier nachtelijke inbrekers en een aantal andere recidivisten woor had moeten loslaten ! Dat er destijds aan het „Gouverner, c'est *prévoir*" van het Departement van Justitie wel iets ontbrak op dit gebied, is duidelijk !

- H. Tenslotte leidde de achterstand in de executie van opgelegde gevangenisstraffen dan ook tot de *Wet van 22 November 1918*, S. 607, waarbij de executie van gevangenisstraf in *gemeenschap* werd mogelijk gemaakt, en zoo noodig in Huizen van Bewaring en op andere plaatsen, door den Minister van Justitie aan te wijzen, terwijl omgekeerd hechtenis en preventieve hechtenis in gevange-

nissen zouden kunnen worden ondergaan — belangrijke afwijkingen van de bestaande principe's waardoor tevens de wijze van executie grootendeels in handen kwam van het Departement. Zooals bekend is dit wetje nog steeds de grondslag voor de z.g. openlucht-gevangenis te Veenhuizen. Weliswaar werd het ingetrokken bij de wet van 25 Juni 1929, S. 361 — beperking van het celstelsel — n.l. in art. 7, maar dit artikel is nog steeds *niet* in werking getreden. Zie Prof. POMPE: Nederlandsch strafrecht 2e druk 1928, blz. 249.

Om nog eenig inzicht te verkrijgen in de zeer snelle stijging dezer economische oorlogscriminaliteit en haar even plotselinge daling na den wereldoorlog, mogen enkele statistische cijfers hieronder volgen.

Terzake van de beide bovengenoemde wetten op den uit-, vervoer en nederlage van goederen werden door de Rechtbanken veroordeeld in:

1915: 1675 pers. 1917: 14719 pers. 1919: 12056 pers.
1916: 8570 pers. 1918: 14263 pers. 1920: 4183 pers.¹

door de Kantongerechten op grond der Militaire Verordeningen:

1915: 5133 pers. 1917: 11978 pers. 1919: 9219 pers.
1916: 11964 pers. 1918: 13969 pers. 1920: 1446 pers.

Alzoo buitengewoon snelle stijging in de oorlogsjaren met even plotselinge daling daarna. Het totaal der wegens verboden uitvoer *geverbaliseerden* bedroeg in:

1917: 34852 Ned. 5919 Belgen, 24329 Duitschers, 485 andere nationaliteit; 1918 15721 Ned., 4547 Belgen, 4400 Duitschers, 2311 andere nationaliteit; 1919 5347 Ned.,

¹ Crimineele statistiek over het jaar 1920 blz. 16 e.v. Zooals bekend steeg in 't algemeen de door de Rechtbanken te berechten criminaliteit in den oorlog sterk, n.l. van 13.827 veroordeelingen in 1914 tot 15.046, 24.442, 36.462 en 40.335 (1918) om dan in 1919/20 te dalen tot 39.268 en 27.666 (Cr. statistiek 1920 blz. 5). De justitieele statistiek 1920 (blz. 13) laat voor het aantal rechtbankvonnissen en beklagden echter nog geheel andere, hogere cijfers zien, te weten:

1915 . . .	19.066 vonn. en 22.059 veroordeelden
1916 . . .	38.174 „ en 52.229 „
1917 . . .	49.480 „ en 67.787 „
1918 . . .	44.397 „ en 56.669 „
1919 . . .	41.977 „ en 53.833 „
1920 . . .	27.211 „ en 33.628 „

Vooral de rechtbanken te Arnhem en Almelo hadden het zwaar te verantwoorden: van resp. 715 en 437 strafvonnissen in 1914 verwerkten zij er 16.735 en 3.993 in 1917 met luttele aanvulling van personeel!

3498 Belgen, 1546 Duitschers, 579 andere nationaliteit; 1920 465 Ned., 151 Belgen, 548 Duitschers, 319 andere nationaliteit.

Wegens de misdrijven der distributie-wet 1916 werden door de Rechtbanken veroordeeld:

1916-14 personen, 1917-1845, 1918-3827, 1919-2181 en 1920-218, en voor overtredingen dier wet door de kantongerechten resp. 82, 667, 3406, 1361 en 54 personen.

Zien wij nu naar de terzake opgelegde straffen, dan is het buitengewoon typeerend te zien, dat door de Rechtbanken in de jaren 1916/1920 de Distributie-wet-zaken vrijwel *steeds* met geldboeten werden gestraft n.l. resp. in 92.3, 99.4, 99.6, 99.6 en 95.9 %, terwijl daarentegen de z.g. smokkelzaken *tijdens* den oorlog voor de grootste helft *steeds* (n.l. in 53—61 % der gevallen) met gevangenisstraf werden afgedaan, waartegen in 1919 en 1920 plotseling het boete-percentage van 36.8 in 1918/9 stijgt tot 73.3 en 87.6! Door de Recht. Macht werd dus blijkbaar het sociale gevaar van den smokkelhandel veel ernstiger geacht dan dat van de overtredingen der Distributie-bepalingen. De crimineele statistiek geeft helaas géén inzicht in de recidive dezer personen.¹ In den aanvang waren het meerendeels eerstgestraften; of later het recidive-percentage hooger dan het normale ± 40 % was is niet na te gaan.

- I. In verband met den tegenwoordig meermalen geuiten wensch² naar een z.g. bedrijfsrechter, althans naar eene aparte bedrijfsrechtspraak, welke zoowel de civiele als de straf-, tucht- en administratieve rechtspraak voor de bedrijven zou moeten beslaan, moge nog genoemd worden de *Wet van 26 Juli 1918, S. 494* „tot instelling eener bij-

¹ Men zie ook de hoofdartikelen van Prof. Mr. SIMONS over: „De misdadigheid en hare bestrijding” in W. 10.312 en 10.314 alsmede W. 10.216, 10.245 en 10.322. „De strafrechtspleging doorleeft eene periode van ernstige crisis: zelden werd de werking der Strafwet aan eene zoo gevaarlijke proef onderworpen” luidt het in W. 10.312.

² Mr. P. A. BLAISSE: „Decentralisatie van rechtspraak en bedrijfsrechtspraak” in „De Naamlooze Vennootschap” 1943 blz. 115. Mr. G. E. KRUSEMAN, „Geleide Economie en Recht” ibidem 1946 blz. 52. Mr. E. BLOEMBERGEN, „Het zwakke punt der geleide economie” ibidem 1946 blz. 67 en 87. Mr. L. E. PIETERS, „Bedrijfsrechtspraak” ibidem 1946 blz. 27. Mrs. E. BLOEMBERGEN en FRANK, „Administratieve Rechtspraak op economisch terrein”, Prae-adviezen voor de Vereniging voor Administratief Recht 1946. Mr. W. H. NAGEL: „Bedrijfsrechtspraak en Straftoemeting” in T. v. Sr. 1945/6 blz. 104 en Mr. FORTUYN in Ned. Jur. Blad 9 Nov. '43.

zondere Rechtspraak in distributie- en andere crisis-zaken", waarbij Distributiegerechten¹ in eersten aanleg in elke provincie werden ingesteld, met den Centralen Raad van Beroep als *appel-rechter*, zulks voor eene *administratieve* rechtspraak. Een beroep op dezen rechter kon echter alléén worden ingesteld op grond: 1^o. dat de besluiten, handelingen en weigeringen om te besluiten of te handelen door de daarmee belaste organen genomen, verricht of uitgesproken, *onwettig* zouden zijn; 2^o. dat die besluiten etc. zouden steunen op het aanwezig zijn van feitelijke omstandigheden, welke in werkelijkheid niet bestaan; en 3^o. dat bij het nemen, uitspreken of verrichten van besluiten, weigeringen en handelingen om te besluiten of te handelen het orgaan van zijne bevoegdheid kennelijk een *ander gebruik* heeft gemaakt dan tot de doeleinden, waarvoor die bevoegdheid is gegeven (Art. 1).² Deze wet kwam echter min of meer als mosterd na den maaltijd, trad n.l. pas op 16 December 1918 — dus na het einde van den oorlog en na den ernstigsten crisistoestand — in werking (K. B. 12-12-'18, S. 799). Over haar werking is weinig bekend geworden³; naar één der leden van zulk een distributie-gerecht mij mededeelde, is hij ook thans nog *nimmer* officieel ontslagen. (Tableau)

Rusumeerende komen wij tot de conclusie, dat men in deze eerste periode van economische crisis-ordering de overtredingen van het economische leven heeft beteugeld, althans trachten te beteugelen:

1^o. Door voor de opsporing daarvan meerdere en speciale opsporingsambtenaren (ambtenaren der Belastingen en

¹ „In handen van eene autoriteit is wetgeving, uitvoering en rechtspraak vereenigd. De trias-politica is in eene drie-eenheid veranderd" schreef Prof. Mr. SIMONS in zijn hoofdartikel in W. 10.216 naar aanleiding van den bestaanden toestand en in verband met dit wetsontwerp. „Er moeten *rechters* komen te Den Haag en in geheel Nederland".

² De organen der Distributiewet 1916, der Wet van 3 Augustus 1914 op den uitvoer, der Wet van 11 Maart 1916 (S. 237) tot heffing van vergoeding van kosten voor afgifte van consenten voor uitvoer, der Levensmiddelenwet 1914, der Noodboschwet en der Slachtwet 1918 werden aan deze administratieve rechtspraak onderworpen.

³ Commentaar van Mrs. BLAUPOT TEN CATE, OPPENHEIMER en Prof. SUIJLING: „Rechtspraak in Crisiszaken" 1919. Ook van deze gedeeltelijke administratieve rechtspraak toonde Prof. Mr. STRUIJCKEN zich een tegenstander in zijn uiterst critische bijdrage „Administratieve Rechtspraak in Crisiszaken" in de feestbundel voor Prof. OPPENHEIM, blz. 633. In de Ned. Jurisprudentie zijn slechts vier uitspraken dezer gerechten opgenomen.

Accijnzen, militaire commiezen, distributie-ambtenaren) aan te stellen, hen een ruimer bevoegdheid tot binnentreden en tot inbeslagname te geven en preventieve hechtenis in te voeren;

2^o. Door de berechting daarvan te laten bij den gewonen strafrechter, die kans zag met luttelc uitbreiding van personeel en het gebruik van vele waarnemers en met luttelc kosten-verhooging¹ eene tenslotte $\pm$ zeven maal grootere economische (crisis)-criminaliteit te berechten, bij $\pm$ 50 % stijging der totale criminaliteit; aan de procedure en het bewijsrecht werd niet getornd;

3^o. Door in het bestaande strafstelsel enkel eene uitbreiding van de bijkomende straf der verbeurdverklaring in te voeren;

4^o. Door in de executie der opgelegde straffen grootere en socpelerc mogelijkheden te scheppen door executie der opgelegde gevangenisstraffen in Huizen van bewaring, Barakken, Rijkswerkinrichting en tenslotte later in de z.g. openluchtgevangenis en omgekeerd, hechtenis, ook preventieve hechtenis, te doen executeeren in de gevangnissen; hierbij dient men goed voor oogen te houden, dat het eerste *niet* geschiedde op de principieele overweging dat dit soort delinquenten — veelal van niet-crimincelen aanleg of -habitus — van de andere gestraften moesten worden afgezonderd, teneinde z.g. psychische besmetting te voorkomen, doch louter vanwege het practische plaatsgebrek²; terwijl

¹ De kosten der gewone Recht. Macht stegen op de begrootingen van 1914/18 met ongeveer $\frac{1}{2}$ millioen gulden van 2 $\frac{1}{2}$ tot 3 millioen. Hier-tegenover stonden inkomsten voor den Staat van ettelijke millioenen gulden aan boetes en opbrengst van verbeurdverklaringen; inderdaad strafrechtspraak op een koopje!

² De Hoofddirecteur van de R.W.I. te Veenhuizen was zoo vriendelijk mij het volgende te berichten:

In het voorjaar van 1917 arriveerden hier de eerste *smokkelaars*. Op 31 December 1917 waren te Veenhuizen 1393 smokkelaars aanwezig. In den loop van dat jaar werden er 6001 smokkelaars opgenomen. Op 31 Dec. 1918 waren er 579 smokkelaars aanwezig. In den loop van 1918 werden er 9028 opgenomen. Op 31 December 1919 waren er nog 156 smokkelaars aanwezig. In den loop van 1919 werden er 459 opgenomen. In 1920 werd de opzending stopgezet. Einde 1920 waren er nog 34, die tot expiratie van hun straf zijn gebleven.

Den 16den December 1918 kwamen de eerste *gevangenen* te Veenhuizen aan. Op den 31sten December van de jaren 1918, 1919, 1920, 1921 en 1922 bedroeg hun aantal resp. 229, 1109, 941, 225 en 112 man. Deze gevangenen werkten grootendeels in de open lucht. Er werd geen selectie toegepast. Uit deze tewerkstelling van de gevangenen te Veenhuizen in de buitenlucht is de zoogenaamde „Openlucht Gevangenis” ontstaan in

tenslotte ten gevolge van de vele klachten van belanghebbenden een vrij uitgebreide *administratieve* rechtspraak — Distributie-gerechten — moest worden ingevoerd, welke praktisch echter weinig heeft gefungeerd.

II. *De straf- en tuchtzaken betreffende het economisch leven in de periode 1930—1940.*

Met opzet ben ik eenigszins uitvoerig bij de ondervindingen en regelingen van den eersten wereld-oorlog blijven stilstaan, omdat hieronder zal blijken, dat men in de latere periode's van ordening — die men dan thans niet meer alléén *crisis-ordening* kan noemen — den Ned. wetgever opnieuw naar vrijwel *alle* boven-opgesomde middelen ziet grijpen, met deze principieele verschillen, dat thans de berechting der economische strafzaken bij de gewone Recht. Macht aan een Unus-judex wordt toevertrouwd en dat daarnaast eene tucht-rechtelijke procedure met aparte Recht. Macht wordt ingevoerd¹, waarbij aanvankelijk ook leeken — niet-juristen — doch specialisten in bepaalde branches, korten tijd mede als „tuchtrechters” optreden en waarin het arsenaal van straffen en bijkomende straffen aanmerkelijk wordt uitgebreid en waarin tevens een stelsel van tucht-maatregelen wordt opgebouwd.

Zooals bekend had het van staatswege in het leven roepen eener nieuwe „ordening” der economische productie en distributie in deze 2^e periodé een gehaal andere, om niet te zeggen juist eene tegenover-gestelde oorzaak aan die van 1914/1918. Was het in die laatste jaren er om te doen de productie zoowel van landbouw- als industrie-producten ter redding van ons volk te stimuleeren, althans zoo lang mogelijk en zoo ruim mogelijk in het leven te houden, de invoer van voor landbouw en industrie onontbeerlijke grondstoffen, producten en hulpproducten zoolang mogelijk voort te zetten via de N. O. T. en ook de uitvoer nog mogelijk te maken via de N. U. M., in de jaren 1930—1940 dreigt juist deze productie te niet te gaan aan overproductie en over.

1923. Het aantal gevangenen werd tot 80 teruggebracht en ze werkten uitsluitend in de *openlucht*. Ze werden in vier groepen verdeeld — minderjarige niet-recidivisten, meerderjarige niet-recidivisten, minderjarige recidivisten en meerderjarige recidivisten.”

¹ „Op 1 Mei 1934 heeft een *nieuwe rechterlijke macht* haar werkzaamheden aangevangen” schreef Mr. VEEGENS veelbeteekenend in zijn hoofdartikel in W. 12.810 van 6 October 1934.

capaciteit en doodende prijs-daling, een toestand, veroorzaakt door de hooge waarde van onzen Ned. gulden, de afsluiting van onze buitenlandsche afzetgebieden door valuta- en autarkische maatregelen dier afnemende landen, een overstrooming (Dumping) van ons land met goedkoope, buitenlandse (o.a. Japansche) producten, etc. etc. Geen wonder dan ook, dat de eerste wetten, welke op dit gebied tot stand kwamen die waren, welke moesten dienen — ter verdediging van onze eigen positie — om een onbeprekten of althans te gemakkelijken invoer van goederen tegen te houden, onze uitvoer te regelen en te steunen en ons geldwezen te verdedigen.

- A. De eerste dier wetten is dan de *Crisisinvoerwet 1931* (S. 533) van 23 December 1931, „houdende toekenning van de bevoegdheid tot het tijdelijk treffen van maatregelen ter beperking van den invoer van goederen”, waarvan de typeerende considerans luidt „dat de levensbelangen des lands vorderen, dat in de tegenwoordige buitengewone en *abnormale* omstandigheden tijdelijke maatregelen kunnen worden genomen *tegen* de overmatige invoer van goederen uit het buitenland”; de tweede is de *Crisis-uitvoerwet 1931* van 24 December 1931 (S. 553) „houdende toekenning van de bevoegdheid tot het tijdelijk treffen van maatregelen ter regeling van den uitvoer van bepaalde goederen”, gebaseerd op eene dergelijke considerans;
- C. en de derde is de *Wet van 25 Juli 1932* (S. 375), „tot vergemakkelijking van maatregelen, bij verdrag of andere wijze te treffen, ter breideling van de gevaren voortspruitende uit de beperkende bepalingen, die steeds veelvuldiger op het internationale betalingsverkeer worden toegepast”, ingetrokken bij art. 26 der, en vervangen dóór de latere *Wet internationaal Betalingsverkeer 1934* van 14 November 1934 (S. 583) houdende nieuwe regelen tot afweer van nadeelige gevolgen van bepalingen inzake het internationale betalingsverkeer, later nog te bespreken. Voor ons onderwerp zijn de drie eerstgenoemde wetten echter niet van belang, omdat zij *geen* bijzonderheden op het terrein der beteugeling harer overtredingen bevatten. De opzettelijk verboden in- en uitvoer werd strafbaar gesteld als misdrijf met gevangenisstraf van ten hoogste 6 maanden of geldboete van f 10,000.— met facultatieve

verbeurdverklaring der goederen. Speciaal tot steun aan de landbouw en veeteelt zagen dan nog het licht de Tarwewet 1931, de Crisiszuivelwet 1932 en de Crisisvarkenswet 1932, welke echter werden ingetrokken bij de latere wijzigingswet van 27 Juli 1934 der *Landbouwcrisiswet* D. 1933 van 5 Mei 1933 (S. 261) „tot verleening van bevoegdheden tot het nemen van bijzondere maatregelen in het belang van den landbouw”, met recht de *grondwet der ordening in het landbouwbedrijf* te noemen, in den ruimsten zin, akker- en tuinbouw inbegrepen, en later nog uitgebreid met de veenderij en visscherij, en van welke wet par. 4 het veelzeggende opschrift: „Maatregelen tot *regeling* van de productie” (d. w. z. „*ordening*”) draagt, terwijl voor ons onderwerp alleen van belang is de negende paragraaf, die het bijzondere opschrift: „Sanctie's en Strafbepalingen” voert. Die „sanctie” bestaat n.l. in de in art. 28 (oud, thans 30) aan den Minister van Landbouw gegeven bevoegdheid „bij overtreding van door hem krachtens deze wet gegeven voorschriften en bij vaststelling van bedriegelijke handelingen dengene, die zich naar het oordeel des Ministers daaraan schuldig maakt, geheel of gedeeltelijk voor bepaalden of onbepaalden tijd van steun uit te sluiten.” Tevergeefs zoekt men in de Memorie van Toelichting op dit artikel ook maar één woord voor de redenen tot deze wetsbepaling. Blijkbaar heeft men onomstootelijk wettelijk deze bevoegdheid tot ontzegging van steun voor den Minister willen vastleggen, ofschoon m. i. de artt. 3 en 8 dier wet een bepaald recht op steun voor producenten van crisisproducten niet valt te lezen. In het voorloopig verslag der Tweede Kamer¹ werd echter wel eene principieele vraag in verband met de uitoefening der hier gegeven bevoegdheid gesteld, n.l.: „Gevraagd werd, wát zal geschieden, indien de Minister gebruik gemaakt heeft van de hem in dit art. toegekende bevoegdheid en daarna de rechter den betrokkene van de overtreding vrijspreekt” — een strijdpunt, later bij de verhouding van straf tegenover tuchtmaatregel voortdurend ter sprake gebracht en in verschillende zin beantwoord.² Het op deze vraag door

¹ Bijlagen Tweede Kamer 1932/33 stuk n°. 348/53.

² Zie prae-adviezen Ned. Jur. Ver. 1936 van Mrs. RÖLING en GLJSEN met de daarover gevoerde discussies. (M. i. kan hier bij deze uitsluiting nog niet van een „tucht”-maatregel gesproken worden, maar van eene

den Minister gegeven antwoord is typeerend voor de op dat oogenblik nog bestaande eerbied voor eene uitspraak van den strafrechter: het antwoord luidt n.l.: „Het hier gestelde geval zal zich in de practijk niet voordoen, daar wanneer er twijfel aanwezig is, of eene overtreding is begaan, de uitvoerder zeker eerst eene rechtelijke uitspraak zal afwachten” m. a. w. de gewone strafrechter *gaat voor* en diens uitspraak — b.v. vrijspraak — bindt den Minister!

In deze eerste redactie der Wet, die zooals bekend met zéér grooten spoed in verband met den noodtoestand door een reeds ontbonden 2^e Kamer eerst op beperkte schaal werd aangenomen, worden er in de daarop volgende strafbepalingen (artt. 29—33 oud) nog niet vele „nova” aange troffen. Hij, die handelt in strijd met een der krachtens deze wet vastgestelde voorschriften of met eene voorwaarde als bedoeld in de artt. 8, 9 en 10, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste één jaar of geldboete van ten hoogste f 10,000.—. Het feit wordt beschouwd als *overtreding*: verbeurdverklaring is facultatief alleen mogelijk van voorwerpen „den veroordeelde toebehoorende waarmede of ten aanzien waarvan de overtreding is gepleegd” terwijl de uitspraak kán worden gepubliceerd (Art. 29 oud). In art. 30 (oud) worden bestuursleden van naamlooze vennootschappen, coöperatieve vereenigingen en stichtingen strafrechtelijk aansprakelijk gesteld indien de overtredingen bij deze wet strafbaar gesteld, door of vanwege hun rechtspersonen zijn gepleegd, met recht tot disculpatie voor dien bestuurder, van wien blijkt, dat de overtreding buiten zijn toedoen is gepleegd c.f. art. 51 Sr. Art. 31 (oud) breidt het corps opsporingsambtenaren voor deze wet uit met de contrôleurs-Landbouwcrisiswet 1933: art. 32 (oud) geeft hen eene bevoegdheid ter inbeslagneming de *uitlevering* te vorderen van alle voorwerpen, die kunnen dienen om de waarheid aan den dag te brengen en om inzage te vorderen van alle bescheiden, die op zoodanige voorwerpen betrekking hebben, terwijl art. 33 (oud) hen recht geeft alle plaatsen te

administratieve beslissing, daar in de eerste redactie der Landbouwcrisiswet het tuchtrecht nog niet is geregeld of wettelijk vastgelegd. Ook zonder deze wettelijke bepaling van art. 28 (oud) mag m.i. de administratie eenen knoecier voor het vervolg uitsluiten.

betreden „daaronder begrepen besloten lokalen, erven en woningen”, woningen *tegen* den wil van den bewoner echter alleen op vertoon van een bijzonderen schriftelijken last van den Commissaris van politie c. q. van den Burgemeester. Alle bepalingen ons reeds bekend uit de 1^e periode: zie blz. 5—10.

Alras bleek de Staat zich met deze strafbepalingen té zwak te hebben uitgerust. Reeds op 22 Mei 1934 werden zeer belangrijke wijzigingen van de strafsancie ingediend, waaronder het voorstel van de Regeering om het in strijd handelen met een der bij of krachtens de artt. 9 (productie-regelingen), 10 (uitvoerverboden van crisisproducten), 11 (invoer-verboden van crisisproducten), 12 (monopolie-regelingen), 12b (in-, uit- en doorvoer langs bepaalde grenskantoren) en 29b (merkon- en kenteeke-regelingen dier producten) als *misdriften* strafbaar te stellen met ten hoogste 1 jaar gevangenisstraf of f 10,000.— boete: het in strijd handelen met art. 8 (steunvoorwaarden) echter als overtreding strafbaar te laten met de oude straf van ten hoogste een jaar hechtenis of f 10,000.— boete, de *poging* daartoe evenwel strafbaar te stellen en de facultatieve verbeurdverklaring ook uit te strekken tot die voorwerpen, „welke door middel van het strafbare feit zijn verkregen” en den eisch van eigendom van den veroordeelde te doen vervallen, welke eisch, zooals de Mem. v. Toelichting vermeldt, herhaaldelijk tot groote moeilijkheden in de practijk had geleid. Welke gewichtige redenen er waren ook de *poging* tot overtreding — min of meer een novum in ons strafrecht en eene afwijking van art. 46 W. v. Sr. — strafbaar te stellen, onthult de M. v. T. niet. „Ook poging tot overtreding¹ is voorts strafbaar gesteld”, zijn de eenige woorden, die hieraan worden gewijd (Bijl. Hand. 2^e Kamer 1933/34 stuk 409/3 blz. 8). Tegen het niet-onderscheid maken tusschen opzet en schuld ten aanzien van deze misdrijven in de redactie van het ontworpen art. 31 rees echter in de 2^e Kamer verzet, dat leidde tot wijziging van het ontwerp in den zin der thans bestaande wettelijke redactie: het handelen in strijd met is strafbaar als overtre-

¹ In de Tweede Kamer vroeg Mr. GOSLING terecht welke dringende reden er was voor deze afwijking. (Hand. 2^e Kamer 1933/34 blz. 2275). Minister STEENBERGHE antwoordde hierop dat het Departement van Financien dit noodig had tot tegengaan der smokkelarij. Zie de jaren 1914/18.

ding met t. h. 6 maanden hechtenis of f 10,000.—boete, het „opzettelijk handelen in strijd met” als misdrijf met ten hoogste één jaar gevangenisstraf of f 10,000.— boete. Dit had tengevolge dat thans de Politie-Rechter in hoofdzaak dit soort zaken te berechten kreeg.

Naast de reeds bestaande strafrechtelijke aansprakelijkheid der bestuursleden van rechtspersonen werd thans bij deze wijziging in art. 32 ook het opzichthoudend personeel, voorzover door het bestuur met de zorg voor de naleving van de bepalingen dezer wet belast, verantwoordelijk gesteld, met mogelijkheid van disculpatie in lid 2 van art. 32, geheel gelijk geredigeerd aan zulk een regeling in lid 1 van art. 76 der Arbeidswet 1919, terwijl tenslotte in drie nieuwe leden van art. 34 voor opsporings-ambtenaren eene bevoegdheid werd geschapen, monsters van crisis-producten te nemen, opening van emballage te vorderen en medewerking en hulpmiddelen voor de opnemings te vorderen. Hier zien wij dus precies hetzelfde gebeuren als in de eerste periode 1914/18: eene uitbreiding van inbeslag- en onderzoekingsbevoegdheid der opsporingsambtenaren, eene ernstigere waardeering van vele feiten als misdrijven met dientengevolge de zwaardere gevangenisstraf en vorruiming der verbeurdverklaring.

De strafbepalingen artt. 31 t/m 35 werden bij art. 14 van het Economisch Santiebesluit van 23 Aug. 1941 met ingang van 6 September 1941 buiten werking gesteld, doch zijn door de intrekking van dat Besluit na de bevrijding weer van kracht, waarbij de straffen echter zijn vervangen door die van art. 1 v. h. Besluit Berechting Economische Delicten (E nos. 135 en 142) van 31 Oct. 1944, gewijzigd 22 November 1944.

Naast de versterking der strafsancie's was evenwel bij deze wijziging der Landbouwerisiswet 1933 veel belangrijker het op sterkere, wettelijke basis stellen van het *tuchtrecht*. De ontwikkeling van dit recht is merkwaardig, leerzaam en interessant te noemen. In de eerste redactie dier Wet kwam het woord „tuchtrecht” zelfs in het geheel niet voor! Het oude art. 11 (thans 13) schiep de z.g. organisatie-dwang, door te bepalen dat bij K. B. algemeene regels konden worden gesteld, volgens welke als voorwaarde om voor steun etc. in aanmerking te komen, kon worden gesteld de verplichting tot het aangesloten zijn bij „een door of vanwege ons aan te

wijzen rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam". Het op deze wetsbepaling steunende (eerste) Crisis-Organisatie-Besluit van 28 Juli 1933, S. 410, had van die bevoegdheid tot organisatie-dwang dan ook gebruik gemaakt, door aansluiting bij de z.g. crisis-organisaties voor te schrijven (art. 2). Art. 3 sub 4^o van genoemd Besluit schreef evenwel tevens voor dat de statuten dier organisatie's *moesten* bepalen: „dat over de georganiseerden *tuchtrecht* kan worden uitgeoefend", en in par. 4 van dat Besluit (artt. 11/24) werd zelfs eene geheele organisatie van die tuchtrechtspraak voorgeschreven met procedure en al. Immers werd in art. 11 bepaald dat de *Minister* een Regeeringsgemachtigde — nog orgaan der „organisatie" — tot het uitoefenen van toezicht op de tuchtrechtspraak van de *privaatrechtelijke* crisis-organisatie zou benoemen, in art. 12, dat het bestuur of een door den Minister goedgekeurd college die „tuchtrechter" zou zijn, in art. 13 dat hooger beroep op een mede door den Minister benoemden „Raad van Disciplinc" — ook van niet-juristen — mogelijk zou zijn, in art. 14, dat het disciplinair onderzoek ambtshalve op *vordering* van den Regeeringsgemachtigde of op verzoek zou aanvangen, in art. 16, dat de „vermoedelijke overtreder" in de gelegenheid moest worden gesteld te worden gehoord, in art. 17 — het *beruchte* art. 17¹, zooals de Hoofdamtkenaar voor de Crisis- en Tuchtrechtspraak, Mr. Gijsen, in zijn praeadvies van 1936 (blz. 11) dat artikel qualificeerde — dat deze overtreder het onderzoek in geen enkel opzicht mocht bemoeilijken, de waarheid moest spreken en geen terzake dienende feiten mocht verzwijgen op poene van aanneming van zijn schuld, terwijl art. 18 dan nog eene vrije bewijstheorie — die van de convection intime — huldigde! De straffen zelf, f 10,000.— boete of schrapping als lid voor maximum 10 jaar, waren echter nog in de statuten te vinden. Men staat achteraf verbaasd, dat de oorspronkelijk *privaatrechtelijk* tot stand gekomen crisis-organisatie's, waarvan er toch wel geweest zullen zijn, die reeds in hun statuten eene behoorlijk-geregelde *eigen* tuchtrechtspraak gehad zullen hebben — bevoegdheid tot roeyment door het bestuur met recht van beroep op de algemeene vergadering — zich op deze manier, *het enkele K.B.* — dic zagen ontnomen worden! Zeer goed toch is m. i. de stelling te verdedigen, dat het aan de Kroon bij de Wet (art. 11 oud) gegeven recht tot organisatie-

¹ Zie hierover Mr. LANGEMEIJER in Ned. Jur. Blad 1934 b.z. 193 en Mr. RÖLING in W. 12.917.

dwang nog *niet* inhoudt de bevoegdheid een tuchtrecht te bevelen en de geheele tuchtrechtspraak van *Staatswege* te regelen. Hier is nu eens niet door den vuigen kapitalist misbruik gemaakt van de treurige positie van den „economisch-zwakke” maar is er door den hulp en steun verleende Staat toch gebruik gemaakt — ik neem aan met de beste bedoelingen natuurlijk — van de noodlijdendheid der organisatie om haar een door hem — Staat — gewilde tuchtrechtspraak op te leggen. Ik heb niet kunnen vinden of er tegen deze nieuwe phase in haar tuchtrecht door de organisatie's sterk is geopioneerd. Vanwege haar afhankelijke, om „steun” smeekende positie zal dit wel niet het geval zijn geweest. Een enkele onwillige molenaar protesteerde met het verweer — hij werd tevens ook maar direct als „verdachte” betiteld in de termen der wettelijke *straf*-vordering — dat het over hem uitgeoefende „tuchtrecht” niet op de wet, in het bijzonder niet op art. (oud 11) der Lb.cr.wet 1933, — zooals het artikel toenmaals luidde — zou hebben berust, maar hij werd door het tuchtrechtelijk College der Ned. Akkerbouwcentrale naar huis gestuurd met deze overweging (W. 12.830) „dat de juistheid van dit betoog niet behoeft te worden onderzocht, omdat verdachte niet krachtens genoemde wet en/of genoemd besluit, maar krachtens de statuten en het huishoudelijk reglement der Centrale — tot welke organisatie hij blijkens den onder 1^e genoemde brief en zijn opgaven aan het College is toegetreden — aan de tuchtrechtspraak van het College onderworpen is”, waarna dan nog zijn tweede verweer, dat hij maar zeer weinig „vrijwillig” en door nood gedwongen tot die organisatie was toegetreden, werd verworpen met de overweging, dat deze toetreding ook naar de opvattingen van den H. R. inzake een dergelijk verweer, gevoerd inzake de Crisis-Varkenswet 1932 (arr. H. R. van 24 April 1933, W. 12.614, N. J. '33 blz. 1475) tòch als „vrijwillig” moest worden beschouwd.¹

¹ Men zie over de snel wisselende regelingen van de tuchtrechtspraak op dit gebied uitvoeriger de prae-adviezen voor de Ned. Jur.Vor. van Mrs. RÖLING en GLUSEN van 1936, het boekje van Mr. H. K. A. STOFFELS: „Het Besluit Tuchtrechtspraak Voedselvoorziening” uitgave Samsom 1943 en de blz. 41 e.v. van Deel III van de uitgave van het Dep. van Ec. Zaken: „Beknopt overzicht van de toestandkoming en werking van de Landbouwcrisiswetgeving in Nederland vanaf 1929” jaar 1940 blz. 42 e.v. Zooals bekend is tegen deze opvatting der „Vrijwilligheid” geopioneerd door Prof. Mr. CLEVERINGA ten aanzien der eveneens op dit Besluit (art. 3 sub 5) opgelegde arbitrage-dwang: zie Ned. Jur.Blad 1934 blz. 49: „Verplichte Crisis-Arbitrage”. Zie ook Mr. NOLEN, Arbitrale-Rechtspraak n^o. 297 en Mr. PIETERS: „Bedrijfsrechtspraak” in Econ. Stat. Berichten 1943, blz. 281.

Was door eene uitspraak als de bovenstaande de zaak voorloopig in den door den Minister van Ec. Zaken gewilden zin beslist, toch scheen deze eerste semi-staatsrechtelijke regeling van de tuchtrechtspraak niet geheel te voldoen, immers reeds op 11 April 1934, S. 114, werd het Crisis-Organisatiebesluit 1933 op dit punt ingrijpend gewijzigd en trad met 1 Mei 1934 naar de woorden van Mr. VEEGENS (W. 12.810) „eene nieuwe rechterlijke macht” in werking. In eene uitvoerige regeling (artt. 12—41) werd nu opnieuw van Staatswege een geheele rechterlijke organisatie ingesteld, met een vervolgend staatsorgaan en met regeling der procedure in eersten aanleg en in hooger beroep. De tuchtrechterlijke college's kregen nu den naam van „Commissie's voor de Tuchtrechtspraak”, die van den „Raad van Discipline” werd veranderd in „Centrale Commissie voor de Crisis Tuchtrechtspraak”, (artt. 12 en 13), de standplaatsen werden aangewezen (Artt. 13 en 15), de competentie omschreven (art. 14), de benoeming der leden (twee juristen en één deskundige-leek) geschiedde van Staatswege met mogelijkheid van schorsing en ontslag „voor den afloop van hun ambtstijd” (artt. 16 en 17), de Regeeringsgemachtigde kreeg nu den titel van Hoofd-Ambtenaar voor de Crisistuchtrechtspraak (art. 19), het aanbrengen der zaak bij schriftelijke klacht werd geregeld (art. 21), — vervolging van Staatswege dus — de zeer belangrijke bevoegdheid tot transactie aan dien Hoofdambtenaar gegeven (art. 22), het „beruchte” art. 17 oud verviel, maar bij niet-verschijning terzitting, het weigeren van antwoord op vragen, het bemoeilijken van het onderzoek, het verstrekken van onjuiste inlichtingen of het verzwijgen van eenig terzake dienend feit gaf aan de commissie het recht daarmede „zoodanige rekening te houden, als zij zal vermeenen te behooren” (artt. 25 en 26), terwijl dan nog eenige procedure-formaliteiten werden geregeld o. a. de verplichting een waarborg-som te storten bij het instellen van hooger beroep, welke som ten behoeve van het Landbouw-Crisisfonds verbeurd kon worden verklaard bij ongegrondverklaring van het beroep (artt. 34 en 40). Zeer belangrijk was dan nog de bepaling van art. 8 van het gewijzigde Besluit, dat bepaalde dat de statuten *moesten* opleggen als verplichtingen voor de georganiseerden:

1^o. Het nauwgezet in acht nemen der Wet en haar uitvoeringsvoorschriften (veelal ook strafbaar gestelde feiten

dus) en van de statuten¹, reglementen en besluiten der crisis-organisatie (veelal disciplinaire feiten dus);

2°. Alles na te laten, wat indruischt tegen het doel der organisatie of de strekking der wet, statuten, reglement en besluiten der organen der organisatie of wat de uitwerking daarvan zou kunnen belemmeren.

3°. Nauwgezet, prompt, getrouwelijk en zonder eenige verzwijging de vragen te beantwoorden der organen van de organisatie;

4°. Nauwgezet in acht te nemen de Ministerieele voorschriften i. z. de verhouding van werkgever tot werknemer; terwijl art. 9 dan nog bepaalde dat niet nakoming dier vier verplichtingen tuchtrechtelijk moest kunnen worden gestraft met ten hoogste f 10,000.— boete of schrapping als georganiseerde voor t. h. 10 jaar, dat niet-betaling der boete „van rechtswege” schrapping als georganiseerde tengevolge moet hebben en dat schrapping als georganiseerde van eene *andere* crisis-organisatie „van rechtswege” royement tengevolge moest hebben, waarna art. 10 eene schorsing als georganiseerde mogelijk maakte tijdens het tuchtrechtelijk onderzoek. Buitengewoon zware en uitgebreide verplichtingen alzoo met buitengewoon ingrijpende tucht-sanctio's, *welke hier buiten den Ned. Werkgever (parlement) om aan burgers werden opgelegd.*

Aldus was de toestand op dit tuchtrechtelijk gebied, toen op 22 Mei 1934 de Ministers COLIJN-OLD het wetsontwerp tot wijziging der Lb. Cr. wet indienden, waarbij dan thans in de *wet* (art. 13 lid 3) zou worden opgenomen de bepaling dat onder de eischen, gesteld voor eene crisis-organisatie, de verplichting kan worden opgenomen in de statuten te bepalen, dat over haar georganiseerden „door tuchtrechtelijke college's tuchtrecht wordt uitgeoefend”. In tegenstelling met hetgeen men na al het voorgaande zou verwachten, is de Mem. van Toel. op dit punt uitermate beknopt en bevat slechts één zinsnede, luidende: „Voor art. 13 wordt eenzijdig eene betere redactie voorgesteld, terwijl voorts de wenschelijkheid bleek, dat reeds op grond van het vereenigingsrecht bestaande tuchtrechtspraak in de wet te vermel-

¹ Aangezien die statuten de verplichting oplegden ook de voorschriften na te komen van „andere wetten” aan welke uitvoering de Landbouwer-organisatie medewerking verleent, vallen later de overtredingen der Distributiewet en Bodemproductiewet ook onder dit tuchtrecht! Zie STOFFELS: „Het Besluit Tuchtrechtspraak Voedselvoorziening” blz. 3

den, nu eveneens maatregelen daarin moesten worden opgenomen omtrent de verplichting voor de tuchtrechtelijke college's te verschijnen en aldaar beëdigd te worden". In het voorloopig verslag der 2^e Kamer¹ maakten sommige leden echter bezwaar tegen de instelling van tuchtrechtspraak, die h. i. moeilijk met de Grondwet in overeenstemming was te brengen. „Op deze wijze worden vrijwel alle handelingen van een zeer groot gedeelte onzer bevolking niet meer berecht door de gewone rechterlijke macht, welker rechtspraak met allerlei waarborgen is omgeven, doch door een speciale recht. macht, die aan de voorschriften van het W. v. Sr. en Sv. niet is gebonden en die niet eens bij de Wet is ingesteld. Deze toch noemt alléén de *mogelijkheid*, dat zij zal worden ingesteld; alle verdere regelingen worden de Kroon overgelaten. *Het wilde deze leden voorkomen, dat het hier geen eigenlijke disciplinaire rechtspraak betreft, doch strafrechtspraak.* En deze behoort h. i. in haar vollen omvang tot de competentie van de Recht. macht, anders verliezen de waarborgen, welke de G.W. voor een goede rechtspraak geeft, hun waarde geheel en al". waarna dan ook nog gewen wordt op het bedenkelijke der arbitrage-dwang. Ook had men bezwaar tegen het storten eener waarborgsom bij hooger beroep. Het antwoord op deze bezwaren was voor de Regeering niet moeilijk; zij verklaarde deze rechtspraak als „disciplinaire" en verenigingsrechtspraak te beschouwen — alzoo geenszins met het jus de non evocando van art. 163 G.W. in strijd — en deze *absoluut* noodig te hebben om eene voldoende nakoming der crisismaatregelen af te dwingen, terwijl h. i. voor waarborgen eener goede berechting was gezorgd o.a. door leden der gewone R. M. tot presidenten en leden dier tuchtcollege's te benoemen.

Bij de behandeling in de 2^e Kamer kwam Mr. GOSSELING tegen deze voorstelling van zaken op. ² „Wat is nu eigenlijk

¹ Bijlagen Handelingen 2^e Kamer 1933/4 stuk 409/5 blz. 28. Naar verkrege inlichtingen heeft bij het Dep. van Landbouw een groote rol gespeeld de meening dat het Dep. van Justitie niet energiek eene *strafrechtelijke* berechting in deze zaken zou aanpakken, ook in verband met de daarvoor te maken kosten. Het Dep. van Landbouw kon zelf daartoe beschikken over de gelden van het „Landbouwerisissfonds", wat mede ertoe heeft geleid dat in verhouding de *tuchtrechters* veel royaler werden betaald dan de gewone Recht. Macht. Ook thans paraisscert deze Tucht-rechtspraak nog steeds op de begrooting van dat fonds met f 87C,000.— Zie de wet van 21 December 1946, G. n^o. 394.

² Hand. 2^e Kamer 1933/4 blz. 2274.

het verschil tusschen strafrecht en tuchtrecht?" vroeg hij. „De maatregelen op dit stuk worden in dit ontwerp wel geconstrueerd als tuchtmaatregelen, *in wezen zijn zij straffen op niet-naleving van algemeen-geldende bepalingen*. Dit is bij het eigenlijke tuchtrecht juist anders." „Maar hier krijgt men persé cumulatie van straffen met tuchtmaatregelen". Het antwoord hierop van Minister STEENBERGHE klinkt niet erg overtuigend: „Ik geloof, dat het zwaartepunt inderdaad hierin ligt, dat men bij de gewone rechtspraak te maken heeft met algemeene regelen, die voor iedereen gelden, terwijl men bij de crisis-tuchtrechtspraak alleen te maken heeft met de individuen, die aangesloten zijn bij de betreffende organen en organisatie's" en sprak de hoop uit dat Mr. GOSLING over zijn bezwaren zou kunnen heenstappen, daar de tuchtrechtspraak absoluut *noodig* was voor eene behoorlijke toepassing der wet. Het ontwerp werd hierna zonder hoofdelijke stemming aangenomen evenals in de Eerste Kamer, waar aan het tuchtrecht geen enkel woord werd gewijd. *Met nadruk* moet hier worden geconstateerd, dat het alzo *niet* wantrouwen in de medewerking der gewone recht. macht is geweest, die deze uitgebreide tuchtrechtspraak heeft teweeggebracht. Zij werd veeleer beschouwd als een sterk hulpmiddel via de eigen organisatie's de vele dwang en strafbepalingen bij de meest-belanghebbenden „erin" te krijgen als het ware. Ook Mr. GIJSEN betoogt dit uitvoerig op blz. 2/4 en 26 van zijn prae-advies. Anders doch *ongefundeerd* m. i. : mr. RÖLING in W. 12917. Het Kamerlid Mr. GOSLING zeide zelfs op 12 Juli 1934 in de 2^e Kamer: „Ik geef onmiddellijk toe — en dat is een verheugend ding — dat de recht. macht ten aanzien van dit alles *op buitengewone tegemoetkomende wijze medewerkt* : als zij het maar even met haar juridisch geweten kan overeenbrengen, vindt zij er wat op, als ik dat zoo mag zeggen". Hand. blz. 2274. Een mooi voorbeeld daarvan is het latere arrest van den H. R. van 8 Februari 1943, N. J. '43 n^o. 253, waarin voor art. 3 der Rijwielbanden-distributie-beschikking 1941 I het „ruilen" met het enkel strafbaargestelde „koopen" werd gelijkgesteld en aldus de uitgesproken veroordeeling voor ruilen werd bevestigd en „gered". Ook de A. G. bij den H. R. Mr. HOLSTELIJN verdedigde deze oplossing ofschoon hij opmerkte dat zoowel in ons B. W. als in het W. v. Sr. *scherp* tusschen „koopen" en „ruilen" wordt onderscheiden ! „Ik zou meenen,

dat eene interpretatie, gegrond op de bedoeling van de wet in dit geval gevolgd mag worden", schreef hij in zijn conclusie. Bovendien kon men in Juli 1933 nog geen klachten over of wantrouwen in de gewone R. M. hebben, om de eenvoudige reden dat deze op *dat* moment nog maar enkele misdrijven op grond der Crisis-invoerwet 1931 had berecht, n.l. 18 in 1933 en 95 in 1934 (Cr. statistiek over 1933 blz. 13), terwijl de Kantonrechters in 1932, 1271 overtredingen van dit soort afdeden, in 1933 10,499. (Cr. St. 1933 blz. 33) en in 1934 16,372 (Cr. St. 1934 blz. 31), eene niet geringe prestatie.

Opmerkelijk is, dat wederom eene wijziging in de regeling der tuchtrechtspraak noodzakelijk bleek te zijn — de *derde* in twee jaar tijd! — n.l. die van 28 Augustus 1935, S. 522, in werking getreden 15 September 1935 van het Crisis-Organisatie-Besluit 1933, waaruit de neiging bleek op procesrechtelijk gebied méér waarborgen te scheppen voor de „georganiseerden”. Zoo werd in art. 1 sub 7^e het tuchtrechtelijk college meer lós gesteld van de organisatie's, door het *niet* onder de „organen” daarvan te tellen; werd het maximum-bedrag der disciplinaire boete gesteld op f 50,000.— teneinde daarin ten onrechte genoten steun te kunnen verdisconteeren, werd naast de schrapping als lid de minderingrijpende intrekking eener gegeven bevoegdheid of vergunning ingevoerd, het stellen van een waarborgsom tot nakoming van de in art. 14 gestelde verplichting mogelijk gemaakt met verbeurte daarvan bij overtreding, werd combinatie dier drie sanctie's — boete, intrekking bevoegdheden en verbeurde waarborgsom — mogelijk gemaakt (art. 15), werd de storting eener waarborgsom bij het instellen van appèl teruggebracht op f 10.— (art. 39) en werd de schrapping wegens niet betalen van disciplinaire boete gemiti-geerd: voor boete's onder de f 100.— moest de Hoofd-ambtenaar een executorialen titel zien te verkrijgen van de Cie. van Scheidslieden (eene lange en onpractische omweg, later — October 1942 — vervangen door invordering bij dwangbevel). „Hiermede werden *de ergste bezwaren* voor een belangrijk deel ondervangen”, schreef Mr. GUSSEN in zijn prae-advies van 1936 (blz. 17), terwijl hij verderop (blz. 19) opmerkt ten aanzien van de z.g. snellere berechting: „Wat deze laatste aangaat is ook hier gebleken, dat snelle berechting niet dan ten koste van de rechtszekerheid kan worden verkregen”. Intusschen zou dit soort rechtspraak nog een

geheel andere loop nemen, dan hij in dat jaar — 1936 — kon vermoeden. (Zie hierachter blz. 169 e.v.).

Na de totstandkoming der Landbouwerisiswet 1933 kwamen nog in het Staatsblad de Retorsiewet 1933 (S. 417) en de Wet van 16 Mei 1934 (S. 257) tot regeling van het verrichten van arbeid door vreemdelingen, welke ook van economisch belang zijn, doch wier strafsantie's geen bijzonderheden vertoonen, zoodat wij die hier stilzwijgend kunnen voorbijgaan. Anders is dit met de wet op het Internationaal Betalingsverkeer (15 November 1934, S. 583), die wij echter bij het deviezenrecht zullen behandelen.

Geleerd door de ervaringen van den vorigen wereldoorlog, droeg de Ned. Regeering in de jaren 1938/39 tijdig ervoor zorg, zich met groote en ingrijpende bevoegdheden te doen uitrusten op het gebied van voedselvoorziening, distributie en prijsopdrijving en diende zij reeds op 23 Dec. 1938 een aantal wetsontwerpen in¹, welke o.a. hebben geleid tot de E. *Wet Medewerking Verdedigingsvoorbereiding 1939* (S. 630), F. de *Algemeene Vorderingswet 1939* (S. 631), G. de *Bodemproductiewet 1939* (S. 632), H. de *Distributiewet 1939* (S. 633), waarvan de volledige titel veelbeteekenend voor dien dien datum — 24 Juni 1939 — luidt: „Wet, houdende regelen teneinde ingeval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden een doelmatige distributie van goederen, in het belang van volkshuisvesting, landsverdediging en veiligheid van niet-militaire personen of lichamen mogelijk te maken” en I. de *Prijsopdrijvings- en Hamsterwet 1939* (S. 634) — allen wetten van 24 Juni 1939 en allen met nog eenige, hier niet ter zake dienende, aangenomen in de 2^e Kamer op één dag 5 Mei 1939 en in de 1^e Kamer op 21 Juni 1939. Een bewijs hoezeer ook een parlement *snel* kan werken!

„Dat men in 1942, drie jaar na den aanvang van den oorlog, nog niet van een crisis-misère in de Voedselvoorziening behoeft te spreken — ook al levert zij vele moeilijkheden op —” schreef de heer REMPT in de Econ. Statistische Berichten van 1943 „mag een groot deel worden toegeschreven aan het beleid der Overheid en aan de ervaring, welke men zich sinds 1914 ten nutte heeft gemaakt, doch vooral ook aan den organischen opbouw van de maatschappij, zooals

¹ Bijlagen Handelingen 2^e Kamer 1938/39 Stukken n^o. 267/271 en Hand. 2^e Kamer blz. 1811—1826.

deze zich in de laatste jaren heeft ontwikkeld. De overheidsbemoeïingen bewegen zich op het terrein van bijna alle producten, die de bodem voortbrengt. Verplichte inventarisatie's dragen er toe bij, dat een overzicht wordt verkregen van wat er voor de consumptie ter beschikking staat; de regeling van de teelt met verstrekkende richtlijnen voor de land- en tuinbouw, monopoliseering van den in- en uitvoer, dit alles en nog veel meer bood in 1939 een *voorsprong van onmeetbare beteekenis boven 1914.*¹

Voor ons onderwerp — de beteugeling van overtredingen dier economische ordeningen — is het alleen van belang te constateeren, dat er eene vrijwel *uniforme* redactie werd gegeven aan de omschrijving van het hoofddelict dier wetten en dat daarop ook eene *uniforme* hoofdstraf werd gesteld van van ten hoogste vier jaar *gevangenisstraf* — medebrengende alzoo de mogelijkheid van *preventieve hechtenis* — of f 10,000 boete¹, zulks voor het opzet-misdrijf en 3 m. tot 1 jaar gev.straf of hechtenis of vijfduizend gulden boete voor het schuld-delict en dat beide delicten tot *misdrijven*, dus behoorende tot de competentie der rechtbanken (voornamelijk die der Politie-Rechters) werden gebracht, terwijl (o. a. in lid 1 van art. 18 der Distr.wet) eene *uitgebreide* aansprakelijkheid voor die delicten wordt opgelegd.²

Treffend is het te constateeren, dat hoe belangrijke strafbepalingen en uitbreiding van bevoegdheden der opsporingsambtenaren tot inbeslagname en binnentreden al deze boven besproken wetten ook mochten bevatten, protesten³ daartegen haast niet werden vernomen in tegenstelling met de jaren 1914—1918. Noch in het Weekblad v. h. Recht, noch in het Ned. Jur. Blad, noch in het Tijdschrift voor Straf-

¹ JAN D. REMPT: „Economische verdeeling van levensmiddelen in oorlogstijd door regeling van productie en distributie” in Ec. Stat. Berichten 1943 blz. 22 e.v.

² Door deze uitgebreide aansprakelijkheid achtte de Minister het op een vraag in het V.V. niet noodig in deze wet een aparte bepaling op te nemen tot strafbaarstelling van bestuurders van rechtspersonen. In de praktijk heeft in enkele gevallen inderdaad deze uitbreiding goede diensten bewezen; het verval daarvan door art. 14 Ec. Sanctiebesluit was dan ook te betreuren (zie mijn artikel in het tijdschrift Strafrecht 1942 blz. 195 e.v. over: „Een half jaar berechting van Strafzaken rakende het economische leven”).

³ Eene uitzondering hierop is het artikel van Mr. J. H. SCHOLTEN, getiteld „Recht en Politiek” in het Ned. Jur. Blad 1936 blz. 341, waarin de zinsnede: „De Overheid schept daardoor (door de crisis-wetgeving) geen recht, doch voert slechts politiek”, waartegen weer Mrs. SASSEN en VAN DAVENTER op blz. 420 en 597.

recht, noch in de Ee. Statistische Berichten van die jaren 1930/40, noch in „Themis” of Rechtsgeleerd Magazijn, noch in „De Naamlooze Vennootschap” vindt men daaromtrent iets! Is dit feit toe te schrijven aan den dood van den Hoofdredacteur van het Weekblad, den vurigen strijder, Prof. Mr. Simons, aan het algemeen inzicht in de jaren 1931—1938, dat de „crisis” met *alle* mogelijke middelen door den Staat — in het bijzonder door een scherpe straf- en en tuchtsanctie — moest en mocht werden bestreden, aan eenzelfde algemeen inzicht in de jaren 1938/40, dat de Staat zich voor den dreigenden tweede wereldoorlog efficiënt moest bewapenen, aan het in het algemeen meer „sociaal”-worden van ons strafrecht, zooals Prof. POMPE dat ook voor ons Wetboek van Strafrecht heeft geconstateerd in zijn artikel: „Nieuwe Delicten” in het herdenkingsnummer van het Tijdschrift voor Strafrecht (1936 blz. 255) bij het 50-jarig bestaan van ons wetboek? Deze vraag is moeilijk te beantwoorden. Waarschijnlijk hebben al deze vier factoren hiertoe medegewerkt. Alleen over de regeling van het tuchtrecht werd levendig gediscussieerd in de vergadering van de Ned. Jur. Vereeniging in 1936 aan de hand van het meesterlijke theoretische prac-advies van Mr. RÖLING en de belangrijke inlichtingen uit de practijk van zijn mede-praeadviseur Mr. GJUSEN, waarnaar ik ter bekorting hier moge verwijzen.

Zien wij thans eens naar den omvang dezer straf- en tuchtsanctie's in deze periode, dan constateeren wij het navolgende:

a. Terzake van de misdrijven der landbouwcrisiswet 1933 is het aantal strafvonnissen maar zéér gering, n.l. 15 in 1936, 36 in 1936, 12 in 1937, 7 in 1938, 21 in 1939 en 30 in 1940, vrijwel *alle* bestraft met boete. Van de Distributiewet 1939 zijn de getallen 319 in '1939 en 1712 in 1940, waarvan slechts 32 bestraft met gev.straf. Van de Prijsopdr. en Hamsterwet 181 in 1939 en 466 in 1940, waarvan slechts 5 bestraft met gev.straf.¹ In deze gehele periode kan men van een ernstige *strafrechtelijke* berechting op dit gebied m. i. nog niet spreken. Het overgrootste deel werd afgewerkt door de *tuchtrechtspraak* en alzoo alléén bestraft met geldboete's!

b. Bij de Tuchtrechtspraak kwamen aanmerkelijk meer zaken terecht, getuige het aantal uitspraken van 1570 in

¹ Deze cijfers werden mij welwillend verschaft door den Heer COFFRIE van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

1934, 7345 in '35, 6048 in 1936, 6047 in 1937, 5437 in 1938, 5003 in 1939 en 4963 in 1940.¹ Naast deze uitspraken stonden de transactie's, welke in dezelfde 7 jaren bedroegen resp. 2008, 5785, 6735, 8763, 9486, 12080 en 12201. Bijzonder typeerend zijn de *buitengewoon geringe cijfers* voor de schorsing als georganiseerde, totaal 3 in deze 7 jaren, schrapping als zoodanig totaal 287 en 7 intrekkingen van vergunningen. De andere bijkomende straffen werden in al die jaren nimmer uitgesproken. De getallen der sepots (waarschuwingen) zijn zeer hoog: in 1936 n.l. 3979 op 19,545 processen-verbaal, in 1937 4289 op 20,567, in 1938 3204 op 17,966, in 1939 3296 op 30,032 en in 1940 4198 op 21,757, alzoo $\pm 20\%$. Dit dit alles een bijzonder *krachtige* repressie beteekent, kan ik niet inzien. Misschien zit dat in de extra-hoogten der boete's, waarvan evenwel geen getallen bekend zijn. Deze zoozéer geroemde tuchtrechtspraak, welke in die nog vrij normale jaren 1934/40 grootendeels de vervolging van dit soort zaken in handen had, slaagde er ook *niet* in het per jaar inkomende aantal zaken te doen afnemen.

c. Wat de executie o.a. dier straffen betreft, werd er op 19 Dec. '34 naast de reeds bestaande Openlucht-gevangenis eveneens te Veenhuizen een Achterstands- of hulp-gevangenis geopend, waarin dat jaar nog 40 straffen werden geëxecuteerd om evenwel snel te stijgen tot 600 in '35, 713 in '36, 665 in '37, 641 in '38, 204 in '39 en 306 in 1940.² Deze gestraften waren echter zeer zeker niet allen economische delinquenten, gezien de geringen getallen sub a vermeld.

Resumeerende, dan zien wij alzoo dat ook in deze 2^e periode:

1^o. Het aantal en de bevoegdheden der opsporingsambtenaren wordt uitgebreid o.a. met vordering tot uitlevering van goederen ter inbeslagname, tot inzage nemen van bescheiden, tot monster-neming, emballage-inbeslagname en tot binnentreden;

2^o. Dat de hoofd-delicten tot „misdrijven” worden gemaakt en meestal bedreigd met t. h. vier jaar gevangenis-

¹ Deze cijfers werden mij welwillend verschaft door Mr. Kist, Hoofd-ambtenaar v/d Tuchtrechtspraak. Zie de volledige gegevens in Bijl. I en II.

² In de bezettingsjaren zien wij die getallen enorm stijgen tot 2.102 in 1941, 3.497 in '42, 3.302 in '43, 2.878 in '44 en 2.517 in '45 om in 1946 te dalen tot 1.973. Daarnaast heeft het beruchte Ommen dan ook nog gefungeerd en de barakken-gevangenis te Venray.

straf medebrengende de mogelijkheid van preventieve hechtenis;

3º. Dat naast de gewone strafrechters een tuchtrechtspraak op het gebied der Voedselvoorziening met een eigen stelsel van disciplinaire straffen voor georganiseerden wordt ingevoerd, welke verreweg het grootste deel der opgemaakte processen-verbaal verwerkt, echter bij uitsluiting straft met geldboete;

het geheel dezer criminaliteit vertoont eene stijging en juist een bij de georganiseerden, waarop tuchtrecht werd toegepast;

4º. In het strafstelsel wordt weinig gewijzigd, aansprakelijkheid van opzichthoudend personeel en het laten vervallen van den eigendomseisch bij verbeurdverklaring van beslagen goederen;

5º. Door voor de executie der gevangenisstraffen op ruimer schaal te blijven gebruik maken van de Openlucht-gevangenis te Veenhuizen en een aldaar geopende Achterstands of Hulp-Gevangenis.

III. De bezettingsperiode 1940/45.

Op den dag der bezetting van ons land, 15 Mei 1940, — dies ater in onze nationale geschiedenis — brak af de *nationale* ontwikkeling der straf- en tuchtrechtspraak op economisch gebied. Vanaf dit oogenblik tot op 20 November 1945 — dag van samenkomst der voorloopige Staten-Generaal — had te dezer zake de Ned. Volksvertegenwoordiging geen stem meer in het kapittel en werden wetgevende regelen ontworpen en uitgevaardigd, hetzij rechtstreeks door den bezetter, hetzij onder zijn contrôle, maar in elk geval op zijn aansporing door de Secretarissen-Generaal der diverse Departementen, werkzaam op dit gebied en van Mei 1945 tot 20 Nov. 1945 door de Kroon. Waar op de nieuwe voorschriften geen Memorie's van Toelichting meer werden gepubliceerd is het uitermate moeilijk na te gaan, welke *motieven* hebben geleid tot afkondiging dier wettelijke algemeene regelen, tot instelling dier nieuwe instituten en nieuwe bevoegdheden noch is op dit oogenblik althans precies na te gaan hoeveel procent „Duitsch maaksel” hierin is opgenomen. Misschien zal het aan den lateren geschiedschrijver aan de hand van alle stukken en feiten gegeven zijn na publicatie daarvan dat procent Duitsche makelei vast te stellen en misschien zal

dit dan minder groot blijken te zijn dan tijdens de bezettingsjaren door de Ned. Juristen is gedacht. Zoo is het b.v. wel zéér treffend te zien, dat wij in het Londensche wetsbesluit *Berechting Economische Delicten* van 31 Oct. 1944 — E 135 — toch zeker „van vreemde smetten vrij” in artikel 1 aantreffen als hoofdstraf geldboete *tot een onbeperkt bedrag*¹, alsmede in art. 5 een *wettelijk* fundament aan de bijna uitsluitende bevoegdheid der tuchtrechters voor de prijzen en voor de voedselvoorziening gegeven, dat vóór 1940 in ons land niet bestond, terwijl ook thans weer stemmen opgaan voor de instelling van één economisch Gerechtshof — zij het in den vorm van eene Kamer bij het gewone Haagsche Hof — een idee in het voorjaar van 1941 al geopperd door het Rijksbureau voor Voedselvoorziening in Oorlogstijd, later ingevoerd in April 1943, V.B. 40/43 door den landverradelijken Mr. SCHRIEKE, die dat latere „Economische Gerechtshof” onomwonden met louter partij-N.S.B.ers of naloopers bezette! Hebben niet eenige ambtenaren, speciaal van het Departement van Landbouw en Visserij, in dien tijd aan hun tuchtrechtelijk stokpaard en aan andere stokpaarden niet wat al te véél de tougels gevierd nu zij met de critische op- en aanmerkingen over hun ontwerpen van de zijde van het „lastige” Parlement geen rekening meer behoeften te houden?

Voor den bezetter was het natuurlijk een eerste zorg prijsstijging te voorkomen, alsmede eene geregelde productie en distributie van voedingsmiddelen en andere goederen te waarborgen, opdat hier te lande geen ontevredenheid en relletjes etc. zouden ontstaan, waardoor hij méér troepen voor de bezetting zou behoeven en minder gelegenheid zou krijgen zijn wel-overwogen, economische uitmergeling van ons land te bewerkstelligen.

Nog in het eerste bezettingsjaar werd er dan ook reeds bij besluit van 11 Nov. 1940, V.B. No. 280/40 al een „Directeur-Generaal van de Prijzen” — onzen Prijzen-„Dictator” — ingevoerd tot taak hebbende „een met het algemeen belang in overeenstemming zijnde prijsvorming te verzekeren”,

¹ Eene bepaling van Duitsche origine en — voorzoover mij bekend — het eerstvoorkomende in het Prijsbeheerschingsbesluit van 1941. Tegen zulk een „onbeperkt” bedrag is ook door den Bijz. Raad van Cassatie opgekomen in zijn adres van Jan. 1947 aan de 2^e Kamer ter gelegenheid van het wetsontwerp tot wijziging v/h Besl. Bijz. Strafrecht.

in welk „algemeen” belang het Duitsche zeer zeker *niet* vergeten was en werd hem tevens de bevoegdheid gegeven voor de naleving der door hemzelf uitgevaardigde prijsvoorschriften te zorgen (art. 4), waartoe hem bij de Organisatie-beschikking Prijsbeheersching (V.B. N^o. 13/41) vijf inspecties voor de prijsbeheersching ter beschikking werden gesteld, met een hoofdambtenaar voor den opsporingsdienst etc., etc.¹ Hierop volgde het materieele recht in het

A. „*Prijsbeheerschingsbesluit*” van 7 Jan. 1941 (V.B. N^o. 11/41)² in werking getreden 13 Jan. 1941, waarbij de strafen strafvorderingsbepalingen der bestaande Ned. Prijsopdrivings- en Hamsterwet 1939 vervallen werden verklaard³, voorzooover zij betrekking hadden op prijsvoorschriften (art. 29). Van de nieuwe regeling is voor ons onderwerp alleen van belang Tit. II, het „Gerechtelijk Strafrecht” bevattende, waarin art. 2 het overtreden van een prijsvoorschrift (zoowel in den opzettelijken als in den schuld-vorm als misdrijf) strafbaar stelde met „ten hoogste 10 jaren gevangenisstraf en geldboete tot een *onbeperkt bedrag*, of met *ééne* dezer straffen”, terwijl art. 4 naast de gewone verbeurdverklaring der onderwerpelijke goederen dan óók nog bedreigde die van „de goederenvoorraden welke de veroordeelde in zijn feitelijke macht heeft”, ongeacht den eigendom daarvan: alzoo een soort economische doodstraf! Deze afgrijselijke strafbedreigingen — welke Duitscher kan nu eenmaal daarbuiten — waren nochtans een volkomen slag in de lucht en zijn, voorzooover mij bekend, zelden of nooit toegepast, omdat art. 5 van het Besluit bepaalde, dat die *strafvervolg*ing slechts op vordering door of vanwege den gemachtigde kon geschieden en achterwege zou blijven „indien eene tuchtrechtelijke straf is opgelegd.” *Dit heeft tengevolge gehad, dat sindsdien — voorzooover mij bekend — vrijwel*

¹ Beide besluiten, gehandhaafd door de verordening Prijzen van den Chef Staf van 18 September 1944, zijn ook thans van kracht als voorloopig nog onontbeerlijke basis van vele prijsvoorschriften.

² Men kan zich afvragen waarom dat besluit werd noodig geacht, náast de artt. 3 en 4 der bestaande Prijsopdr. en Hamsterwet, die aan den Minister toch ook reeds uitgebreide bevoegdheden tot prijszetting gaven, met daarnaast (art. 5) een algemeen verbod van prijsopdriving, tenzij de eigenlijke bedoeling was alles in handen te geven van een prijzen-„dictator”.

³ Naar mijne inlichtingen in dit Besluit geheel op Duitschen leest opgezet en doorgedreven.

deze geheele materie aan den gewonen strafrechter practisch onttrokken is geworden en het geheele Nederlandsche volk op dit gebied aan tuchtrecht onderworpen is geworden!¹

Kwam de gewone burger eenerzijds met deze regeling er goed af — immers de tuchtrechtelijke hoofdstraf was „slechts” geldboete tot een onbeperkt bedrag en ontliep hij aldus de gevangenis — aan de andere zijde vertoonde het in de volgende artt. geregelde tuchtrecht en de tuchtstrafvordering minder aangename trekken en moest hij o. a. zijn *onschuld* bewijzen.² Voor ons is echter van belang, dat als bijkomende tuchtstraffen werden genoemd: 1°. sluiting van de zaak en stillegging der bedrijfsmiddelen voor bepaalden tijd of voorgoed; 2°. verbod om gedurende een bepaalden tijd een beroep uit te oefenen; 3°. verrichten van hetgeen is nagelaten en tenietdoening van hetgeen is verricht (op zijn kosten); 4°. verbeurdverklaring ook van boven reeds genoemde „goederenvoorraden”; 5°. openbaarmaking der tuchtbeschikking op zijn kosten en 6°. betaling van een aanvullend bedrag; „indien dit met het oog op de door de overtreding verkregen meerdere winst doelmatig wordt geacht” (art. 8), welke nos. 1, 2, 5 en 6 ook thans als bijkomende straffen aan den *strafrechter* zijn gegeven in sub IIa, b, e en f in art. 1 Besluit E 135.

In verband met het aldus over een ieder uitgebreide tuchtrecht bepaalde art. 26 van het Prijsbeheerschingsbesluit, dat de Officier van Justitie eventueel bij hem nog inkomende processen-verbaal van prijsovertredingen onverwijld moest opzenden aan de door den gemachtigde aangewezen „bevoegde autoriteit”. Andere bijzonderheden dezer tuchtprocedure zijn, dat de tuchtstraffen door den gemachtigde zelf of door een door hem aangewezen autoriteit worden opgelegd (art. 11), dat aan den

¹ Een analogon daarvan vindt men — mirabile dictu — in het Londensche Tribunaalbesluit, waarbij *iedere* 18-jarige Hollander achteraf onder „tucht” recht is gesteld, met straffen, op te leggen mede door leeken-rechters.

² Art. 6: „Hij, die een prijsvoorschrift overtreedt, is tuchtrechtelijk strafbaar, tenzij hij aantoon, dat hij de overtreding redelijkerwijze niet heeft kunnen vermijden. Eveneens strafbaar is hij, in wiens naam, opdracht of dienst gehandeld werd, evenals de vennooten, bestuurders of deelgerechtigden, benevens degenen, die met het toezicht op het bestuur belast waren”. Een buitengewoon uitgebreide verantwoordelijkheid dus, welke echter ook reeds voorkwam in art. 9 lid 2 der statuten der landbouwerijorganisaties. Zie STOFFELS blz. 33.

„verdachte” kan — niet moet — worden vergund zich door een raadsman te doen bijstaan (art. 12), dat géén hooger beroep mogelijk is bij boete, minder dan f 500.—, appèl echter executie nièt schorst (art. 17), dat tenuitvoerlegging¹ geschiedt op een grosse „In naam van het Recht” en uitvoerbaar bij lijfswang (art. 20), terwijl de bevoegde autoriteit conservatoir beslag kan doen leggen, indien zij dit in het belang van het onderzoek of van de executie der straffen of maatregelen dienstig acht (art. 21) en dat er geen O. M. in deze procedure fungeert.

Het zou hoogst interessant zijn te weten of deze regeling, die zelfs door den grootsten voorstander van „tucht” recht toch niet meer als zoodanig — n.l. als groepsrecht — kan worden beschouwd, geheel en al aan Duitsch initiatief was te wijten of óók aan ontevredenheid in Nederlandse kringen over de strafrechtelijke berechting van de prijsvoorschriften vóór den oorlog in ons land. Inderdaad was het debuut der strafvervolgingen op grond der op 25 Juni 1939 in werking getreden Prijsopdrivings- en Hamsterwet niet zéér gelukkig: ik moge te dier zake verwijzen naar de ontslagen van rechtsvervolging, buiten vervolgingstellingen en vrijspraken, vermeld in de vonnissen Rb. Groningen 19-10-'39, N. J. '39 N^o. 929, Rb. Zwolle 1-11-'39 en Hof Arnhem 23-11-'39, N. J. '40 N^o. 21, Rb. Zwolle 1-11-'39, N. J. '40 N^o. 152 Rb. Rotterdam 28-11-'39, N. J. '40 N^o. 134, Hof 's-Bosch 9-12-'40, N. J. '41 N^o. 243, Rb. Assen 17-11-'39, N. J. '40 N^o. 145 en de beide arresten van den H. R. (op cassatie-beroep van den P. G. te Den Haag) van 1-4-'40, N. J. '40 N^o. 813 en 15-4-'40, N. J. '40 N^o. 814, met uitvoerige noten van Prof. POMPE.

Echter — à qui la faute ? — Wanneer de wetgever in een strafartikel eene qualificatie plaatst als „prijsopdriving” — art. 5 dier Wet — zonder eene nadere omschrijving uit welke elementen dat begrip eigenlijk bestaat, dan zijn voor den strafrechter de grenzen van dit strafbare feit al héél moeilijk te bepalen. Reeds bij de totstandkoming dier bepaling werd in het voorloopig verslag der Tweede Kamer gezegd: „Vele leden oordeelden het noodzakelijk dat in „de wet eene omschrijving

¹ De „crux” van het tuchtrecht vóór 1940, zie Mr. GLIXEN, blz. 24.

wordt gegeven van het begrip „prijsopdrijving”, „waarop evenwel de Minister antwoordde, dit voorstel niet te kunnen overnemen in verband met andere criteria dan de vervangingswaarde nu er *andere crisistijden* waren dan in 1936 (Depreciatie van den gulden met $\pm 25\%$, waaraan men een hou-vast had om onredelijke prijsverhoogingen bóven die 25% wel als prijs-„opdriving” te kunnen kwalificeren).¹ Naar mijn bescheiden meening moesten wij de Ned. Recht. Macht dankbaar zijn, dat zij paal en perk stelde aan ondoordachte en onbesuisde vervolgingen wegens „prijsopdrijving” op een momont, dat zelfs de economen nog lang niet hadden uitgemaakt wanneer deze bij prijsverhoogingen intrad en op een momont waarop de theorie der z.g. „vervangingswaarde” nog niet vaststond, althans al haar elementen nog niet waren vastgesteld. De noodzaak trouwens om van art. 5 dier wet — het onzekere begrip „prijsopdrijving” — gebruik te maken, kon bovendien vermeden worden, door gebruik der bevoegdheden in de artt. 3 en 4 (vaststelling van prijzen en diensten door den Minister van Economische Zaken), waardoor de debatten over dien juisten prijs werden verplaatst vanuit de rechtzaal naar het betrokken Departement.²

Waar van deze nieuwe berechting door of vanwege den Gemachtigde voor de Prijzen maar uiterst weinig bekend is, mogen hier eenige gegevens volgen³. In 1941 werden 28 357 zaken afgedaan, daarin 17.804 strafbeschikkingen gegeven, 2.989 verzonden naar den O. v. J., 746 naar elders en 6.818 geseponeerd; opbrengst der boete f4.611.860,—, der verbeurdverklaarde goederen f276.743; als bijkomende straffen werd 69 keer sluiting van het bedrijf bevolen, 17 maal verbod uitoefening van beroep, 92 maal tenietdoening of verplichting eener verrichting

¹ Bij vervolgingen op grond dier oude Prijsopdrivingswet van 1936 hebben juist twee der kantonrechtors te Rotterdam uitvoerige veroordeelende vonnissen gewezen, getuigende van *groot sociaal gevoel*, zie vonnis van 23/10 '36 Ned. Jur. '36 n°. 1022 (bevestigd door Rb. 4/3 '37 n°. 1028) en van 3/11 '36 N. J. '36 n°. 1020. Zie ook het artikel van Mr. LANGEMELER in Ned. Jur. blad 1940 blz. 661 over: „Rechter en wetgever in crisistijd”.

² Hierbij moge verwezen naar blz. 35 van het prae-advies van Mr. Gijzen (1935), waar hij schrijft: „Het wantrouwen in den bestaanden meer formeelen rechter zal dan ook wel voor een belangrijk deel zijn terug te voeren tot wantrouwen in den wetgever”.

³ Mij welwillend verstrekt door den Heer COFFRIE.

en 435 publicatie's der uitspraak. In 1942 werden afgedaan 93.137 zaken, waarvan 30.190 met tuchtbeschikkingen, 26,285 berustingen, 7.956 naar O. v. J. en 14.676 septs; 326 maal sluiting van bedrijf, 315 maal verbod uitoefening van beroep, 204 tenietdoening verrichting en 900 maal publicatie van de uitspraak. Totale opbrengst f 13.352.485,— en f 446.943,— voor verbeurdverklaarde voorwerpen. In 1943 werden totaal 118.329 zaken behandeld, waarvan o.a. met strafbeschikkingen afgedaan 53.303, door berusting 26.300, naar O. v. J. 1.666 en sept 23.964. Opbrengst boete's f 27.266.506,— en f 807.330,— aan verbeurdverklaarde goederen. Financieel geen slechte zaak voor den Staat! Aan bijkomende straffen werden opgelegd 316 maal sluiting der zaak, 469 maal verbod uitoefening van een beroep, 426 maal verplichting tot verrichting of tenietdoening en 2.332 publicatie's uitspraak.

B. Op denzelfden datum als het Prijsbeheerschingsbesluit n.l. 13 Januari '41 trad ook in werking het *Voedselvoorzieningsbesluit* van 21 Dec. '40, V.B. n^o. 12/'41, waarbij op dezelfde wijze náást de bestaande Landbouwerisiswet 1933 aan *elken* producent, verwerker, handelaar en im- en exporteur van crisis-producten uitgebreide verplichtingen werden opgelegd, dat nochtans géén tuchtrecht inhield en strafrechtelijk alleen van belang is om art. 16, bepalende, dat indien een der in art. 15 strafbaar gestelde feiten door of vanwege een rechtspersoon wordt begaan, de strafvervolgning wordt ingesteld en de straf uitgesproken tegen hem „die de opdracht tot de strafbare handeling gegeven heeft, of die de feitelijke leiding had bij het verboden handelen of nalaten en om art. 15 „het strafartikel als basis voor de vele daarna gewezen vonnissen.¹

C. Van bijzonder belang vervolgens was het daarop volgende Besluit N^o. 69/'41 betreffende den opbouw van eene organisatie voor de Voedselvoorziening, van 28 Maart 1941, het *Organisatiebesluit Voedselvoorziening* 1941, in werking getreden 1 April 1941, waarbij — zooals bekend — eene *publiekrechtelijke* organisatie op het ge-

¹ Dit strafart. 15 is thans wederom definitief van kracht door de Wet van 5 April 1946 (G 86).

heele terrein der voedselvoorziening in den ruimsten zin, visscherij inbegrepen, werd mogelijk gemaakt met instelling van bedrijfsschappen als lichamen bedoeld in art. 152 G.W. en met de *verordende bevoegdheid* — wetgevende macht — genoemd in art. 153 G.W. Van welke eminentie beteekenis ook uit staatsrechtelijk oogpunt is dit Besluit voor ons onderwerp alleen van belang voor de strafartikelen 18¹ en 19, vrijwel gelijk aan die van 15 en 16 van het voedselvoorzieningsbesluit, en voor art. 20, bepalende dat: „Terzake van niet-nakoming van door de organisatie uitgevaardigde regelen kan door of namens de organisatie *tuchtrecht* worden uitgeoefend, waarvan de regeling voor de organisatie's de goedkeuring van den Socr. Generaal behoeft". Van belang is ook de ruime bevoegdheid der opsporingsambtenaren tot inbeslagneming „en om ter inbeslagneming de uitlevering te vorderen van *alle* voorwerpen en levende dieren, welke kunnen dienen om de waarheid aan den dag te brengen, of welker verbeurdverklaring kan worden bevolen", tevens tot ten allen tijde het vorderen van inzage van „alle papieren, boeken en bescheiden, waarvan zij voor de goede vervulling van hun taak inzage noodig oordeelen" (art. 22) met ruime binnentredingsbevoegdheid (art. 22), dat echter vrij spoedig door art. 14 van het latere Economisch Sanctiebesluit buiten werking werd gesteld.

- D. Bij het *Besluit Tuchtrechtspraak Voedselvoorziening*² (Stc. 21 Sept. 1942 n^o. 183) kregen wij dan ook eene uitgebreide (wettelijke) regeling dier tuchtrechtspraak (in niet minder dan 57 artt.) welke groote afwijkingen vertoont van die der vroegere Commissie's voor de Crisis-tuchtrechtspraak (zie boven blz. 153), van oorspronkelijk *nationale* origine. Mogen wij uit de publicatie van dit

¹ Ook dit artikel is als basis van straf op overtreding der verordeningen der bedrijfsschappen ook thans nog gehandhaafd bij bovengenoemde wet van 5 April 1946 G 86.

² Zie de uitvoerige commentaar op dit Besluit van Mr. H. K. A. STOFFELS (editie Samsom 1943). Het besluit is wederom in werking gesteld met enkele kleine redactie-wijzigingen bij art. 23 van het Besluit Berechting Economische Delicten van 31 Oct. 1944 E. 135. De commentaar van Mr. STOFFELS is besproken door Mr. BLOEMBERGEN in R. M. Themis 1943 blz. 430.

Besluit enkel in de Staatscourant — en *niet* in of óók in het Verordeningenblad — besluiten, dat het voornamelijk door Ned. ambtenaren is opgesteld? Tot heden is het antwoord op deze vraag nog niet gegeven.¹ Welke motieven waren er om het te nemen? Mogen wij Mr. STOFFELS gelooven², dan waren het voornamelijk deze twee:

1^e de dubbele berechting door tuchtrechter en strafrechter en de ongelijke strafmaten, door deze beide instanties aangelegd;

2^e de totstandkoming van de organisatie voor de voedselvoorziening op zuiver *publiek*-rechtelijke grondslag.

Ad. 1^e. De dubbele berechting had reeds dadelijk na 1 Mei 1934 aanleiding gegeven tot klachten. Na het hoofdartikel van Mr. VREGENS in W. 12.810, vinden wij in W. 12.813 een bericht over overleg van de Vereeniging van Ambtenaren van het O.M. met den Hoofd-Ambtenaar v/d Crisis-Tuchtrechtspraak, teneinde tot een regeling tusschen beide vervolgende lichamen te komen om de dubbele berechting uit te sluiten. In W. 12.884 uit niettemin Mr. BEUN weer een klacht over een geval van zulk eene dubbele berechting en in 1941 was blijkbaar de toestand nog steeds chaotisch zooals beschreven in mijn artikel over het eerste halfjaar der berechting van strafzaken, rakende het economisch leven in T. v. Sr. 52 blz. 218. Dat zij thans door de artt. 11—13 van dit Besluit *volkomen* wordt uitgesloten is zeker niet het geval. Integendeel, door handhaving der tuchtrechtelijke bevoegdheid der organisatie's zelf *naast* die van den tuchtrechter (artt. 4, 41/48), ontstond een *derde* bron voor mogelijke dubbele berechting, mede tengevolge van het naast elkaar en onafhankelijk en onwetend van elkaar werken der vele soorten van opsporingsambtenaren. Wel legt art. 12 aan de opsporingsambtenaren, die eene overtreding van feiten, strafbaar gesteld bij of krachtens het Organisatiebesluit Voedselvoorziening, de Distributiewet 1939, het Voedselvoorzieningsbesluit, de Land-

¹ Naar nader verkregen inlichtingen is dit inderdaad het geval. Alleen drongen de Duitschers erop aan zooveel mogelijk deze tuchtrechtspraak in de handen van de bedrijfsschappen *zelf* te laten. Vandaar de 4^e Afd. van het Besluit. Deze organisatie's zelf stelden op die eigen bevoegdheid in het geheel geen prijs en waren daarop ook niet geëquipeerd.

² Zie blz. 5 van zijn boekje.

bouwcrisiswet 1933 en de Bodemproductiewet 1939, gepleegd door *georganiseerden* ontdekken, de verplichting op — met voorbijgaan van den Officier van Justitie en in afwijking van artt. 157 en 158 W. v. Sv. — hun p.v.'s, behalve ingeval van inverzekeringstelling, op te zenden aan den Ambtenaar voor de Tuchtrechtspraak van den bevoegden tuchtrechter, maar absolute zekerheid geeft dat niet. Zoolang men niet een scherpe *uitsluiting* maakt van de vervolgingsbevoegdheid van den O. v. J. tegenover die van den tuchtamptenaar en omgekeerd, zullen mogelijkheden van dubbele berechting vrijwel steeds *blijven* bestaan. In de practijk komt thans echter dubbele berechting vrijwel niet meer voor.

Ad 2^e. Ook het tweede motief, vermeld door Mr. STOFFELS, komt mij al uiterst weinig steekhoudend voor. Juist door het *publiekrechtelijk* worden der organisatie's, *verviel* de basis voor het tuchtrecht n.l. de vrijwillige of quasi-vrijwillige onderwerping door georganiseerden aan hun statuten, waarin tuchtrecht is opgenomen! Terecht schrijft Mr. STOFFELS (blz. 11): „En omdat op haar statuten en op de verhouding stichting-aangeslotenen het oude tuchtrecht gebaseerd was, zou dit met de geleidelijke afsterving der crisis-organisatie's eveneens ophouden te bestaan; *zijn grondslag zou komen te vervallen*”. Maar bij de nieuwe organisatie, de publiekrechtelijke (Bedrijfschappen met verordenende bevoegdheid), *past geen tuchtrecht*, evenmin als dit past voor de gemeentenaren eener gemeente of voor de provincialen eener provincie, welke wetgevende lichamen *algemeen* strafbare feiten creëren. Is het te stout, te veronderstellen, dat in waarheid het Dep. van Landbouw en Visscherij eigenlijk liever *zelf* maar zooveel mogelijk deze berechting van haar „onderdanen” — georganiseerden in handen hield, te berechten door zelf aangestelde en à bon plaisir te ontslane tuchtrechters (art. 6 Besluit) en vervolgd door vanwege dat Dep. zelf aangestelde ambtenaren voor de tuchtrechtspraak, die „hun aanwijzingen rechtstreeks ontvingen van het voor den landbouw verantwoordelijke Departement?” (STOFFELS blz 4). Inderdaad schijnt dit het geval te zijn geweest en is hierover strijd gevoerd tusschen Ir. LOUWES (pro) en mirabile dictu Mr. SCHRIEKE (contra). Eenige dezer „aanwijzingen” vindt men in de circulaire van den Secr.-

Generaal van het Dep. van Landbouw en Visscherij d.d. 28 Oct. 1942 (afgedrukt als eerste bijlage in het boekje van Mr. STOFFELS). Voor berechting door de organisaties zelve werden aangewezen: 1. gevallen, welke zonder verder onderzoek duidelijk zijn b.v. door bekentenis van den verdachte; 2. gevallen, welke op administratieve wijze ter kennis van het bedrijfschap komen; 3. gevallen, welke een overwegend technisch aspect hebben; 4^e groepen van gevallen, welke door hun aard of historische ontwikkeling speciaal geschikt zijn voor snelle berechting door het bedrijfschap of *waarvan het bedrijfschap om bijzondere redenen de berechting aan zich wenscht te trekken*, één en ander na goedkeuring van den Secr.-Generaal.¹

Welke uitwerking deze wel zéér ruime opsomming in de practijk heeft gehad, is mij onbekend. Vermoedelijk was zij klein, wegens de tegenwerking der organisatie's zelf; zie blz. 170. In deze aanschrijving treft men tevens aan de voor een strafrechtsman enigszins verbijsterende alinea: „Voor de bewijsvoering is in het algemeen *niet noodig*, dat een proces-verbaal wordt opgemaakt”. Bij indiening van een bezwaarschrift door den veroordeelde kon „naderhand” een P.V. worden overgelegd. Voor een strafrechtsman is dit een ketterij van de eerste orde!

Van de in de artt. 49/51 van het Besluit mogelijk gemaakte „voorloopige tuchtmaatregelen” scheen de Secr.-Gen. zich veel voor te stellen: „Naar mijne meening is het nemen van voorloopige tuchtmaatregelen een instituut,” luidt het in genoemde aanschrijving „waarvan *veel gebruik* zal kunnen worden gemaakt en waarvan, indien overeenkomstig de bedoeling snel toegepast, een zeer goede uitwerking op het verloop van de voedselvoorziening kan worden verwacht. Welke gevallen voor deze voorloopige maatregelen in aanmerking zullen komen, zal in de eerste plaats door den ernst van het feit worden beslist”. In de jaren 1942/46 werden er slechts

¹ Dat hiermede *in feite* een verdachte wordt onttrokken tegen zijn wil aan den Rechter, dien de wet hem toekent — het z.g. *jus de non evocando*, vastgelegd in art. 163 G. W. — is duidelijk, al kan men *formeel* deze regeling verdedigen als *niet* in strijd met genoemd G.W. artikel, aangezien dit Besluit met een *Wet* gelijk staat er dus bij de wet nog een nieuwe, tweede rechter — de tuchtrechter — aan deze verdachten word toegewezen.

373 keeren zulke voorloopige maatregelen getroffen. Van zéér veel nut zou het in die circulaire voorgeschreven aanleggen van het *tuchtrechtelijk strafregister* bij den ambtenaar van de tuchtrechtspraak, bevoegd in de geboorteplaats van den veroordeelde (c.f. het officiele strafregister) zijn geweest: in de practijk is hiervan echter niets terecht gekomen mede ter verhinderling van ingrijpen door den bezetter.

Mr. STOFFELS doet op blz. 55 van zijn boekje opgave van de 19 Bedrijfschappen, welke bij Besluit van den Secr.-Generaal van 16 October 1942 (Stc. 1610—'42 n°. 202) zelf met tuchtrechtspraak zijn belast; deze aanwijzing is met ingang van 25 Oct. '45 ingetrokken. De Hoofdambtenaar deelde mij mede dat voornamelijk het Bedrijfschap voor Zuivel en dat voor Pluimvee en Eieren¹ uitspraak deden, n.l. 2.408 en 8.435 op totaal 12.311; echter werden hiertegen 6.432 bezwaarschriften ingediend (meer dan 50 % alzoo) zoodat de helft weer door de tuchtrechters moest worden afgedaan!

Nochtans behielden wij alzoo den van Staatswege aangestelden „Tuchtrechter voor de Voedselvoorziening”, en hij werd door zijn creator met niet geringe machtsmiddelen toegerust. „Een zoo uitgebreid arsenaal van sancties als den tuchtrechter voor de voedselvoorziening worden voorgezet dient *uniek* te worden genoemd” schrijft Mr. STOFFELS (blz. 35). „Hier is eene uitputtende regeling gegeven, zoodat niet ook nog eens naar de strafrechtelijke sanctie's mag worden gegrepen!”. Inderdaad, naast de vier hoofdstraffen, de drie bijkomende straffen en de drie (thans vier) tuchtrechtelijke maatregelen (art. 2) van den tuchtrechter maken de drie hoofd- en zes bijkomende straffen van den Economischen Strafrechter maar een povere figuur! Naast de boete tot maximum fl. 50.000 kent artikel 2 dan als hoofdstraffen: inlevering van producten van het bedrijf (iets nieuws in het tuchtrecht), geheele of gedeeltelijke sluiting of stillegging van het bedrijf voor ten hoogste 1 jaar, met aanbrenging der kennisgeving daarvan aan het gebouw, en tenslotte uitsluiting of vermindering van toewijzing van producten of grondstoffen voor ten hoogste één jaar (eveneens nieuw in het tuchtrecht). Als bijkomende straffen fun-

¹ Zie hierover het zeer critische artikel van Mr. W. H. NAGEL: „Bedrijfsrechtspraak en Straftoemeting” in T. v. Sr. deel 54 (1945/6) blz. 104.

geeren dan de gewone verbeurdverklaringen van voorwerpen waarmede of met betrekking tot welke het feit is gepleegd of welke door middel van het feit zijn verkregen", ongeacht den eigendom, verbeurdverklaring van soortgelijke voorwerpen, op het bedrijf of bij den veroordeelde aanwezig, ook ongeacht den eigendom en publicatie van de uitspraak op zijn kosten, terwijl als „tuchtrechtelijke maatregelen" voorkomen: 1^e Geheele of gedeeltelijke intrekking al dan niet voorwaardelijk¹ voor ten hoogste één jaar van bevoegdheden, vergunningen of toeslagen, toegekend of verleend krachtens een der besluiten of wetten, die ter competentie staan van den tuchtrechter, te weten: het Organisatiebesluit Voedselvoorziening, Distributiewet 1939, Voedselvoorzieningsbesluit, Landbouwerisiswet 1933 en (later ook) de Bodemproductiewet 1939; 2^e Inlevering, al dan niet voorwaardelijk voor ten hoogste één jaar van bescheiden, aan den veroordeelde uitgereikt op grond van een der genoemde besluiten of wetten; 3^e Storting eener waarborgsom ad maximum fl. 50.000 voor ten hoogste 5 jaar, welke som kan worden verbeurdverklaard bij niet nakoming van eenig bovengenoemd voorschrift. De straffen en maatregelen kunnen zoowel afzonderlijk als gezamenlijk worden opgelegd, waarmede de „bijkomende" straf en de maatregelen denatureeren. Uiteraard hebben deze straffen en maatregelen veel overeenkomst met die uit het oude tuchtrecht (zie boven blz. 153 en 157). Bij het Besluit Voorloopige Tuchtmaatregelen Voedselvoorziening van 19 Nov. '45 (F 284), is dit arsenaal nog uitgebreid met den tuchtmaatregel: *onderbewindstelling van het bedrijf* van den veroordeelde, waarin het feit is gepleegd, met benoeming van een of meer bewindvoerders en met eene regeling der gevolgen in de uitspraak (art. 2). Dat er in de indeeling van deze drie (hoofdstraf, bijkomende straf en maatregel) categoriën eenig systeem zit, kan niet worden gezegd: zie hier voor Mr. STOFFELS blz. 36/37.

Het is van belang te weten, in welke verhoudingen

¹ Dit „voorwaardelijk" is frappant en aan Ned. invloed te danken daar de Duitschers het toekennen van zulk eene bevoegdheid aan den rechter niet kenden en daarom juist ook de voorwaardelijke veroordeeling van ons W. v. Str. door voorwaardelijke *gratie* hadden vervangen, waarbij de administratie deze dus verleent en kan misbruiken voor politieke doeleinden, zooals ook is geschied door den landverraderlijken Mr. SCHRIEKE.

men deze straffen en maatregelen heeft opgelegd in het bijzonder de meer „tucht”-rechtelijke. Hiervoor moge worden verwezen naar de cijfers van de Bijlagen I en II. Over 1946 verschijnen deze thans in de uitgaven van het Centraal Bureau voor de Statistiek onder den thans nog te ruimen titel: „Economische Criminaliteit”, verschenen over de maanden Januari t/m Aug. 1946. Bij de 46 veroordeelingen in Jan. '46 vinden wij dan naast de 46 opgelegde geldboete's en 18 gewone verbeurdverklaringen (*corpora delicti*) slechts twee maal stillegging of sluiting van bedrijven, 2 intrekkingen van bevoegdheden en drie maal storting eener waarborgsom, twee maal inlevering van producten en 1 maal verrichten eener handeling. In Maart '46 op 882 veroordeelingen met 882 boete's en 124 gewone v/v, drie maal stillegging bedrijf, eene publicatie, 5 maal intrekking bevoegdheid, 26 maal storten eener waarborgsom; in April 1946 op 1200 veroordeelingen met 1200 boete's en 144 gewone v/v, 4 maal stillegging bedrijf, 2 maal ontzegging rechten of ontneming voordeel, 2 publicatie's, 12 maal intrekking bevoegdheid, 2 onder bewinstellingen en 17 maal storting eener waarborgsom. In Mei '46 op 1693 veroordeelingen 4 maal stillegging bedrijf, 1 publicatie, 140 intrekkingen eener bevoegdheid en 13 maal storten van een waarborgsom. Alzoo op tezamen 4171 vonnissen met geldboete's 161 bijzondere „tucht”-straffen of maatregelen d.w.z. ± 4 %. De cijfers op de achterstaande Bijlagen zijn nog véél geringer in verhouding tot het enorme aantal gewezen vonnissen.

Het was te verwachten dat de Duitschers in hun wil alles en iedereen strafbaar te stellen¹, ook de rechtspersoon zelf tuchtrechtelijk strafbaar gesteld wilden zien². In art. 3 van het Besluit is dat dan ook geschied,

¹ Zoo huldigden de Nazi-theoretici reeds jaar en dag de theorie dat „de wil voor de daad genomen moest worden” en strafbaar gesteld. Zoo schrijft Dr. FREISLER in het Denkschrift der Akademie für Deutsches Recht, blz. 72: „Das Grundübel ist nicht die vollendete Tat, sondern der der Volksordnung bedrohende *verbrecherische Wille*, der sich anschlukt in einer vom Volke und dem Staate misbilligte Weise vorzugehen. Damit ist klargestellt dass das neue Strafrecht die Hauptverteidigungslinie des Staates bei Bekämpfung des *Versuches* aufbauen muss” etc. Dezelfde in „Das neue Strafrecht” blz. 138 „Grundsätzliche Gleichbehandlung von Beginn und Ausführung”.

² Heelemaal zeker zijn wij daarvan echter niet noteert Mr. STOFFELS blz. 49.

maar men heeft er nog een schepje op gedaan: behalve de rechtspersoon worden ook „een vennootschap, eenige andere vereeniging van personen of een doelvermogen” strafbaar gesteld, terwijl náást de rechtspersoon en die zoojuist genoemde lichamen, óók nog strafbaar gesteld worden „zij die tot het feit opdracht gaven of die de feitelijke leiding hadden bij het verboden handelen of nalaten”, terwijl de tuchtactie ook tegen *beiden* kan worden ingesteld. Inderdaad komen tuchtrechtelijke vervolgingen tegen rechtspersonen voor en schijnen zij geen moeilijkheden op te leveren. Nochtans lijkt mij dit een theoretisch geknutsel, waarvan ik het resultaat eerst wel eens zou willen zien.

De uitermate moeilijke vraag, wanneer een rechtspersoon eigenlijk een strafbaar feit pleegt — niemand minder dan de groote VON SAVIGNY *ontkende* de mogelijkheid daarvan, evenals vier van de vijf theorieën over den rechtspersoon, alléén de „organische” theorie van GIERKE neemt deze aan¹ — werd opgelost in dezen zin, dat het „geacht” wordt begaan te zijn: „indien het begaan is door personen, die in dienst zijn v/d rechtspersoon, de vennootschap, de vereeniging of het doelvermogen, daarbij betrokken zijn of anderszins in hun sfeer handelen, ongeacht of deze personen ieder afzonderlijk het strafbaar feit hebben begaan of dat bij hen gezamenlijk de clementen van het strafbaar feit aanwezig zijn”.²

Nadat daarna art. 4 van het Besluit als tuchtrechtelijke instanties instelt de tuchtrechters met algemeene competentie en de organisatie's met beperkte competentie tot die handelingen, begaan door tot haar behoorende ondernemers, in strijd met voorschriften, gesteld bij of krachtens door háár uitgevaardigde verordeningen, bevat afd. III de organisatie dier tuchtrechtspraak en den loop der tuchtprocedure.

¹ Men zie hierover mijn artikel: „Strafbaarheid van Corporatie's” in het Ned. Jur.blad van 9/8 '41 n^o. 28, 529. De daarin aangevoerde argumenten *tegen* zulk eene strafbaarstelling komen mij nog steeds juist en onweerlegd voor. Zie ook het scherpzinnig betoog van Mr. VORSTMAN: „Enkele opmerkingen over het 1^e lid van art. 1403 B. W.” in R. M. Themis 1943 blz. 108 in verband met de onrechtmatige daad van den rechtspersoon.

² Ook in het ontwerp-Wet Ec. Del. wordt de rechtspersoon — zelfs strafbaar — gesteld: tovens kon ook nog de opdrachtgever worden vervolgd en ook beiden!

In elk arrondissement wordt er één tuchtrechter met eventueele plaatsvervangers met een griffier aangesteld, welke *juristen* moeten zijn en wel door den Secr.-Generaal van het Dep. van Landbouw en Visscherij na overleg met het Dep. van Justitie. *Zij kunnen ten allen tijde op gelijke wijze worden geschorst en ontslagen*¹. Welke redenen daaraan mogen worden ten grondslag gelegd, is onbepaald! (Artt. 5/6). Als appèl-rechter wordt aangewezen het eveneens uit *juristen* ten getale van drie bestaande „Centraal College voor de Tuchtrechtspraak” met zetel te Den Haag, te benoemen en te ontslaan op dezelfde wijze als de tuchtrechters (art. 7/8). Bij iederen tuchtrechter en bij het Centraal College werken dan ook als een soort O.M. de ambtenaren en Hoofdambtenaren voor de Tuchtspraak belast met het toezicht op de opsporing der feiten, genoemd in art. 1 van het Beshuit. Eene bijzonderheid is het in art. 10 genoemde instituut van „contactambtenaren”, eventueel door de organisatie’s te benoemen en in het bijzonder tot taak hebbende: „de ambtenaren voor de tuchtrechtspraak in te lichten omtrent de belangen, welke voor de betrokken organisatie’s ten aanzien van de op haar gebied geldende regelen aan de uitoefening van het tuchtrecht verbonden zijn”. Nadat in art. 14 ook in deze rechtspraak het z.g. opportuniteitsbeginsel wordt ingevoerd, geeft art. 15 aan een ambtenaar voor de tuchtrechtspraak eene grootere „transactie”-bevoegdheid als in het gewone strafrecht, n.l. — bij gebreke aan scherpe scheiding tusschen de overtredingen en misdrijven — om óók bij misdrijven tot zulk eene transactie over te kunnen gaan tot ten hoogste f 1000.—. Van de vrij summier geregelde procedure treffen ons de volgende bijzonderheden:

- 1^e Het gemis aan „openbaarheid” der zittingen; in eene werkelijke „tucht”rechtspraak ook inderdaad niet passende maar hier door de uitgebreidheid der rechtspraak wel zeer gewenscht; het gemis ook van de bevoegdheid des rechters den verdachte voor zich te doen verschijnen;
- 2^e Het gemis der cassatie; in verband met het eenige appèl-college, het Centraal College, dat reeds éénheid

¹ Een bepaald ontslag schijnt tot heden nimmer te zijn verleend, wel eene verwisseling van tuchtrechter in plaatsvervangend tuchtrechter. Eervol ontslag op 65 jaar.

schept in de tuchtrechtspraak, wellicht ook overbodig, eventueele cassatie in tuchtzaken zou trouwens bij den Grondwettigen eenigen cassatie-Rechter thuis behooren, den H. R. ex art. 172 G.W.¹

- 3^e Het gemis aan onafhankelijk-stellen der Rechters in artt. 5/7 door gemis van aanstelling voor het leven en regeling hunner bezoldiging bij de wet en het gemis van leeftijdsgrenzen en beëdiging. Aan het tuchtrecht is echter een benoeming voor het leven van den rechter niet inhaerent;
- 4^e Het in artikel 23 verbinden aan het niet-verschijnen of weigeren van antwoorden van den verdachte van het gevolg, dat daarmede „bij de beslissing der zaak zoodanige rekening zal worden gehouden door den tuchtrechter als hij zal vermeenen te behooren”. Eveneens aldus, bij bemoeilijken van het onderzoek door den verdachte of bij het ter zitting verstrekken van onjuiste inlichtingen of verzwijgen van eenig terzake dienend feit;
- 5^e De vrije bewijs-theorie — de conviction intime van den tuchtrechter — is voldoende voor veroordeelingen (art. 29) en de *facultatieve* beëdiging van getuigen en deskundigen (art. 26 lid 2);
- 6^e De mogelijkheid van „rechterlijk pardon” ook bij de zwaardere feiten (misdrijven art. 29 lid 2);
- 7^e De uitsluiting van hooger beroep bij opgelegde boetes onder de fl. 200 (art. 32);
- 8^e Het tuchtrechtelijke „non bis idem” van art. 52;
- 9^e De korte verjaringen (2 jaar) van art. 53;
- 10^e De mogelijkheid voor de *organisatie's* om *voorloopige* tuchtmaatregelen op te leggen „indien het belang van de voedselvoorziening onmiddellijk ingrijpen vereischt” en wel *a* geheele of gedeeltelijke sluiting of stillegging van het bedrijf; *b* uitsluiting of vermindering van toewijzing van producten of grondstoffen en *c*. intrekken van bevoegdheden, vergunningen of toeslagen, aan den verdachte voordien verleend.

Zooals bekend zijn alle tuchtrechters beroepsjuristen, en tevens werkzaam bij de gewone R.M. De regeling schijnt

¹ Cassatie van den H. R. komt in tuchtzaken o.a. voor bij Advocaten ex art. 9 Regl. III.

zéér bevredigend te werken: het Dep. van Landbouw is zéér voldaan en van de gestrafte georganiseerden zijn weinig of geen klachten bekend geworden. Toch schijnt het betrokken Departement thans géén bezwaar te hebben tegen eene fusie met de gewone strafrechtspraak.

E/F. Was met het bovenvermelde Besluit Tuchtrechtspraak Voedselvoorziening eene regeling gegeven, welke een snelle berechting van de georganiseerden waarborgde, althans mogelijk maakte bij voldoende bezetting van personeel, daarnaast wenschte de Deutsche bezetter eveneens een vooral *snellere* strafrechtelijke berechting der economische delicten. Reeds op 24 Januari 1941 ging er van de afdeling Verwaltung und Justiz van het Rijkscommissariaat een brief uit aan den Secretaris-Generaal van het Departement van Justitie¹, waarbij werd aangedrongen op het instellen van een enkelvoudige kamer bij elke rechtbank, uitsluitend belast met dit soort zaken, ook der overtredingen, met instelling eener kortere en snellere procedure, met handhaving van een beperkt hooger beroep op het Gerechtshof „Ein *raches* und *zielsicheres* Zugreifen gegen Täter, die schuldhaft den einschlägigen Bestimmungen zuwidergehandelt haben” werd „*notwendig*” geacht. Dat bezetting dier „Wirtschaftskammer” met aanhangers der „*nieuwe orde*” gewenscht moest geacht worden, werd niet openlijk gezegd, nochtans: „*Muss dieser Seite des Problems daher besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden*”. Een en ander leidde tot instelling van den „*Economischen Rechter*” bij besluit 71/41 van den Secr.-Gen. van het Dep. van Justitie „*met betrekking tot de berechting van strafzaken rakende het economische leven*”² d.d. 7 April 1941 (V.B. 71/41 met ingang van 15 Mei '41).

Hierin vonden wij inderdaad de gewenscht *centralisatie* van rechtspraak op dit gebied (delicten der Landbouwcrisiswet 1933, Bodemproductiewet 1939, Distributiewet 1939, Pijnsopdrivings- en Hamsterwet 1939, Verordening 208/40 op het beperken van werk³, n^o. 15/40,

¹ Het betrokken Departement was zoo welwillend mij inzahe o.a. daarvan te verleen, waarvoor ik bij dezen mijn dank moge betuigen.

² Met opzet werd deze ruime titel gekozen, teneinde eventueel latere, nieuwe voorschriften onder die ruime omschrijving te kunnen brengen.

³ Het aantal veroordeelingen in deze zaken was uitzonderlijk klein; blijkbaar werden deze Deutsche terreur-voorschriften allerwege glansrijk gesabotcerd!

betreffende het vervoer van personen¹, n^o. 111/40 betr. het verbod van verlaging van loonen en salarissen¹, n^o. 217/40 betreffende totstandkoming van regelingen i/z loonen, salarissen en andere arbeidscoorwaarden¹, het Deziezenbesluit 1941 n^o. 63/41, het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941 n^o. 69/41 en eventueel nadere, nieuwe verordeningen). Voor den procesgang werd eene vereenvoudigde en snellere Politie-Rechters procedure gekozen, de voornaamste afwijkingen daarvan en bekorting liggen in het terzijdestellen van den eisch van eenvoud der zaak (art. 369 Sv.) en van het op te leggen maximum aan straf van zes maanden (art. 369 Sv.), het verplicht uitstel van art. 375 Sv. op verzoek van den verdachte, de mogelijkheid van verwijzing naar de meer-voudige Kamer (art. 376 Sv.), het verval van een bezwaarschrift tegen kennisgeving van verdere vervolging en dagvaarding (artt. 250 en 262 Sv.), het kunnen afzien van het hooren van niet noodzakelijke getuigen (art. 280), opheffing der verplichting schriftelijk vonnis te wijzen op verzoek van verdachte (art. 379) en het scheppen van de mogelijkheid eene zaak bij „oproeping” aanhangig te maken (art. 3 Besluit 71/41). Het verzet werd uitgesloten (art. 4), aan het hooger beroep een aanderen grondslag gegeven n.l. de *opgelegde*² — en niet de bedreigde — straf en wel in dien zin dat alleen bij vrijheidsstraf of geldboete boven de f 200, — hooger beroep mogelijk was, terwijl de berechting daarvan afvankelijk nogwerd toevertrouwd aan „bijzondere kamers” van het gerechtshof, bestaande uit drie leden, maar hetwelk bij de wijziging van het Besluit op (VB 92/42) werd opgedragen aan het „Economisch Gerechtshof”, eerst te Den Haag, later in Nijmegen (V.B. 40/43), en bezet — zooals bekend — met louter N.S.B.-leden of naloopers. Artt. 6 en 7 van het Besluit trachten dan door het bekorten van enkele termijnen o.a. van de dagvaarding het proces dan nog te bespoedigen. Zooals bekend ging deze centralisatie der rechtspraak bij den Ec. Rechter tevens gepaard met eenzelfde centralisatie der parketten en deden de afdelingen „Economische Zaken” daarbij hun intrede, veelal bezet met Ambtenaren van het O.M.

¹ Zie noot 3 op blz. 179.

² Dit criterium kwam bij Kantongerechtszaken ook reeds voor in art. 44 R.O.

als waarnemende substituut-Officieren, en was het een groot geluk voor ons volk, dat bij gebrek aan juristen onder de N.S.B.'ers over het algemeen met uitzondering van den Haag, Utrecht, Alkmaar en Roermond de functie's in goed-Hollandsche handen bleven en mag ik niet nalaten *hier mijn hulde te betuigen* aan al die veelal jeugdige leden der R.M., die in moeilijke en somtijds dreigende omstandigheden hun onafhankelijkheid wisten te bewaren en waarvan enkele o.a. den stoot hebben gegeven tot het protest tegen het strafkamp te Ommen, door den landverraderlijken Mr. Schrieke oorspronkelijk met volkomen *misleiding* der leden van de R.M. voorgesteld als eene onschuldige „openlucht”-gevangenis. Het latere instellen van „speciale” commando's (Grupe V), het zonder vorm van proces oppakken van a-socialen, waaronder zwarthandelaren en het latere instellen van een „partij”-Hof bewijzen voldoende, dat de bezetter gevoelde in de Ec. Rechters en de Ec. Officieren van Justitie geen makke handlangers te hebben voor zijn speciale terreur-doeleinden! Van technisch standpunt beschouwd, was deze centralisatie zeker een succes. Reeds in het eerste halfjaar konden $\pm$ 30.000 van de 40.000 ingekomen zaken worden afgedaan door de Paraketten¹, terwijl in het jaar 1941 (6½ maand dus) voornamelijk terzake van economische delicten 20.158 vonnissen² met 19.000 veroordeelden werden gewezen, welke getallen stegen tot 24.279 vonnissen in 1942, daalde in 1943 tot 19.790 met resp. 22.270 en 18.383 veroordeelde personen, een niet geringe prestatie in eerste instantie verricht door $\pm$ 80 juristen! Wederom als in den eersten wereldoorlog (zie blz. 141) had en heeft de Ned. Staat zijn crisis-strafrechtspraak op een koopje! Mocht er al eens achterstand ontstaan, dan is dat te wijten aan niet-tijdig aanvullen van personeel — een beleidsvraag alzoo — en niet aan de procedure. In het 4^e kwartaal 1946 wees

¹ Zie daaromtrent mijn artikel over „Een half jaar berechting van Strafsaken, rakende het economische leven” in v. Sr. 1942 blz. 196 o.v. Om een inzicht te krijgen in het feit, wat dat getal 30.000 beteekent, moge men bedenken, dat er in het geheele jaar 1940 in den lande 22.923 veroordeelingen werden gewezen en 21.983 personen werden veroordeeld, zie Cr. Statistiek over 1940 blz. 8.

² Deze getallen werden mij welwillend verschaft door den Heer CORFRIE; over 1944—1946 zijn deze nog niet precies bekend.

de enkele Ec. Pol. Rechter te Amsterdam 2000 vonnissen en in het eerste kwartaal '47 ruim 1800 !! Hulde mag ook worden gebracht aan de snelheid, waarmede deze Ec. R. en O. v. J.'s zich in deze aanvankelijk wat vreemde materie wisten in te werken. „Specialisten” in den zin van het Dep. van Landbouw waren zij allen zeker niet! De gelukkige wijze, waarop echter veelal deze strafbare handelingen zijn geredigeerd¹ — n.l. in den vorm van een algeheel strafbaarstellen van een uit- gebreid complex van handelingen met dispensatie mogelijkheden van vergunningen, toewijzingen, consenten etc. — maakt de telastelegging gemakkelijk, terwijl verdachte zich dan mogelijk kan disculpeeren. In den aanvang werden dan ook *weinig* juridische- en bewijs-moeilijkheden gemeld (Zie T. v. Sr. 1942 blz. 208—214) en ik geloof niet, dat dit in later jaren is veranderd. Het aantal bekentenissen in deze zaken b.v. is verbluffend groot en schat ik op ± 95 % der gevallen; het is of dit soort delinquenten, die zichzelf niet als „misdadigers” beschouwen, hun bedrijf meer sportief opvatten als de overtredders van het W. v. Sr., en bij „eerlijke bekeuring” ook verder tot bekentenis komen. De intensiviteit van het verbeterde opsporingsonderzoek zal ook aan dit groote percentage bekentenissen wel niet vreemd zijn. Het aantal arresten in hooger beroep was dan ook percentsgewijze gering, n.l. 609 in 1941 (6½ maand), 1584 in 1942, 2106 in 1943. (Just. Statistiek over 1941 blz. 12, '42 blz. 6, '43 blz. 6.)

Tegelijk met de invoering van den Ec. Rechter trad ook in werking het *Besluit* n^o. 88/'41² „met betrekking tot het strafrechtelijk onderzoek in bepaalde strafzaken, rakende het economisch leven” n.l. eveneens met ingang van 15 Mei '41. Hierin werd bij de opsporing en vervolging van alle misdrijven *en overtredingen* der Landbouwcrisiswet '33, Distributiewet '39, de Prijsopdrijvings- en Hamsterwet '39, het Prijsbeheerschingsbesluit, het Voedselvoorzieningsbesluit en het Organisatiebesluit Voedselvoorziening '41 een onbeperkte aanhoudings-bevoegdheid aan de opsporingsambtenaren gegeven, ook buiten het geval

¹ Zie hierover Mr. LANGEMEIJER's artikel in het Ned. Jur.blad van 1936 blz. 21 „De Sanctie der Ordening”.

² Zie Mr. DE VRIES' rede op 11 April 1942 gehouden over: „Moeilijkheden bij de opsporing van Economische Delicten”.

van heeterdaad (52/3 Sv.), terwijl voor *al* deze feiten, dus ook de overtredingen, preventieve *hechtenis* werd mogelijk gemaakt, en reeds wanncer „ernstige bezwaren” tegen den verdachte waren gerezen (art. 4), en werd in verband daarmee de eveneens mogelijke in verzekeringstelling voor *vier* dagen veroorloofd, eventueel éénmaal voor vier dagen te verlengen (art. 3). Die preventieve hechtenis werd niet meer gegeven door den Rechter-Commissaris, gevolgd door een bevel van gevangenhouding door de Raadkamer der Rechtbank, doch door den Ec. R. zelf en alléén! Dat er over de toepassing dezer inderdaad groote en ingrijpende bevoegdheid van den unus-judex, den Ec. Rechter, voorzoover mij bekend, nimmer klachten zijn geuit, is een eer voor die functionarissen. In art. 5 van het Besluit werd dan ook nog eens verruimd de bevoegdheid der opsporingsambtenaren in dit soort zaken tot binnentreden n.l. van *alle* plaatsen, besloten lokalen, erven en woningen inbegrepen: enkel bij binnentreden der woning *tegen* den wil van den bewoner, reeds te dekken met een aanwezigheid van een hulp-officier van justitie of op vertoon van een algemeenen of bijzonderen schriftelijken last van een hulp-officier in eene bepaalde zaak gegeven, of van een bijzonderen of algemeenen last van een O. v. J., al dan niet in een bepaalde zaak gegeven.

- G. Naast deze concentratie van behandeling der economische strafzaken bij één Rechter, werd nu met ingang van 6 September '41 tevens ingevoerd *eene concentratie van strafbepalingen* in art. 1 van het *Economisch Sanctiebesluit* 1941 (V.B. n^o. 174/41 „betreffende sancties op overtreding van verschillende wettelijke maatregelen, rakende het economische leven”. Met buiten werking stelling der betreffende strafbepalingen uit de Landbouwcrisiswet 1933, de Distributiewet 1939, van het Voedselvoorzieningsbesluit en van het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941 werd nu in *eene* strafbepaling het in strijd handelen met een voorschrift, gesteld bij of krachtens een dier wetten of besluiten, als overtreding strafbaar gesteld met hechtenis van ten hoogste één jaar *en* met geldboete van maximaal fl. 25.000,—, of met een dier straffen, en het *opzettelijk* handelen in strijd daarmee

als misdrijf met ten hoogste *acht* jaar gevangenisstraf en maximaal fl. 100,000 boete of met een der straffen. Als novum in ons commune strafrecht voerde art. 2 dan in de beruchte minimum-straffen en wel van ten minste 6 maanden gevangenisstraf bij opzettelijke overtreding van eenig slachtverbod of verhandelen van vleesch of vleeschwaren, afkomstig van zulk eene clandestiene slachting, van drie maanden bij opz. overtreding van eenig verbod tot verhandelen van granen, van eveneens drie maanden bij opz. overtreding van het verkoopen van distributiebescheiden, wetende of ernstige reden hebbende om te vermoeden dat deze door misdrijf waren verkregen. Verhooging met de helft der minima had plaats bij een beroeps- of gewoontehandeling of bij recidive binnen twee jaar (eene verhooging welke, meen ik, *nimmer* is toegepast), daarentegen werden bij poging die minimum-straffen — mirabile dictu — tot de *helft* verlaagd (art. 2 slot). Poging tot en medeplichtigheid aan overtreding werden bij latere wijziging (V.B. 1943/17) strafbaar. Belangrijk zijn de bijkomende straffen, welke veel overeenkomst vertoonen met de latere uit het Besluit Tuchtrechtspraak Voedselvoorziening (zie boven blz. 173), en wel:

- 1^e Verbod tot het verrichten van door den rechter te bepalen bedrijfshandelingen voor ten hoogste 5 jaar;
- 2^e Geheele of gedeeltelijke sluiting of stillegging van het bedrijf van den veroordeelde of waarin het feit is begaan, eveneens voor een door den rechter te bepalen termijn van ten hoogste 5 jaar met kennisgeving dier sluiting op de bedrijfsgebouwen;
- 3^e De gewone verbeurdverklaring van corpora delicti of welke door middel van het feit zijn verkregen, ongeacht den eigendom;
- 4^e Bij misdrijf verbeurdverklaring bovendien van alle of bepaalde voorwerpen van gelijken of gelijksoortigen aard, op het bedrijf aangetroffen, ongeacht den eigendom;
- 5^e Publicatie der uitspraak;
- 6^e Betaling van een aanvullend bedrag ter ontneming van genoten voordeel.

Als *voorloopige* maatregel — een novum in ons strafrecht — kan de O. v. J. den verdachte gelasten zich van bepaalde bedrijfshandelingen te onthouden echter voor ten hoogste ééne week en alleen als het „algemeen belang zulks vordert”, en ernstige bezwaren tegen den verdachte bestaan, welke bevoegdheid dan ook is gegeven aan den Ec. Rechter zelf voor den langeren tijd van ten hoogste één maand, éénmaal met 1 maand te verlengen (art. 4). Het opzettelijk overtreden van dit voorloopige of later definitieve verbod, evenals dat van de sluiting of stillegging van het bedrijf, wordt noodzakelijkerwijze op zichzelf als misdrijf strafbaar gesteld met gevangenisstraf van ten hoogste 8 jaar en met geldboete van fl. 00,000 of met ééne dezer straffen. In tegenstelling met de boven blz. 176 vermelde ruime aansprakelijk-stelling van den rechtspersoon in het Besluit Tuchtrechtspraak, bepaalt art. 6 hier, dat, wanneer één der in art. 1 of 5 strafbaar gestelde feiten wordt begaan door of vanwege een rechtspersoon, de strafvervolgning wordt ingesteld en de straf wordt uitgesproken tegen hem, die tot het plegen van het feit opdracht gaf of de feitelijke leiding had bij het verboden handelen of het nalaten.¹ De berechting dier feiten werd natuurlijk *bij uitsluiting* opgedragen aan den zoojuist ingestelden Ec. Rechter, terwijl voor de opsporing en vervolging van het zooveen genoemde Besluit 88/41 toepasselijk werden verklaard.

Aan de opsporingsambtenaren werd behalve de bevoegdheid tot inbeslagneming ten allen tijde van *alle*² voorwerpen, welke tot ontdekking der waarheid kunnen dienen, of welker verbeurdverklaring, vernietiging of onbruikbaarmaking kan worden bevolen, tevens de bevoegdheid gegeven de uitlevering ter inbeslagneming te vorderen van *alle* bescheiden, waarvan zij voor de goede vervulling van hun taak inzage noodig oordeelen, en monsters te nemen van crisis-producten, uitgesteld in het openbaar, rondgebracht, rondgevent etc. of aanwezig op

¹ Bij wijziging van 3 Febr. '43 V.B. 17/'43 is art. 6 bijna woordelijk gelijkkluidend gemaakt aan art. 3 Besluit Tuchtrechtspraak Voedselvoorziening, met invoeging van een art. 6a betreffende de vertegenwoordiging des rechtspersoon in de strafprocedure en betreffende het verhaal der boete op het vermogen.

² De totale bedrijfsvoorraad van dit art. 3 lid 4 echter alléén met uitdrukkelijke machtiging van den O. v. J. (art. 9).

plaatsen, waartoe zij toegang krachtens de wet hebben d.w.z. vrijwel overal (art. 11). Bij de wijziging van 3 Febr. '43 V.B. 17/'43 werden de bevoegdheden nog meer uitgebreid (artt. 11 a en b).

Is nu op intensieve wijze van deze bijkomende straffen met overwegend economisch doel, door de Ec. Rechters gebruik gemaakt? Deze vraag moet althans voor de jaren 1941 t/m 1943 (latere cijfers zijn nog niet bekend) beslist *ontkennend* beantwoord worden. In 1941 werd 1 maal eene ontzetting van rechten uitgesproken, in 1942 geen enkele en in 1943 3 maal ontzetting en 3 publicatie's van het vonnis! Totaal 7 gevallen op tienduizenden vonnissen. Het kán zijn dat door toepassing der prev. hechtenis recidive onmogelijk was, waardoor b.v. sluiting der zaak onnoodig voorkwam. Of er van het instituut der „voorloopige maatregelen” een druk gebruik gemaakt is, is onbekend.

- H. Vermelden wij tenslotte nog het Besluit verbeurdverklaarde en inbeslaggenomen voorwerpen van 14 December 1942 (V.B. n^o. 142/'42), in werking getreden op 1 Januari 1943, waarbij eveneens eene *centralisatie* van den opslag, bewaring en het beheer en bestemming van in een tucht- of strafzaak inbeslaggenomen goederen werd doorgevoerd — voor de Duitschers een prachtmiddel om daaruit te requireren = stelen — dan hebben wij de hoofdbepalingen die in deze bezettingsperiode de berechting der economische straf- en tuchtzaken hebben beheerscht, vermeld.

Zien wij tot slot eens naar den omvang dezer criminaliteit in die jaren, dan constateeren wij eene sterke stijging: over de getallen der strafvonnissen kunnen wij nog slechts beschikken over de jaren 1940/43. Terzake van misdrijven der Lb.er.wet zien wij het aantal veroordeelingen van 40 in 1940 stijgen tot 423 in '41, 208 in '42 en 75 in '43; van de Distr.wet van 1744 in 1940 tot 10.580 in '41, 13.292 in '42 en 11.697 in '43; van de Prijsopdrivings- en Hamsterwet zien wij daarentegen de cijfers *dalen*, omdat sinds 1941 door de invocring van het Prijsbeheerschingsbesluit 1941 in hoofdzaak deze zaken aan den gewonen strafrechter werden onttrokken (zie boven blz. 164): van 508 in '40 loopen de cijfers terug tot 500 in

'41, 173 in '42 en 118 in '43 (vermoedelijk alleen de zéér zware gevallen, waarin prev. hechtenis noodig was); van de Bodemproductiewet zijn de cijfers 45 in '40, 317 in '41, 352 in '42 en 97 in '43. Van het Voedselvoorzieningsbesluit beginnen uiteraard de cijfers pas in 1941 en wel 2514 in dat jaar, 7.930 in '42 en 6.530 in '43. Terzake van het Deviezenbesluit 1941 zien wij 30 veroordeelingen in '42 geboekt en 44 in 1943. Totaal over de vier jaren 2.337, 14.334, 21.985 en 18.561, zijnde zes- negen- en achtvoudige toename dezer bijzondere soort criminaliteiten; eene niet geringe prestatie der Ec. Rechters! Stellen wij ter vergelijking hiertegenover de getallen der geheele criminaliteit (de economische dus inbegrepen), dan vinden wij 22.923, 44.731, 61.644 en 57.806 vonnissen voor diezelfde vier jaren, zijnde een toename met ± 100 , 275 en 260 % tegenover 1940¹.

Wat de opgelegde straffen betreft zien wij in die vier jaren bij de Lb.cr.w. opgelegd 0, 65, 39 en 3 gevangenisstraffen en 1 hechtenis in '40 en 1 in '42; bij de Distr.w. 32, 845, 1561 en 1932 gev.straffen; hechtenis slechts in 1942: 29 en in '43: 26 en tuchtschoolstraffen resp. 1, 5, 37 en 33; bij de Pr. en Hamsterwet vinden wij 5, 22, 23 en 20 gev.straffen en slechts 2 hechtenisstraffen in '42; bij de Bodemproductiewet slechts 1 gev.straf in '41 en 2 in '43, daarentegen bij het Voedselv.Besluit in '41: 885, in '42: 1949 en in '43 1572 gev.straffen, 108 en 16 hecht.straffen in '42 en '43 en slechts 9 en 8 tuchtschoolstraffen in die beide laate jaren. De rest waren bij al deze wetten geldboete's. Mag uit deze uiterst kleine getallen der tuchtschoolstraffen worden geconcludeerd, dat de klachten over zwarte handel door *kinderen* althans in de jaren '40/'43 sterk overdreven zijn of werden tegen dat soort kinderen andere maatregelen (civielrechtelijke ?) genomen ?

Wat de tuchtrechtspraak voor de *prijzen* betreft, moge verwezen worden naar blz. 167/8; wat de tuchtrechtspraak voor de *voedselvoorziening* betreft vinden wij uiteraard eveneens een sterke stijging van het aantal uitspraken n.l. van 4.963 in '40 tot 7.525, 20.789, 22.227, 18.607 en 10.172 in de jaren 41/45 om tot 27.036 te stijgen in 1946. Zie uitvoeriger Bijlage I².

¹ Cijfers welwillend verschaft door den Heer COFFRIE.

² Cijfers mij welwillend verstrekt door Mr. KIST.

Resumeerende, dan zien wij alzoo in deze periode, dat:

- 1^e de berechting der prijsovertredingen grootendeels aan den gewonen strafrechter worden onttrokken en rechtstreeks door de administratie, die zelf die bepaling en ook vaststelt, wordt berecht;
- 2^e dat op het gebied der voedselvoorziening de overtredingen, begaan door georganiseerden eveneens grootendeels aan den gewonen strafrechter blijven onttrokken en berecht door een Unus-judex, met uitgebreide competentie en toegerust met een eigen disciplinair straf- en maatregelensysteem;
- 3^e dat de berechting der overige strafzaken wordt geconcentreerd eveneens bij Unus-judex, Economischen rechter genaamd, eveneens voorzien van een uitgebreid straf- en maatregelensysteem en met groote competentie;
- 4^e dat ook de strafbepalingen der aparte wetten en besluiten worden gecentraliseerd in één economisch Sanctiebesluit;
- 5^e dat wederom de bevoegdheden der opsporingsambtenaren worden verscherpt en uitgebreid;
- 6^e dat desniettegenstaande deze versterkte opsporing en snellere en strengere berechting deze criminaliteit tengevolge der slechter wordende levensomstandigheden bij alle drie berechtingen in de jaren 1940/1946 *stijgen tot het vier-, vijf- en acht-voudige van 1940*;
- 7^e dat ons nationale strafrecht wordt besmet met eenige Nazi-denkbeelden.

IV. DE TEGENWOORDIGE TOESTAND.

Bij de bevrijding van ons land traden ex art. 17 Besluit Bezettingsmaatregelen (E 93) de besluiten nos. 71, 88 en 174 van 1941 buiten werking en werd ex art. 26 van genoemd Besluit de nationale Ned. wetgeving zooals zij op 13 Mei 1940 bestond of sedertdien krachtens Kon. wetsbesluiten was gewijzigd, weer ten volle verbindend. Zou hierdoor alzoo de berechting van alle economische strafzaken weer zijn teruggekomen in eersten aanleg bij de Arr.-Rechtbanken en Kantongerechten, het *Besluit Berechting Economische Delicten van 31 Oct. 1944 (E 135)*, schiep evenwel een soort nieuwe Ec. Rechter thans *Bijz. Politierechter* genaamd, „om redenen van

zijn deskundigheid ten deze aangewezen uit de reeds benoemde politierechters", of expresselijk daartoe benoemd bij elke rechthank" (art. 5). Zijne competentie verschilt al bijster weinig van die van den vroegeren E.R., omdat n.l. de berechting van alle strafbare feiten (dus óók van de overtredingen) omschreven in: 1^e de Landbouwcrisiswet 1933, 2^e de Bodemproductiewet 1939, 3^e Distributiewet 1939, 4^e Prijsopdrijvings- en Hamsterwet 1939, 5^e eenige prijsvoorschriften van den Gemachtigde v/d Prijzen, 6^e het Voedselvoorzieningsbesluit, 7^e het Organisatiebesluit, Voedselvoorziening 1941, deze laatste drie voorzoover nog gehandhaafd, 8^e de artt. 31 en 32 Deviezenbesluit 1945¹ en 9^e het Machtigingsbesluit Geldzuivering aan hem werden toevertrouwd (art. 1). Hebben zóó gunstige berichten over de efficiënte werknng van de rechtspraak der Ec. Rechters in het bezette Nederland den „ovorkant" bereikt, dat in dit *nationale* product van noodwetgeving (E 135) een vrij getrouwe navolging daarvan werd gecreëerd? Wederom tasten wij bij gebrek aan eene Memorie van Toelichting op dit Besluit en bij volstrekt zwijgen der Londensche archieven² in het duister! Bij verval van het Ec. Sanctiebesluit zouden de strafbepalingen der bovengenoemde wetten en besluiten weer in werking zijn getreden, ware het niet, dat ook in Besluit E 135 die strafbepalingen werden terzijde gesteld en een *eigen volledig stel hoofd- en bijkomende straffen* werd geschapen, hetwelk wederom veel gelijkenis vertoont met die van het Ec. Sanctiebesluit 1941. Vermoedelijk achtte men het strafmaximum der Landbouwcrisiswet 1933 — 1 jaar gevangenisstraf of f 10.000 boete bij opzet en zes maanden hechtenis of f 10.000 boete bij niet-opzettelijk in strijd handelen met haar bepalingen — te laag, en wilde men in elk geval voor al deze delicten de speciaal *economisch*-werkende „bijkomende" straffen handhaven. Deze laatste toch vertoonen een opmerkelijke gelijkenis aan die, vermeld in de nos. 1, 2, 3, 5 en 6 van art. 3 van het Ec. Sanctiebesluit; het zijn *a.* sluiting der zaak en stillegging der bedrijfsmiddelen (echter in afwijking van het Ec. Sanctiebesluit beperkt tot die van den veroordeelde en beperkt tot ten hoogste zes maanden; *b.* verbod om een bepaald beroep uit te oefenen; *c.* plaatsing in eene Rijkswerkinrichting (dit eerst ingevoegd bij wetsbesluit

¹ Zulks krachtens art. 35 van dat Besluit (F 222) van 10 Oct. 1945.

² De betreffende stukken heb ik niet ter inzake kunnen verkrijgen.

van 19 Nov. '45 St. F 288); *d.* verbeurdverklaring der corpora delicti; *e.* publicatie van het vonnis op kosten v/d veroordeelde; *f.* betaling van een aanvullend geldbedrag ter ontneming aan den veroordeelde van het voordeel door het begaan van het strafbare feit (niet dus óók van andere gelijksoortige als in het Ec. S.B.) behaald. Wat de hoofdstaffen betreft worden natuurlijk de onnationale minimumstraffen niet meer genoemd, de geldboete bij misdrijven nochtans mogelijk gemaakt tot een *onbeperkt bedrag*! — Deutsche reminiscensie? — de gevangenisstraf echter lager gesteld als in het Ec. S.B. n.l. op 6 jaar, bij de overtredingen de maximum-hechtenis op één jaar en de geldboete op f 25,000 gelaten, terwijl ook de bekende uitzonderingen voor de overtredingen bedoeld in art. 15 lid 2 Distributiewet — de z.g. Burgemeesters-voorschriften — werd gemaakt. Vanzelfsprekend moesten opzettelijke handelingen, in strijd verricht met de boven sub *a* en *b* genoemde bijkomende straffen, strafbaar worden gesteld en wel met ten hoogste 3 jaar gevangenisstraf of f 100,000 boete goldende ook voor diogene, die met of voor den veroordeelde een rechtshandeling verricht met betrekking tot diens gesloten zaak of bedrijf, wetende dat deze bij vonnis was gesloten (art. 3). Dat wordt aangenomen, dat een rechtspersoon zelf een strafbaar feit kan plegen, volgt implicite uit art. 4, bepalende, dat bij het begaan van zulk een feit *door* een rechtspersoon de *vrijheidsstraf* wordt uitgesproken tegen de(n) bestuurder(s) met disculpatie-mogelijkheid, de boete blijkbaar tegen den rechtspersoonzelf. Hoe deze laatste bij niet-betaling en géén verbaal moet worden geëxecuteerd, wordt niet geregeld. Evenmin is in dit besluit overgenomen de bovenvermelde omschrijving van lid 2 van art. 3 v/h Besluit Tuchtrechtspraak Voedselvoorziening van de wijze, *waarop* een rechtspersoon delicten kan plegen.

Vallen alzoo door de ruime competentie-regeling der artt. 5 jo. 1 en 3 van dit Besluit Berechting Ec. Delicten vele delicten ter berechting toe aan dien bijzonderen Pol.rechter, lid 2 van art. 5 *onttrekt* echter weer daaraan *alle* overtredingen (ook de misdrijven) der prijsvoorschriften, welke in eersten aanleg naar den tuchtrechter voor de prijzen worden verwezen, zij het, dat deze tuchtrechter ex art. 18 de bevoegdheid heeft zulk eene zaak naar den Bijz. Pol.rechter te verwijzen, wanneer naar zijne meening in eene bij hem aangebrachte zaak eene zwaardere straf moet worden opgelegd,

dan welke hij zelf bevoegd is op te leggen. Bovendien ontgaan hem alle overtredingen der Voedselvoorzieningsvoorschriften — handelingen in strijd met het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941, Distributiewet 1939, Voedselvoorzieningsbesluit en Landbouwerisiswet 1933 — begaan door z.g. „Georganiseerden” (= ondernemers), voorzover in de afdoening daarvan met *tuchtrechtelijke* straffen en maatregelen kan worden volstaan, aangezien deze door den tuchtrechter voor de voedselvoorziening dan in eersten aanleg worden berecht. Wie dit laatste — het kunnen volstaan met tuchtstraffen en maatregelen — beslist, is niet scherp geregeld. Men zou verwacht hebben dat eene dergelijke belangrijke en voor den georganiseerden verdachte wel uitermate voordeelige beslissing — hij ontloopt dan immers in elk geval de vrijheidsstraffen — aan het *algemeene* vervolgende Staatsorgaan, het Openbaar Ministerie, zou zijn opgedragen. Toch is dit niet zoo: immers bepaalt art. 12 v/h Besluit Tuchtrechtspraak Voedselvoorziening, dat is gehandhaafd, dat alle opsporings-ambtenaren in gevallen van georganiseerden hun P.V. moeten inzenden aan den ambtenaar voor de tuchtrechtspraak van den bevoegden tuchtrechter en *deze* beslist dus in het overgrootste aantal gevallen of de zaak bij den tuchtrechter zal worden berecht dan wel afgedragen aan het O.M. ter berechting voor den Bijz. Politie-rechter. Alleen wanneer de O. v. J. zelf toch zulk een P.V. tegen een georganiseerde ontvangt, kan hij de zaak aan zich houden als hij deze ernstig genoeg acht voor berechting bij den *strafrechter*. *Procedure*: Voor de behandeling van deze economische zaken worden er in de gewone procedure voor den Politie-rechter eenige wijzigingen aangebracht aangezien de eisch van „eenvoud der zaak” van art. 369 W. v. Sv. en de maximum duur der op te leggen gevangenisstraf van zes maanden (art. 369 Sv.) moesten worden terzijde gesteld en het instituut van „oproeping” voor den Kantonrechter, nu deze overtredingen naar den Bijz. Politie-rechter werden overgebracht, ook voor dezen moest worden mogelijk gemaakt door toepasselijk-verklaring der artt. 388 t/m 394 en 398, 1^o lid sub 11 W. v. Sv. op deze bijzondere Politie-rechter-procedure (art. 6 en 7 Besluit Ber. Ec. Del.). In art. 3 van het Besluit 71/41 tot instelling van den Econ. Rechter kwamen deze afwijkingen ook reeds voor. Evenals in dat Besluit 71/41 bepaalt art. 9 van het Besluit Ber. Ec.

Del. dat van het hooren van op de lijst van getuigen voorkomende niet-verschenen personen mag worden afgezien, als de bijz. Pol.rechter dit hooren niet noodzakelijk acht maar thans met de toevoeging „met dien verstande dat daardoor de redelijke belangen v/d verdachte niet worden geschaad”. Van de andere boven op blz. 180 vermelde afwijkingen der gewone procedure opgegeven in het besluit 71/41, heeft men hier blijkbaar afgezien en m.i. terecht, omdat zij *practisch* zonder eenige beteekeenis waren.

Appél : Wel van belang is het verval van de beperking van het hooger beroep tot die gevallen, waarin vrijheidsstraf of geldboete boven fl. 200 was opgelegd, voorkomende in art. 5 van het Besluit 71/41. Thans gelden dus weer de gewone, *nationale* wetsbepalingen voor het hooger beroep, t.w. artt. 44 en 68 R.O. en zijn er ook geen „bijzondere kamers” bij de Gerechtshoven meer aangewezen. Of deze terugkeer tot de gewone appèlregeling eene belangrijke vermeerdering van het aantal appèllen sinds de bevrijding van ons land tengevolge heeft gehad, is mij nog onbekend. Voor het gebied v/h Gerechtshof te Amsterdam zeker niet; hier liep het aantal appèllen eerder terug n.l. tot 20/30 per maand. Bijzonder typeerend echter is, dat tegen de uitgebreide competentie van dezen *Unus-judex*, voorzoover mij bekend, geen enkel bezwaar is gerezen.

Een novum in ons nationale strafrecht vinden wij echter in art. 8 van het Besluit waar den bijz. P.R. de bevoegdheid wordt gegeven na verhoor, althans behoorlijke oproeping v/d verdachte, wanneer ernstige bezwaren tegen hem bestaan of het algemeen belang zulks vordert, als *voorloopige maatregel* hem te gelasten zich voor ten hoogste 14 dagen (1 maal te verlengen) te onthouden van bepaalde rechtshandelingen; niet nakoming van dezen last maakt hem strafbaar met de zware straffen van art. 3. Uitgebreide voorloopige maatregelen kan thans ook nemen de Ambtenaar voor de tuchtrechtspraak vóór het aanhangig maken der zaak en de tuchtrechter zelf na het aanhangig-maken der zaak krachtens de artt. 3—5 van het Besluit voorloopige Tuchtmaatregelen van 19 November 1945, Stbl. F 284, in werking getreden op 11 December 1945. Waarom deze naast de mogelijkheid van preventieve hechtenis noodig zijn, is mij nog niet duidelijk.

In de artt. 10 t/m 22 van het Besluit volgt dan eene vrij

summiere regeling van de procedure voor den tuchtrechter voor de *prijzen*, die uiteraard veel overeenkomst vertoont met die voor den anderen tuchtrechter n.l. die voor de Voedselvoorziening, maar daarvan op bepaalde niet altijd begrijpelijke punten weer afwijkt en wel in het navolgende:

- 1^e Wordt deze tuchtrechter voor de prijzen door de Koningin of van harentwege door de Ministers van Justitie en van Handel, Nijverheid en Landbouw *tezamen* benoemd, in tegenstelling tot dien voor de Voedselvoorziening, die door het Dep. van Landbouw wordt benoemd *na overleg* met het Dep. van Justitie (art. 10 Besl. Ber. Ec. Del. tegenover art. 6 Besluit Tuchtr.-spraak V.V.);
- 2^e Wordt zijne schorsing en ontslag *niet* geregeld (art. 10 Besl. Ber. Ec. Del.) tegenover art. 6 Besl. Tuchtr.spr. spr. V.V. („ten allen tijde op gelijke wijze geschorst en ontslagen”);
- 3^e Is voor hem *niet* de eisch gesteld van het zijn van doctor in de rechtswetenschap (art. 10 B.B.E.D. contra § B.T.V.V.);
- 4^e Kan hij feiten van bijzonder lichten aard afdoen met eene „waarschuwing”, waaraan kosten van ten hoogste f 3 kunnen worden verbonden” (art. 10), welke bevoegdheid de andere tuchtrechter mist;
- 5^e bepaalt hijzelf — bij gebrek aan een ambtenaar voor de tuchtrechtspraak voor de prijzen — de eventueele transactie voorwaarden (art. 15);
- 6^e Kan hij door middel van den O. v. J. *voorgeleiding* gelasten (art. 16), iets wat de andere tuchtrechter mist, die evenwel uit niet-verschijnen van den opgeroepene de conclusie’s ten zijnen nadeele mag trekken, genoemd in art. 23 B.T.V.V., welke bevoegdheid de tuchtrechter voor de prijzen juist weer mist;
- 7^e Bij gebrek aan een „Centraal College voor de Tuchtrechtspraak voor de prijzen” als appèl-instantie, is hier het hooger beroep ter berechting toevertrouwd niet aan een Gerechtshof maar aan den Bijz. Pol.R. (art. 21), wederom een Unus-judex dus en eene afwijkende regeling;¹

¹ Hoe weinig duidelijk het appèl is geregeld volgt uit de artikelen van Mr. KINGMA BOLTJES en NOLTER in Ned. Jur. Blad 1947 blz. 170, 172 en 195!

- 8^e Worden zijne beslissingen tucht-„beschikkingen” genoemd (artt. 21 en 22), terwijl die van den tuchtrechter voor de Voodselvoorziening „uitspraken” worden genoemd o.a. in art. 32 B.T.V.V.;
- 9^e Moet deze tuchtrechter zelf voor executie zijner tuchtbeschikkingen zorg dragen, evenals voor inning der transactie-sommen en de f 3 kosten der „waarschuwingen” (art. 22).

Tenslotte vinden wij in de artt. 26/27 van dit Besluit dan de regeling van de bevoegdheid der opsporings-ambtenaren, waarvan de „bijzondere” thans moeten worden benoemd door de Ministers van Justitie en van Handel, Nijverheid en Landbouw *gezamenlijk*, waarbij als algemeen principe in art. 26 lid 2 wordt gesteld, dat daarvoor zullen gelden de bepalingen v/h W. v. Sv. behoudens de afwijkingen daarvan, vermeld in art. 27 van het Besluit, dat men als een amalgama zoowel met beperkingen als uitbreidingen van bevoegdheden kan beschouwen van die, vroeger vastgelegd in art. 5 v/h Besluit 88/41, artt. 9/11 v/h Ec. Sanctiebesluit 1941, en van de door deze laatste artikelen buiten-werking gestelde opsporingsartikelen onzer nationale wetten. Duidelijkheidshalve moge dit artikel in onderstaande noot volledig worden afgedrukt.¹

¹ Artikel 27. 1. De opsporingsambtenaren zijn te allen tijde bevoegd om in beslag te nemen, zoo mede ter inbeslagneming de uitlevering te vorderen van alle voorwerpen, welke tot ontdekking van de waarheid kunnen dienen of welker verbeurdverklaring kan worden bevolen. Ten aanzien van de wijze en de gevolgen van inbeslagneming kunnen door Onze Ministers van Justitie en van Handel, Nijverheid en Landbouw voorschriften worden gegeven.

2. De opsporingsambtenaren kunnen te allen tijde inzage vorderen van alle bescheiden, voor zoover naar hun redelijk oordeel deze inzage voor de goede vervulling van hun taak noodig is.

3. Zij hebben ten allen tijde toegang tot alle plaatsen, voor zoover de betreding daarvan voor een goede vervulling van hun taak naar hun redelijk oordeel noodig is. Zoo noodig verschaffen zij zich den toegang met behulp van den sterken arm.

4. In woningen treden zij tegen den wil van den bewoner niet binnen, tenzij vergezeld van een Commissaris van Politie, of tenzij voorzien van een algemeen of bijzonder last van den Procureur-Generaal bij het Gerechtshof of van den Officier van Justitie, dan wel voorzien van een bijzonder schriftelijken last van den tuchtrechter voor de prijzen, van den Commissaris van Politie of in gemeenten, waar geen Commissaris is, van den Burgemeester.

5. Van dit binnentreden wordt binnen tweemaal 24 uur proces-verbaal opgemaakt. Daarin wordt mede van het tijdstip van het binnentreden en van het beoogde doel melding gemaakt. De bovenbedoelde ambtenaren en personen zijn bevoegd zich van bepaalde door hen aan te wijzen per-

Résumeerende, dan zien wij dus, dat thans de overtredingen van overheidsregelingen van het economisch leven, bevattende feiten, algemeen strafbaar gesteld door den Ned. Staat of door de met algemeene bevoegdheid tot wetgeving uitgeruste bedrijfsschappen, kunnen worden beteugeld:

- A. Door den gewonen, onafhankelijken, voor het leven aangestelden strafrechter, in den vorm van eenen Politie-Rechter in het bijzonder daartoe aangewezen, langs den weg der gewone strafrechtsprocedure met eenige kleine noodzakelijke afwijkingen met een uitgebreid, eigen strafstelsel en op initiatief van het gewone, algemeene strafrechtelijke vervolgings-orgaan van het aan den Min. v. Justitie ondergeschikte Openbaar Ministerie;
- B. Wat het Voedselvoorzieningsgebied betreft -- door eenen door den Min. van Handel benoemden en à bon plaisir te ontslanen Tucht-rechter voor de Voedselvoorziening, langs den weg enor aparte meer informeele eigen tucht-procedure voor georganiseerden met een eigen uitgebreider straf- en maatregelen-stelsel en op initiatief van een door dienzelfden Minister te benoemen vervolgings-orgaan, den Ambtenaar voor de tuchtrechtspraak, ondergeschikt aan *dien* Minister;
- C. Eveneens wat het voedselvoorzieningsgebied betreft -- door crisis-organisatie's en bedrijfsschappen zelve, langs

sonen te doen vergezellen. In dat geval wordt hiervan in het proces-verbaal melding gemaakt.

6. De opsporingsambtenaren zijn voorts bevoegd monsters te nemen van crisis-producten als bedoeld in art. 1. onder 5^e, van de Landbouw-Crisiswet 1933, van producten, als bedoeld in art. 1, lid 3, van het Voedselvoorzieningsbesluit en van Distributie-goederen, als bedoeld in art. 4 van de Distributiewet 1939, voor zoover deze goederen:

a. in het openbaar of op een voor het publiek toegankelijke plaats zijn nitgesteld;

b. worden geleverd, rondgevent, vervoerd, ter in- of doorvoer worden aangeboden, of ten vervoer of uitvoer in opslag liggen;

c. aanwezig zijn op plaatsen, waar opsporingsambtenaren krachtens dit besluit toegang hebben.

7. Bij het onderzoek naar de hoeveelheid en den aard van crisis-producten, voedselvoorzieningsproducten en de distributiegoederen, als in het zesde lid bedoeld, kunnen zij vorderen, dat de verpakking der goederen worde geopend indien en voorzover dit voor het onderzoek noodzakelijk is. De houder der goederen is verplicht bij het door de ambtenaren gevorderde onderzoek overeenkomstig hun aanwijzingen en onder hun toezicht de noodige medewerking te verleen en desverlangd de noodige hulpmiddelen en bijstand te verstrekken.

8. Wordt aan één der in het voorgaande lid vermelde verplichtingen niet voldaan, dan kan de ambtenaar op kosten en risico van den houder in het noodige voorzien.

statutair vastgestelden weg, met eenzelfde straf- en maatregelen-stelsel als dat van den Tuchtrecbter, met eigen statutaire procedure en op eigen initiatief en op eigen verantwoordelijkheid; (thans ingetrokken)

- D. — Wat het prijzenvoorschriftengebied betreft — door eenen door de Kroon of vanwege haar door de Ministers van Justitie en van Handel, Nijverheid en Landbouw tezamen te benoemen Tuchtrecbter voor de prijzen langs den weg eener aparte van die voor den anderen tuchtrechter voorgeschreven, afwijkende informeele procedure, op eigen initiatief en op eigen verantwoordelijkheid.

Alzoo, vier verschillende Rechters, vier verschillende procedure's, drie verschillende strafstelsels en twee verschillende vervolgingsorganen!

Ik aarzel niet, deze chaotische, verwarrende, onoverzichtelijke en zéér kostbare regeling eene „Ueberorganisation” te noemen, ons welbekend door het Nazidom, dat allerwege mede daardoor — gelukkig — zijn nek heeft gebroken, en waarbij gunstig afsteekt onze klare, eenvoudige en goedkooppe strafrechtelijke wijze van berechting van vóór den oorlog.¹

V. DEVIEZENRECHT.

Een bijzonder moeilijk te redigeeren en op te sporen economisch delict blijkt wel te zijn, de overtreding der telkens wisselende en telkens méér-omvattende z.g. deviezen-voorschriften. Dit wordt m.i. bewezen door het feit, dat er in 13 jaar tijd (1932—1945) niet minder dan zeven wettelijke regelingen aan werden gewijd.

- A. Nadat reeds bij de *Wet van 25 Juli 1932, Stbl. 375* eenige bepalingen daaromtrent waren gemaakt, kwam met intrekking dior wet van 1932, op 14 Nov. 1934, Stbl. 583 de *Wet Internationaal Betalingsverkeer 1934* tot stand, algeheel in werking getreden op 19 December 1934, waarin als hoofdstrafbepaling het opzettelijk een schuld teniet doen gaan of eene betaling verrichten of ontvangen in strijd met voorschriften bij verdrag of krachtens de wet gesteld, werd strafbaar gesteld als misdrijf met ge-

¹ Zie hierover o.a. het artikel van Prof. Mr VAN BEMMELEN: „Eenvoud, uniformiteit en zekerheid in de Strafrechtspleging” in het Ned. Juristenblad 1929 blz. 629. „Onze tijd breekt af wat moeizaam na de revolutie is opgebouwd”.

vangenisstraf van t/h zes maanden of f 10 000 boete. Door de bijzonderheid dezer materie was het natuurlijk noodzakelijk deze wet van toepassing te verklaren op feiten, *buiten* het Rijk in Europa gepleegd, en naast de gewone fora tevens aan te wijzen de rechtbank „binnen welker rechtsgebied handelingen zijn verricht, waardoor de schuld is ontstaan” (art. 20), terwijl aan de opsporingsambtenaren, waaronder die der invoerrechten en accijnzen ook thans nog een zeer belangrijke taak in deze materie vervullen, ruime bevoegdheid tot inzage van bescheiden en tot binnentreden moesten worden verleend (art. 23). Als vereffeningsinstituut voor het internationale betalingsverkeer werd hierin nog aangewezen art. 8) het *Ned. Clearinginstituut* te Den Haag. Andere straf- of proces-rechtelijke bijzonderheden kwamen in deze wet nog niet voor.

- C. De Deviezennoodmaatregel, vastgesteld op onze eersten oorlogsdag — 10 Mei 1940 — en opgenomen in Stbl. 1940 n^o. 484, aangevuld bij besluit van den Opperbevelhebber van Land- en Zeemacht (Gen. WINKELMAN) 24 Mei '40, Stbl. n^o. O 400 meen ik, als van te korte werking, hier te mogen passeeren. Vanzelfsprekend wenschte de bezetter op dit gebied allereerst wetswijziging, welke met buiten-werking-stelling der beide bovengenoemde besluiten, dan ook tot stand kwam met het Besluit der Secr.-Generaal van de Departementen van Financiën, Justitie, Handel, Nijverheid en Scheepvaart, Landbouw, Visscherij en Koloniën d.d. 24 Juni 1940 met
- D. de *Deviezenverordening* 1940 V.B. 27/'40, in werking getreden 27 Juni 1940.¹ De centrale gedachte daarvan was, dat de overheid de *volledige contrôle en zeggingsmacht* moest hebben over alle deviezenverkeer.² Voor ons zijn allcen van belang de „nova” voor ons strafrecht in deze regeling opgenomen; zoo wordt in het strafart. 27 de geldboete niet meer gefixeerd op een vast geldsbedrag maar op het „*tweevoud van de waarde* der lichamelijke of onlichamelijke zaken, welke door middel van het strafbaar feit verkregen zijn of waarmede het feit is gepleegd of welke het voorwerp daarvan hebben uitge-

¹ Zie voor den omvang dezer speciale criminaliteit het belangrijke overzicht afgedrukt in Bijl. III, mij welwillend verschafte door Mr. BOU-DEWIJNSE van de Ned. Bank.

² Aldus Mr. W. L. L. v. D. GRINTEN in „De Naamlooze Vennootschap 1940/41” blz. 135 in zijn artikel „De Deviezenverordening 1940”.

maakt". Hoogst merkwaardig en geheel in overeenstemming met de bovenop blz. 175 aangehaalde nazi-opvatting dat de „Hauptverteidigungslinie des Staates bei der Bekämpfung des Verbrechens" verlegd moet worden naar voren, naar den misdadigen wil, bepaalt art. 29 n.b. dat „indien het vermoeden bestaat, dat iemand het voor-nemen¹ heeft te handelen in strijd met deze verorde-ning of haar uitvoerings-voorschriften, het Deviezen-instituut (en bepaalde ambtenaren) de noodige maatregelen kunnen nemen om de beoogde overtreding te beletten". Niet voldoen aan of handelen in strijd met die maatregelen wordt gestraft als misdrijf met ten hoogste vier jaar gevangenisstraf of f 100.000 boete. Of deze hoogst curieuse strafbepaling ooit is toegepast, is mij onbekend². Merkwaardig is ook de inbreuk op de onafhankelijke positie en het vrije beleid van het algemeene vervolgings-orgaan, het Openbaar Ministerie, door de bepaling van art. 33, dat weliswaar aan het O.M. zijne vervolgings-bevoegdheid niet ontnemt, maar het instellen van een gerechtelijk voor-onderzoek en een aanbrengen der zaak ter terechtzitting afhankelijk stelt van een *verzoek* v/h Deviezeninstituut, dat zelf trouwens de bevoegdheid heid krijgt eerst zelf de zaak bij transactie af te doen³. Wordt eene zaak wel aangebracht, dan moet dit instituut vooraf van de tenlastelegging kennis kunnen nemen en kan dit zoowel in eersten aanleg als in hooger beroep de zaak ter zitting toelichten. Dat de opsporingsambte-naren, waaronder ook die der douane-recherchedienst worden opgenomen, ruime bevoegdheden kregen tot inbeslagname van boeken en bescheiden en tot binnen-treden (art. 34) spreekt welhaast vanzelf.

- E. Reeds met ingang van 1 April 1941 werd deze verorde-ning echter weer vervangen door het veel uitgebreidere (87 artt.) *Deviezenbesluit 1941*, V.B. 63/41, waarin nog weer strenger straffen worden bedreigd n.l. fl. 100.000.— boete of als de winst meer dan fl. 25.000,— was, het *viervoud* daarvan, (de gevangenisstraf bleef vier jaar) bij

¹ Deze bepaling doet denken aan den tiran van Syracuse, die een onderdaan wegens poging tot moord liet vonnissen en doden, die alleen nog maar *gedroomd* had den tiran te zullen vermoorden. Inderdaad een effectieve preventie!

² Blijkbaar is dat niet het geval: Zie Bijlage III.

³ „Klaarblijkelijk is het dus de bedoeling de deviezenovertredingen grootendeels *binnenskamers* te regelen" noteert Mr v. d. GRINTEN l.c. blz. 141. Inderdaad is dit in de jaren 1940/46 een feit geworden, zie Bijlage III.

opzettelijke overtredingen en fl. 50.000,— boete (i. p. v. fl. 5000.—) of het *tweevoud* der gemaakte winst bij niet opzettelijk overtreden van een aantal voorschriften (artt. 62/63). Het boven zoojuist vermelde novum van het nemen van niet omschreven, preventieve maatregelen door het Dev. Instituut bij vermoeden van het voornemen tot overtreding wordt hier (art. 64) althans ingeperkt tot de bevoegdheid door of vanwege het Deviezen- of het Ned. Clearingsinstituut te doen bepalen, dat de betrokkene slechts met vergunning dier instituten mag beschikken over zijn vermogen of over bepaalde bestanddeelen daarvan. Weer eene noviteit bevat art. 66 n.l. verbeurdverklaring „indien de dader niet opgespoord of vervolgd kan worden” wanneer hij b.v. in het buitenland zit, zulks bij beschikking der Haagsche Rechtbank op vordering v/h O. M. na verzoek daartoe v/h Deviezen- of Ned. Clearinginstituut. Dat de rechtspersoon en de leden v/h bestuur strafbaar worden gesteld in de artt. 67/69 was te verwachten, gezien de vrijwel gelijkluidende artt. 31/32 der oude verordening van 1940. De in 1940 reeds aan het Dev. Instituut gegeven bevoegdheid de zaak ter terechtzitting toe te lichten wordt nog uitgebreid met die „zijne meening omtrent de *geëischte straf* mede te deelen”, terwijl de in 1940 nog gehandhaafde subsidiaire bevoegdheid van het O. M. tot transactie ex art. 74 Sr. hier thans uitdrukkelijk wordt *ontnomen* (art. 71 lid 3). Naast de reeds in 1940 aan het Dev. Inst. gegeven transactie-bevoegdheid krijgt dit c.q. het Ned. Clearinginstituut ook nog het recht „den verdachte bij aangeteekenden brief eene *administratieve straf* op te leggen”¹ (art. 73). Typeerend zijn ook de bepalingen van het 2^e en 3^e lid van art. 74, bepalende dat eenige ambtnaren van den douano-recherchedienst kunnen worden aangewezen tot Hulp-Officier van Justitie aan wien *alle* P.V.’s te dezer zake — óók die reeds ingekomen bij den O. v. J. — moeten worden opgezonden, alzoo eene omkeering van de artt. 157/8 van ons nationale W. v. Sv.! Aan deze machtige Hulp-Officiëren wordt zelfs de bevoegdheid gegeven schriftelijke lasten tot binnentreden van woningen tegen den wil des bewoners af te geven (lid 5 art. 75). De ter-

¹ Dat hiervan een vrij ruim gebruik is gemaakt in het bijzonder in 1942 (601 gevallen) blijkt uit Bijl. III.

mijnen van verzekeringsstelling en bewaring worden verdubbeld, de *verlenging* van de eerste óók toevertrouwd aan voornoemde Hulp-Officieren (art. 76), welke bovendien (art. 78) een *conservatoire* beslag kunnen leggen op bepaalde tot het vermogen v/d verdachte behorende zaken tot zekerheid van de maximum-boete, welke hem eventueel kan worden opgelegd, terwijl daartoe de rechtbank bij beschikking aan den verdachte kan bevelen aan dien Hulp-Officier *alle* tot zijn vermogen behorende waarden op te geven (art. 79). De termijn van gevangenhouding werd 90 dagen (art. 76). Of en hoe al deze nova in de practijk zijn toegepast, is mij wederom onbekend. Terzake van de misdrijven van dit Besluit werden er in 1942 slechts 30 en in 1943 44 *strafvonnissen* gewezen in eerste instantie, uit welke kleine getallen wel blijkt hoeveel „binnenskamers” werd afgedaan buiten alle openbaarheid en controle v/h O. M.!

F. en G. Hoe heeft nu de nationale noodwetgever zich gesteld tegenover dit voor den Staat uitermate belangrijke en zeer speciale economische delict? Bij de beantwoording dezer vraag meen ik het voornamelijk of uitsluitend in het buitenland gewerkt hebbende *Deviezenbesluit* 1943 St. D n^o. 20, alsmede het Besluit Deviezen-Blokkeering St. E 89 en de Deviezen-Noodmaatregel '44, St. E n^o. 144 te mogen passeeren om mij te bepalen tot het *Deviezenbesluit* 1945, St. F 222 d.d. 10 October 1945 en in werking getreden op 20 October 1945. Ook deze nationale noodwetgever heeft gemeend bij dit delict aan de opsporingsambtenaren volop bevoegdheid te moeten geven de overtredingen van het besluit tot klaarheid te brengen en ook hij meent dat vanwege den bijzonderen aard daarvan speciale opsporingsambtenaren moeten worden aangesteld van de Ned. Bank en van den fiscaal inlichtingen- en opsporingsdienst — de vroegere Douanerecherchedienst — ook speciale deskundigen ex art. 11 en de diplomatieke en consulaire ambtenaren komen er thans nog bij en dat aan de Ned. Bank — aan wie in art. 1 van het Besluit de *geheele uitvoering* voor rekening en risico van den Staat, van de regeling van het deviezenverkeer wordt toevertrouwd¹ — ook bij vervolging een

¹ Dit is de grondslag voor een groot aantal „Deviezen-bekendmakingen”, onderteekend door den President en Directeur Secretaris der Ned. Bank.

belangrijke rol moeten worden toebedeeld. Bij vergelijking van de artt. van dit Besluit met dat van 1941 uit den bezettingstijd frappeert ons de groote gelijkenis en kan men m. i. zeggen, dat de noodwetgever van 1945 op het strafrechtelijke deel alléén de excessen, zooals het conservatoir beslag en de te nemen preventieve maatregelen bij vermoeden van voornemen tot overtreding en de administratieve straf (artt. 78, 64 en 73 Dev. Besl. '41) heeft geschrapt. Zoo blijven de hoofdstraffen gelijk aan die van 1941 (art. 31), zoo blijft de verbeurdverklaring van goederen bij onbekend gebleven en thans ook bij overleden daders gehandhaafd (art. 34), wordt ook hier de berechting van de hoofdfeiten (artt. 31 en 32) bij uitsluiting toevertrouwd aan een *bijzonderen* rechter, thans politierechter voor economische zaken geheeten (art. 35)¹ zoo regelen de artt. 36/37 de strafbaarheid van den rechtspersoon in precies dezelfde woorden als in 1941, en zoo blijven de termijnen voor de bevelen tot invezekerstelling bewaring en gevangenhouding verlengd als in 1941 (art. 44). Ook de inbeslagnemings- en binnentredingsbevoegdheid bleef dezelfde (art. 43). Alleen in de verhouding van het Deviezeninstituut, thans Ned. Bank, tegenover het O. M. zijn aanmerkelijke wijzigingen gebracht ten gunste van de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van het algemeen vervolgings-orgaan, het O. M. Zoo is dit thans niet meer afhankelijk in zijne vervolging van een verzoek daartoe van de Ned. Bank. Praktisch betoekent dit echter weinig, daar in art. 42 is gehandhaafd de bepaling dat *alle* P. V.'s éérsst moeten worden opgezonden aan de hulpofficieren van Justitie v/d fiscalen inlichtingen- en opsporingsdienst, welke deze doorzenden aan de Ned. Bank, die dan z.g. „transactie's” kan aangaan ex art. 40. De rest wordt dan ter vervolging doorgezonden naar den betrokken O. v. J. Ook deze kan zijnerzijds nog eene transactie aanbieden² ex art. 39 ook bij de misdrijven v/h

¹ Dit artikel opent zelfs de mogelijkheid al deze zaken door dien Bijz. Pol.R. te Amsterdam te doen berechten, die „op iedere plaats binnen het Rijk in Europa” zitting zal kunnen houden. Tot nu toe is hiervan geen gebruik gemaakt.

² Als een typische bijzonderheid kan hier worden medegedeeld, dat sommige verdachten *wel* met het O. M. maar niet met de Ned. Bank willen transigeeen blijkbaar is het juiste besef dat dit O. M. objectiever en onafhankelijker tegenover de feiten staat als de in hoofdzaak opsporende Ned. Bank!

Besluit. In de tweede plaats behoef vooraf aan de Ned. Bank de tenlastelegging niet meer „ter kennis” (in de praktijk zal dit wel „ter goedkeuring” zijn geweest) te worden gebracht en wordt de positie dier Bank ter terechtzitting thans weer ingekrompen tot „toelichting der zaak” na het requisitoir dus niet meer ter beoordeeling van de geëische straf (art. 41). De ervaring met deze bepalingen is nog te kort om daaruit reeds conclusies te kunnen trekken.

Resumeerende dan zien wij dus dat ook bij de betengeling van deze zeer speciale economische delicten de noodwetgever vooral versterking van de positie der opsporingsambtenaren noodzakelijk heeft geacht en bovendien aan de Ned. Bank — als speciaal deskundig lichaam — eene exorbitante positie heeft gegeven. Of deze ook door den vrijen, nationalen wetgever zal worden gchandhaafd is nog onzeker.

VI. *Eenige beschouwingen over de vier periode's.*

Gaan wij thans de ontwikkelingsgang van de straf- en tuchtrechtspraak in dit bijzonder soort delicten gedurende de boven-beschreven vier periode's eens nader na, dan vinden wij als hoofdfeit steeds eene versterking van de repressieve middelen tot beteugeling dezer criminaliteit maar *in het bijzonder* juist eene versterking der opsporingsmiddelen en mogelijkheden tot *direct* tegengaan dezer criminaliteit o.a. door preventieve hechtenis en uitgebreide inbeslagnamen, stillegging van het bedrijf, verbod uitoefenen v/e beroep, bewindvoering etc. Aan de hand van de door het Bestuur der

Ned. Jur. Ver. ter beantwoording gestelde vraag kome allereerst ter sprake:

I. De *straf* in zuiver strafrechtelijken zin en wel:

A. *Hoofdstraffen*: Hier zien wij een breuk met het principe¹, dat een delict met één soort hoofdstraf behoort te worden gestraft; naast gevangenisstraf en hechtenis kon *tevens* geldboete worden opgelegd ex art. 2 Prijsbeheerschings besluit 1941 en ex art. 1 v/h Ec. Santiebesluit, thans *niet*

¹ Met één enkele zin verdedigd in de Mem. van Toel. op het ontwerp W. v. Sr. 1879 (blz. 109 uitgave Belinfante 1879); het is *zéér* de vraag of men thans dit principe nog aanhangt. Reeds het 2^e Kamerlid LANTING was in 1881 hier tegen.

overgenomen in Besluit E 135, maar nog wel mogelijk ex art. 31 Deviezenbesluit 1945. Of de Ned. rechters van deze nieuwe combinatie¹ veel gebruik hebben gemaakt is nog onbekend bij gebrek aan de statistieken der laatste jaren. Reeds in Ned. Jur. Blad 1942 blz. 346², wees Jhr. Mr. van ASCH VAN WIJCK op de wenschelijkheid dezer nieuwe combinatie voor die gevallen, dat door inbeslagname het genot en geldelijk voordeel niet kan worden teniet gedaan en toch vrijheidsstraf geboden is; het opleggen tevens van geldboete kan dan het genoten voordeel teniet-doen. Dit laatste was en is ook thans ex art. 1 II/ van het Besluit Berochting Ec. Delicten te bereiken door de bijkomende straf van betaling van een aanvullend bedrag ter ontneming van voordeel. Vandaar dat thans waarschijnlijk in Besluit E 135 de nieuwe combinatie niet is overgenomen.³ Desniettemin meen ik dat zij gewenscht is, wanneer men een zwarthandelaar b.v. behalve in zijn vrijheid óók in zijn winzucht wil treffen en dus in zijn vermogen. Bij overtredingen van het Deviezenbesluit 1945 wordt zij dan ook terecht toegepast. Hier openbaart zich m. i. een symptoom van het reeds tientallen jaren werkende proces den strafrechter⁴ ruimere middelen en combinatie's daarvan te geven dan bij het W. v. Sr., in 1886 verleend. Onnoodig daarentegen en een nuttelooze slag in de lucht lijkt mij de thans in Besluit E 135 geschapen „onbeperkte” geldboete, een limiet van fl. 100.000,— is zeker voldoende.⁵ De thans geldende limiet van zes jaar gevangenisstraf is zeker hoog en zelfs in de bezettingstijd nimmer bereikt. Ik geloof niet dat het aantal jaren ooit boven 3 jaar is uitgekomen (zie mijn artikel in T. v. Sr. 1942 blz. 204). Men weet echter niet wat de toekomst nog zal brengen en noodzakelijk zou kunnen maken. Het merkwaardige is dat nog geen enkel protest hiertegen werd geuit.

¹ De combinatie onvoorwaardelijk en voorwaardelijk deel der gev. straf en die van onvoorwaardelijke geldboete met voorwaardelijke gevangenisstraf konden wij reeds ex art. 14a Sr.

² Nog eens „Strafrecht en Tuchtrect” Openingsrede Ver. v. Strafrechtspraak 1942.

³ In het voorontwerp van „Wet op de economische delicten” komt zij weer wel voor.

⁴ Zie hierover POMPE „Handboek v/h Nederlandsche Strafrecht” 1^e druk, blz. 167.

⁵ De tot heden bekende opgelegde hoogste geldboete was f 7.500 (behalve van het Deviezen-besluit 1945) en de gevangenisstraf 3 jaar. De bijzondere Raad van Cassatie kwam in zijn adres aan de 2^e Kamer van Jan. '47 ook hiertegen op bij de voorgestelde wijziging van art. 11 Besl. Buitengew. Strafr. Minister v. Maarsseveen trok dit „onbeperkt bedrag” in.

B. Bijkomende straffen : Is er bij de hoofdstraffen principieel slechts ééne belangrijke afwijking te vinden van het commune systeem van ons W. v. Sr., anders staat het met de bijkomende straffen. Hier gaat men principieel een nieuwe kant op, door in de sanctie van sluiting der zaak of stillegging van bedrijfsmiddelen (thans beperkt tot uiterlijk 6 maanden in Besluit E 135) verbod van uitoefening van een beroep (E 135) en betaling van een aanvullende bedrag ter ontneming van voordeel (E 135) en verbeurdverklaring van bedrijfsvoorraden (E. S. B.), speciaal den dader economisch te treffen. Het geeft te denken en doet zelfs de vraag rijzen of deze vijf nieuwe sancties wel noodig zijn, nu men ziet dat de Ec. R. in de jaren '41/'43 (zie blz. 186) slechts vier maal hiervan gebruik maakten bij tienduizenden vonnissen. Misschien waren beide eerste middelen onnoodig, omdat door de prev. hechtenis van een verdachte reeds vóór de uitspraak eenzelfde soort werking kon worden verkregen en kon de 3e bijkomende sanctie worden gemist door het hoogstellen van de hoofdstraf der geldboete. Het opmerkelijke is echter dat óók de tuchtrechters voor de Voedselvoorziening (zie blz. 175) van dit soort nieuwe sancties een zóó gering gebruik hebben gemaakt in de langere periode van 1934/1946, en eveneens die voor de prijzen in de jaren 1941/1946 (zie boven blz. 167/8). Men zou verwacht hebben dat deze bij uitstek economische sanctie's in ec. zaken door speciale economische rechters bij voorkeur juist wel zouden zijn opgelegd ! Voor deze uiterst zeldzame toepassing moeten er ongetwijfeld, ernstige, welbewuste redenen bij al die Rechters geweest zijn. Vermoedelijk is de reden m. i. dat sluiting, stillegging en verbod van bepaalde beroepsuitoefening veel te zwaar en met onoverzienbare gevolgen en te onbepaald en te wisselvallig treffen om juist als „bij”straf opgelegd te worden, terwijl ook de nakoming dezer verboden moeilijk valt na te gaan; als enkele „hoofd”straf zouden zij misschien méér worden opgelegd. Het zou m. i. daarom meer aanbeveling verdienen ze over te brengen als zijnde zéér ingrijpend naar de „hoofd”straffen, zooals bij de tuchtrechtspraak V. V., waar zij dan ook zoo noodig gecombineerd opgelegd zouden kunnen worden, in combinatie met vrijheidsstraf en geldboete, en alleen voor onverbeterlijke bedrijfs- of beroepszwarthandelaren bestemd. Hetzelfde geldt m. i. van de sinds

het Besluit F 288¹ mogelijke plaatsing in eene R.W.I. Reeds vóór den oorlog werd deze theoretisch „bijkomende” straf practisch als hoofdstraf opgelegd aan dronkaards, bedelaars, landloopers en souteneurs; ook thans zal de bijz. Pol. R. m. i. *alléén* lanterfanters en werkschuwen, die zwarthandel bedrijven, deze „bijkomende” straf min of meer als hoofdvergelding opleggen. De Hoofd-Directeur der R.W.I. te Veenhuizen berichtte mij, dat er sinds de inwerkingtreding van dit Besluit tot 11 Jan. '47: 232 dezer straffen waren geëxecuteerd aldaar en er op dien laatsten datum 256 man nog hun straf ondergingen. Deze cijfers wijzen ook wel in die richting. Het is opmerkelijk dat het méér-onteerende dezer R.W.I.-straf nog steeds zeer wel in het Ned. volk wordt gevoeld: in hooger beroep heb ik meermalen van delinquenten het bezwaar gehoord dat men wel de gevangenisstraf maar niet de R.W.I. wil aanvaarden. „Ik heb mijn heele leven toch gewerkt en behoef toch niet bij bedelaars en landloopers te worden opgesloten”, is dan het verweer. Een juist strafstelsel zou m. i. moeten meebrengen, dat de *Rechter* zelf — mits kennisdragende van de inrichtingen en de aldaar gevolgde werkselectie- en tuchtssystemen — moet kunnen bepalen in welke dier inrichtingen de door hem opgelegde straf zal worden geëxecuteerd: bij de z.g. Jeugdgevangenis en bij de Bijz. strafgevangenis zijn wij reeds zoo ver (artt. 13 en 17 Sr.). De grenzen tusschen het systeem der openlucht- en der achterstandsgevangenis te Veenhuizen en de R.W.I. aldaar is m. i. te veel vervaagd en te kunstmatig om de „plaatsing in de R.W.I.” nog steeds als „bijkomende”- de beide andere als „hoofd”-straffen te qualificeeren.² Deze kwestie hangt dus samen met de a.s. wijziging van ons strafstelsel. Het loslaten van den eisch dat de te verbeurd-verklaren goederen den verdachte ook moeten toebehooren, is in dat soort zaken wel zéér noodzakelijk gebleken b.v. bij clandestien vervoer van eens anders goed of met eens anders vervoermiddel; de eigenaren moeten dan maar zorg dragen dat die

¹ Tegen dit wetsbesluit van 19 November '45 genomen een dag vóór het bijeenkomen der voorl. Staten-Generaal en pas in werking getreden een dag daarna, kan men uit een oogpunt van staatsnoodrecht ernstig bezwaar hebben: het bestaan van den Staat zal waarlijk van dit besluit niet hebben afgehangen!

² Men kan zich trouwens afvragen, waarom in het Wetboek deze vrijheidsbenaming onder de bijkomende en niet onder de hoofdstraffen is opgenomen. Vermoedelijk omdat zij voordien een politie-maatregel was: zie Mem. van Toel. op het Wetboek blz. 144.

goederen niet in verkeerde handen komen. Ook hierover zijn weinig of geen klachten gehoord; zou de straf onbillijk werken, dan behóeft de rechter deze trouwens niet op te leggen. Tenslotte kan natuurlijk publicatie van het vonnis zeer gewenscht zijn teneinde den veroordeelde openlijk aan te wijzen als knoeier; toch wordt er in de practijk maar weinig gebruik van gemaakt.

II. *Tuchtstraffen*. A. Hoofdstraffen: dat in beide tuchtrechtspraken de geldboete verreweg de grootste rol speelt blijkt wel duidelijk uit de boven op blz. 175 en 167/8 en in Bijl. I aangehaalde cijfers. De beide betrokken Departementen (Landbouw en Handel) zijn over dit soort berechting zéér voldaan. Toch waag ik de opmerking of oplegging van de theoretisch wel bedreigde, maar door de practijk van deze tuchtberechtingen uitgesloten gevangenisstraf niet eene *veel sterkere repressie en eene betere algemeene preventie had opgeleverd*, waarbij ook de openbaarheid der strafzittingen wel degelijk een rol zou hebben gespeeld.¹ De oplegging van enkel goldboete's, al waren die wellicht hooger dan die van den gewonen strafrechter, doet al spoedig bij dit soort delinquenten de meening postvatten, steeds hun wangedrag met „gold” te kunnen goedmaken tegenover den Staat, eene misschien wel zeer typisch-Hollandsche koopmansopvatting, maar voor den Staat moreel onaanvaardbaar. Het bij beide tuchtrechtspraken mogelijke en blijkens de cijfers steeds veelvuldiger toegepaste transactie-systeem ook bij misdrijven werkt opnieuw die sterk „mercantieel” opvatting in de hand. Zou men bij de tuchtrechtspraak voor de voedselvoorziening nog willen vasthouden aan het idee der groepsreactie, aan zuiver „tucht”-recht dus, ook dan is m. i. het enkole gebruik der geldboete — tenzij in de lichtere gevallen — *onjuist*. Bij groepsreactie moet men het onwaardige groepslid allereerst treffen *in zijne positie als zoodanig* en niet in zijn vermogen! In zooverre ben ik het eens met Mr. SCHUERING die betoogt dat de geldboete als zuivere „tucht”-straf weinig gewenscht is (Ned. Jur. Blad '42 blz. 262/263 in „De Grenzen van het Tuchtrecht”). Het zuiverste tuchtrecht bestaat hier te lande m. i. bij de Advocaten-Procureurs in de opeenvolgende reeks van disciplinaire straf-

¹ Men leze hierover na de fijne opmerkingen van wijlen Mr. GLESEN in ons prac-advies van 1936 blz. 39. Ook Mr. KEMPE heeft onlangs nog wozen op het groote belang der „schande”-factor in de straf en bij de berechting.

fen: waarschuwing, berisping, schorsing, schrapping (art 30 Regl. III). Kende het Prijsbeheerschingsbesluit 1941 naast de geldboete géén andere hoofdstraf, het Besluit Tuchttr. V.V. kent als 2e hoofdstraf de inlevering tegen vergoeding van producten; ook hiervan was het succes gering, zie Bijl. I (8, 2 en 4 gevallen in '44/'46). In dit besluit is geheele of gedeeltelijke sluiting der zaak etc. hoofdstraf (terecht m. i. zooals boven betoogd), in het Prijsbeh. B. echter „bijkomende” straf evenals in Besluit E 135; een weloverwogen systeem is dit alles niet.

B. Bijkomende straffen.

Onder deze kan m. i. eene zóó exorbitante bijkomende straf als vermeld onder 62 art. 2 van het Besluit Tuchtrecht-spraak V. V. — zijnde een verbeurdverklaring o. a. van eene *totale* bedrijfsvoorraad — ongeacht den eigendom, niet als „recht” worden aanvaard; hiermede wil men eigenlijk straffen voor *onbewezen* feiten, op vermoeden van *doorlopende*, onuitroeibare z.g. zwarthandel. Het zou van belang zijn te weten, of deze straf óóit is opgelegd en — zoo ja — in welke situatie. Door toepassing van geheele of gedeeltelijke sluiting van het bedrijf of stillegging van bedrijfsmiddelen is trouwens meestal hetzelfde resultaat te bereiken, terwijl toch zeker in zulk een ernstig geval wel de preventieve hechtenis had behooren te zijn toegepast en daardoor de handelingen van den *schuldige* te zijn stopgezet, terwijl men dan toch zal moeten afwachten of de familieleden werkelijk met het misdadige bedrijf doorgaan. Papieren, nooit toegepaste bedreigingen in eene straf- of tuchtwet op te nemen verhoo-gen de zedelijke en preventieve waarde daarvan niet! Tegen de gewone verbeurdverklaring van corpora delicti en tegen publicatie van het vonnis zal men uiteraard geen bezwaren hebben.

C. *Maatregelen*. In de gestelde vraag van het Bestuur zijn met het woord „maatregelen”, geplaatst ná „straffen” blijkbaar alléén bedoeld de *repressieve* maatregelen, op te leggen bij strafvonnis of tuchtbeschikking, al of niet in combinatie met eene hoofd- of bijkomende straf. Met de in art. 2 van het Besl. Tuchttrspr. V.V. opgesomde drie maatregelen, thans bij Besluit F 284 nog aangevuld met „onder bewindstelling” van het bedrijf van den veroordeelde kan men m. i. zeker vrede hebben en zijn zij in *economische* zaken

zéér wel op hun plaats, al is het niet steeds duidelijk, waarom zij niet onder „bijkomende straffen” zijn opgenomen; bij gebreke aan eene Memorie van Toelichting is de systematiek van het stelsel duister (zie ook Mr. STOFFELS blz. 36/37). Ook is hier zéér sterke invloed van de administratie te duchten.

Van veel meer belang blijken echter door *alle vier* bovenomschreven periode's heen de *preventieve* maatregelen, genomen vóór het vonnis of de tuchtbeschikking te zijn voor de beteugeling dezer misdrijven en overtredingen. Op de allereerste plaats staat daarbij wel en van het allergrootste nut is wel gebleken te zijn de mogelijkheid van uitgebreide *preventieve hechtenis*. Veel practici zullen het, meen ik, met mij eens zijn, dat deze bedreiging met prev. hechtenis waarschijnlijk *oneindig méér* tot de beteugeling dezer delicten heeft bijgedragen dan duizenden straf- of tucht-uitspraken! Toch is die bedreigde prev. hechtenis *in verhouding* wellicht niet méér toegepast dan bij de gewone zwaardere delicten.¹ Het belang dier bedreiging zit echter vooral in het verband daarvan met de artt. 57/58 W. v. Sv. de *inverzekeringstelling*. Deze is en wordt ongetwijfeld zeer veel toegepast, en heeft het nut den delinquenten een krachtig „halt” toe te roepen, veelal *voldoende* om hem verder te weerhouden!

In de tweede plaats komt als beteugelingsmiddel sterk naar voren de uitgebreide mogelijkheid tot inbeslagneming en — in verband daarmee — die tot binnentreden van allerlei plaatsen, ook in de woningen. De thans daarvoor in art. 27 Besluit E 135 aan de opsporingsambtenaren gegeven bevoegdheden — welk artikel als een amalgama der te dier zake gegolden hebbende bepalingen in de oude en nieuwe Distributie-wet, Besluit 88/41 en der beide tucht-procedure's is te beschouwen — zijn voldoende te achten.

Dat ook de nationale noodwetgever een voorstander is van voorloopige direct-werkende maatregelen blijkt uit de artt. 4 en 5 Besluit F 284; hoe deze in de practijk werken en worden toegepast is nog onbekend. Men denke ook nog aan de bovengesignaleerde exorbitante bevoegdheden van het Deviezenbesluit 1941.

¹ Voor het eerste halfjaar berechting der economische delicten moge ik hiervoor verwijzen naar mijn artikel in T. v. Sr. 1943 blz. 205, n.l. 324 gevallen in één half jaar op 30.000 O.M. Zaken! Andere cijfers zijn helaas niet beschikbaar.

Is dit uitgebreide straf- en maatregelenstelsel nu inhaerent en onverbrekkelijk verbonden te achten aan het gegrip „economisch” delict? Ter beantwoording dezer vraag is allereerst noodzakelijk de beantwoording eener andere n.l. „Wat is het „bijzondere” van het economisch delict, wijkt het in aard nu werkelijk zoodanig van andere delicten af, dat invoering van een *apart* afwijkend repressie-stelsel met aparte, afwijkende berechting, door aparte „bijzondere” rechters strikt geboden was en is?”

Reeds Prof. Mr. TAVERNE heeft in zijn boven op blz. 131 aangehaald artikel in het Ned. Juristenblad gewezen op het feit, dat deze delicten zich niet richten tegen direct in de omgeving van den dader levende privé-personen en mensche-lijke, persoonlijke belangen, maar tegen den rechtspersoon „Staat”, tegen een veel verder liggend en veel minder hoog-geschat belang (een volksbelang) als dat van de mede-burgers van den dader; moreel acht hij eene benadeeling van dien „Staat” en het veel verder verwijderd liggende „alge-meen belang”, --- hoe onjuist de intellectueel dit nu ook moge vinden — veel éérder geoorloofd dan eene inbreuk op de rechten zijner *medemenschen*. De analogie met het belastingdelict is frappant. Ook daarmee heeft de Neder-lander steeds op slechten voet gestaan! Hoezeer men ook vertrouwen mag hebben in de resultaten van de opvoedende taak van straf- en tuchtrecht en hoezeer men mag vertrouwen op een hooger worden van het niveau der algemeene sociale verantwoordelijkheid — de laatste 50 jaar zijn daar-van een frappant voorbeeld — toch zal de gemiddelde Neder-lander *sneller* een economisch delict blijven plegen en daartoe eerder blijven komen, dan tot een ander.

Als tweede eigenaardigheid heeft dit delict, dat aan den eenen kant het winst-motief, aan den anderen kant het nood-druft-motief en het naakte levensbehoud daarbij een groote rol spelen¹ (hongerwinter 1944/45). In dit soort zaken kun-nen economische motieven een dermate elementaire kracht hebben, dat zij bij overigens hoogstaande menschen alle beperkingen doorbreken. Tegen de enorme sterkte dezer motieven past inderdaad eene *versterkte* afweer en is deze strikt noodzakelijk.

Als derde bijzonderheid treedt naar voren het dynamisch

¹ In het bijzonder wijst ook hierop Prof. Mr. LANGEMEIJER in Ned. Jur. Blad 1936 blz. 21.

karakter dezer wetgeving: wat heden nog geoorloofd is, is morgen verboden en omgekeerd, het *strafwaardige* van het delict is plotseling uit de lucht vallend, als moreel verwerpelijk niet *direct* te begrijpen en ook niet dadelijk algemeen bekend — en dit is haar *zwakte* — en omgekeerd is het heden verbodene morgen straffeloos en kan daarom niet zóó zwaar als moreel-verwerpelijk worden ingezien. Met dit soort strafwetgeving is men constant op weg naar wat de Duitschers noemen „Ueberspannung der Strafgewalt”,¹ en het is maar de vraag wanneer de lijn zal breken; in eene bevolking met groote zelftucht en groot sociaal gevoel als bij de Engelsen en Zwitsers, zal die grens niet snel zijn bereikt, in landen als Italië en Roemenië, waar zelfs de *doodstraf* op zwart-handel gesteld schijnt te zijn, is die grens al lang overschreden. De strafsanctie is als „beteugelingsmiddel” lam geworden!

Als vierde eigenaardigheid moge worden genoemd en wordt doorlopend door de drie betrokken Departementen (Landbouw, Handel en Financiën) naar voren gebracht de noodzaak van het direct en algemeen werken van eenig nieuw verbod, wil de geheele ordenings-regeling daarin vervat, niet volkomen mislukken:² zoo bij prijszettingen en nieuwe distributieregelingen en bovenal óók bij de z.g. deviezen-bepalingen. Vandaar bij deze laatste het voorkomen van nog verdergaande preventieve maatregelen, zie boven blz. 198 en 199.

Geheel in overeenstemming met dien bijzonderen aard v/h econ. delict vertoont deze groep delinquenten in de practijk dan ook een véél grooter spreiding in de lagen der bevolking als die der gewone criminaliteit. Een criminologisch en sociologisch onderzoek naar deze criminaliteit zou zéér belangrijk kunnen zijn en — oppervlakkig naar de practijk te beoordeelen — m. i. uitwijzen:

- a. dat het percentage veroordeelde „beroeps”-zwarthandelaren in tegenstelling met de sensationele pers-berichtjes, maar gering is;
- b. dat degenen, die als „bij”-verdienste zwarthandel etc. bedrijven (gehuwde vrouwen b.v.) echter vrij groot is;

¹ Zie daaromtrent het ernstig-waarschuwend artikel van Prof. v. BEMMELIN in W. 12653 en diens aanhaling van het gezegde van den beroemden criminoloog ROSCOE-POUND: „The layman's short and simple cure for all ills is to hurt somebody”.

² Zie ook Mr. GLIJSSENS' prae-advies blz. 4.

c. dat zwarc uitgebreide gevallen (behalve corruptiegevallen van ambtenaren) evcneens maar gering zijn, maar dat het percentage lichte gelegenheidsgevallen echter zéér hoog is; en

d. dat het z.g. „Dunkelziffer” dezer criminaliteit enorm hoog is.¹

Over de recidive is helaas niets zekers bekend; ook daarvan zou m. i. het percentage meevallen ofschoon bewijzen daarvoor mij onthreken alleen bleken mij tijdens de bezettingsjaren niet-geëxecuteerde (i. v. met „Ommen”) zwart-handelaren en -slachters na de bevrijding in zóér aanmerkelijk procentage zich te hebben gereclasseerd en terug te zijn in hun „oude vak”, waar zij zoo meedoogenloos en „steun”loos door den bezetter waren uitgesmeten. Verreweg de meesten daarvan hadden na oplegging hunner niet-geëxecuteerde straf géén nieuwe ee. delicten gepleegd!²

Hoezeer met het bovenstaande de bijzondere aard van het economisch delict wordt erkend, toch wettigt dit, naar zijn bescheiden meening niet het handhaven van een principiëel *aparte* berechting. Ook op andere gebieden der criminaliteit behooft een waakzame Staat ter zijner verdediging bij ontdekking van een misdrijf een efficient, snel-werkend en diep-ingrijpend opsporingssysteem en een nuttig, ré-educatief repressie-stelsel, vooral juist in eene democratie als noodzakelijk tegenwicht tegen de vele en wel-gefundeerde vrijheden en juist ter bescherming daarvan. Hoezeer het aan die waakzaamheid vóór 1940 heeft ontbroken, hebben wij tot onze schade en schande geleerd. Op staatsrechtelijk bled onthrak vóór 1940 eene behoorlijke wet³ op het georganiseerde partijwezen, waardoor o. a. contróle op en publiciteit der geldmiddelen dier partijen mogelijk geweest zou zijn, op strafrechtelijk gebied vertoonde Titel I van het 2e

¹ De belangstelling voor de z.g. Dunkelziffer der criminaliteit — d.w.z. de onopgeloste gevallen — is in ons land verbluffend gering; toch zijn zij van het hoogste belang om een inzicht te verkrijgen in de efficiency van Politie en Justitie. De Rijksrecherchecentrale te Den Haag heeft in 1942 eenige onvolledige getallen verzameld, waaruit bleek, dat in dat jaar in gemeenten boven 20.000 inwoners $\pm 40\%$ en in de kleinere gemeenten $\pm 34\%$ der zaken onopgelost bleef. In dat jaar werden bovendien 66.737 rijwielen alleen al gestolen door onbekenden! Vóór den oorlog bedroeg het aantal rijwioldiefstallen te A'dam *per dag* 100—125, een enorme economische schade, waartegen geheel onvoldoende is geroageerd!

² Zéér opmerkelijk is ook het goed verloop van de (weinig) voorwaardelijke veroordeelingen.

³ Zie hierover Mr. v. d. GOES VAN NATERS in zijne: „De leiding v/d Staat” 1945, blz. 142/3.

boek W. v. Sr. bedenkelijke hiaten en te lage straffen, waar- onder het ontbreken van de doodstraf¹, op belastinggebied² werd het z.g. bank-geheim en op andere gebieden (het medische³ b.v.) werden ook tegenover de Justitie de ambts- en beroeps-geheimen te stringent gehandhaafd, op het gebied der strafprocedure — al onderschrijf ik geenszins de scherpe critiek in 1934 in de Ned. Jur. Ver. geleverd op ons uitnemend heldere en evenwichtige Wetboek van Strafvordering — lijden wij aan een teveel op straffe van nietigheid voorgeschreven formaliteiten en aan een chaotische en totaal onoverzichtelijke regeling der inbeslagnemings- en binnen-tredings-bevoegdheid der opsporingsambtenaren en aan een te ruim openstellen van appel en cassatie, waardoor die procedure aan snelheid en efficiëntie inboet, op het gebied der specialisatie onzer strafrechters — al jaren lang gewenscht door de rechterlijke macht zelf getuige het uitvoerige rapport der Strafrechtsvereniging van n.b. 1930⁴ — zijn wij ten achter om maar niet te spreken van een uiterst inefficiënt en onvoldoende reclasseerend strafstelsel!⁵ Op het gebied der civiele procedure heeft de Ned. Staat zijn eigen centrale rechtspraak door gebrek aan moderniseering van ons W. v. Burgerl. Rechtsvordering totaal laten ondermijnen door de arbitrage, etc. etc. Wordt ons geheele straf- en opsporingsstelsel gemoderniseerd, dan behoeft men voor deze economische feiten geen aparte „bijzondere” Rechters noch aparte straffen en maatregelen. Te minder is daarvoor reden, nu te verwachten is dat „ordeningsvoorschriften” voor goed een deel van ons strafrecht zullen *blijven* uitmaken en geen „bijzonderheid” meer zullen zijn.

Uit het bovenstaande zal het den lezer al wel duidelijk geworden zijn, dat ik geen voorstander kan zijn van de beide „tucht”rechtspraken op dit gebied (de derde, die der organi-

¹ Een pikant voorbeeld van verandering van inzicht levert op Prof. Mr. GERBRANDY, die in Mei 1940 bij het wetsontwerp n^o. 226/40 zich tegen invoering der doodstraf verklaarde, om deze in 1944 met terugwerkende kracht in te voeren!

² Voor 1940 gold de regel dat een Inspecteur van Belastingen in eene strafzaak n.b. *geén* gebruik mocht maken van gegevens hem uit andere belastingdossiers bekend.

³ Men denke hierbij b.v. aan de gevallen van abortus met doodelijken afloop: door het medisch beroepsgeheim zijn vele uiterst gevaarlijke aborteurs hun straf ontkomen.

⁴ Opgesteld door Prof. Mr. VAN DIJCK, Mrs. BESIER, CNOPIUS, DE BIE en MULLER. Het Departement van Justitie had hiervoor echter nimmer één cent over!

⁵ Het meest-vaste cijfer in onze statistiek sinds 1896 is dat der recidivisten, n.l. $\pm 40\%$!

saties zelf, moge ik hier vanwege haar geringen omvang terzijde laten). De beide bijzondere motieven daarvoor aangevoerd in 1942 en aangehaald door Mr. STOFFELS, heb ik boven (blz. 170/71) reeds verworpen. Rest thans nog de méér algemeen daarvoor aangevoerde¹ motieven te behandelen en wel:

1^o. werd wenschelijk geacht op de georganiseerde delinquenten van dit soort ook voor de *strafbare* daden en niet alleen voor overtredingen der statutaire (eere-) regelen, behalve in de zeer zware gevallen *uitsluitend* tuchtrecht toe te passen. Reeds dadelijk werd dit tuchtrecht buiten zijn eigen grenzen uitgebreid door de disciplinaire straf van schrapping als georganiseerde der bepaalde organisatie uit te breiden tot *alle* aanverwante organisaties² (zie boven blz. 154) en door de jurisdictie, gegrond op de Landbouweriswet, ook uit te breiden tot die over feiten van „aanverwante” wetten, b.v. de Distr.wet. Reeds in 1934 sprak Mr GOSLING (zie boven blz. 155) twijfel uit over dit soort „tucht”rechtspraak: reeds in 1934 schreef Mr VEEGENS in W. 12810: „Men kan niet in gemoede volhouden, dat de georganiseerden behooren tot een *bijzonderen* kring, waarvoor eigen normen gelden, welker schending afzonderlijk, náást die van de gemeene rechtsorde, geboet moet worden.” Na 1942 — tijd van het publiek-rechtelijk worden der crisis-organisaties en bedrijfschappen — is dit heelemaal niet meer vol te houden; terecht schreef dan ook Mr. STOFFELS (blz. 15) ad art. 1 Besluit Tuchtrechtspraak V.V.: „Reeds terstond blijkt duidelijk, dat de tuchtrechtspraak, die in dit Besluit zal worden geregeld, *niet* is tuchtrechtspraak in den eigenlijken zin v/h woord” en op blz. 17: „Wij komen derhalve tot de conclusie, dat wij hier eigenlijk voor ons hebben *strafrecht*, waaraan een tuchtrechtelijke tint is gegeven, een *mixtum compositum* waarin het *strafrechtelijk* element overheerscht”. Tenslotte zegt de Mem. van

¹ STOFFELS blz. 1 en Mr. E. BLOEMBERGEN: „Administratieve Rechtspraak op Economisch Terrain”, Prae-advies 1946 blz. 20 e.v.v.

² Men stelle zich ter vergelijking voor, dat bij Advocaaten schrapping van het tableau *tevens* zou medebrengen verval v/h lidmaatschap der Ned. Jur. Ver. of andere juridische gezelschappen. Zou men dat als „recht” erkennen? De werking van de beslissing van den op beperkt terrein bevoegden Raad van Orde en Discipline wordt daarmee uitgebreid tot terreinen, waarvoor den Raad alle zeggenschap ontbreekt.

Toel. op het voor-ontwerp Ec. Del.: „Eene andere ernstige zwakheid van het systeem is de omstandigheid, dat daarin andere organen dan de rechterlijke een taak vervullen, die in wezen *strafrechtspraak* is”, terwijl dan verderop zelfs van „quasi-rechters” wordt gesproken! Ook Mr. GLJSEN qualificeerde in 1936 blz. 36 reeds de tuchtrechtspraak als „in wezen *strafrechtspraak*”.¹

Mijn grootte bezwaar hiertegen is nu, en het heeft mij verwonderd in alle discussie's dit niet te hebben aange troffen, dat daarmede toch een m. i. *ongerechtvaardigde en onbillijke ongelijkheid* van berechting is geschapen en is toegepast tusschen de georganiseerden (b.v. ondernemers, verkoopers van zwarte waar) en de niet-georganiseerden (koopers). Al mogen de eersten de verzekeringsstelling al niet ontloopen in den aanvang van het onderzoek, zij ontloopen daarna wel de oventueele prev. hechtenis, de gevangenisstraf, de openbare berechting met wellicht onaangename „pers”-verslagen, het odium eener strafzaak en tenslotte de vermelding van een straf op hun strafblad! Vooral ook over dit laatste denke men niet te gering, omdat zulke een vermelding nog jaren na dato bij sollicitatie's naar rijks-, gemeente- of andere betrekking en voor iemand de deur gesloten kan houden. Algemeen wordt de binnenkamersche „tucht”-berechting aanmerkelijk lichter opgevat als de openbare strafrechtspraak.² Op geen scherper wijze wordt dit thans uiteengezet dan in de M. v. Toel. (blz. 3) op het voorontwerp Ec. Del. mede te onderteekenen — *mirabile dictu* — door die drie Departementen Landb., Handel en Nijverheid (thans Ec. Zaken geheeten) en Financiën, die *voordien* juist die tuchtrechtelijke behandeling hebben ingesteld en zeer geprezen, welke behandeling thans in art. 6 van het ontwerp, tenzij bij uitzondering, juist wordt *uitgesloten*. Behalve het nimmer te vermijden gevaar van dubbele berechting worden thans als bezwaren tegen het bestaande systeem aangevoerd: het niet-voldoende aansluiten aan het gewone strafrecht, het daardoor belemmeren van het inzicht bij de delinquenten in de strafwaardigheid dezer feiten, het voet geven aan de „insinuatie, dat de

¹ Aldus ook de leden der Ned. Jur. Vereen. Mr. DE GROOTH en Mevr. Prof. HAZEWINKEL, anders Prof. POMPE. Zie blz. 154, 157 en 204 der Handelingen 1936.

² Reeds in 1936 sprak Mr. MARX van een soort „Klassejustitie” pro georganiseerden, Handelingen blz. 142.

wetgever den specialen rechter heeft te hulp geroepen omdat hij zijn eigen regeling uit een oogpunt van gerechtigheid niet hoog aanslaat en daarom vreest, dat de gewone rechter, in wiens rechtvaardigheid een algemeen en hecht vertrouwen bestaat, de nieuwe delicten zachter straffen zal, dan hij, wetgever, wensch¹ te ernstiger, nu die tuchtrechters *niet* voor het leven zijn aangesteld ! Scherper principieel veroordeeling van het bestaande systeem is welhaast niet denkbaar, maar *juist* is zij m. i.;

20. het bezwaar, dat de gewone strafrechter te licht straffe en straft. Bij gebreke aan eene zoo uitvoerige analyse der opgelegde boete's door den gewonen strafrechter, als thans voor die van de tuchtrechters, verschijnt in de uitgaven „Economische Criminaliteit” van het Centraal Bureau voor de statistiek, is de juistheid van dit doorlopend gehoorde verwijt moeilijk *wetenschappelijk* vast te stellen. Berust het verwijt niet vooral op speciale zaken en op indrukken ? Wordt het door de *totale* cijfers der opgelegde boete's wel gesteund ? Wanneer ik bijv. zie op tabel XV dier econ. uitgaven, dat in Mei 1946 op de totaal 1693 door den Tuchtrechter V.V. opgelegde geldboete's er 1253 *onder* de f 100.— waren, 398 van f 100.— tot f 500.—, 32 van f 500.— tot f 1000.— en slechts 10 boven de f 1000.—, dan weet ik nog niet of deze zóó gunstig afsteken bij die van den Bijz. Econ. Pol. R. Hiernaast moet dan nog worden gelegd tabel XIV, waaruit blijkt, dat op totaal 2107 *schikkingen* er 1776 met minder dan f 100.— werden betaald, 314 met f 100.— tot f 500.— en 17 met f 500.— tot f 1000.—. Ziet men naar de opgelegde boetes door den Tuchtr. v. d. Prijzen (tabel XX) dan vindt men op 3344 boetes er 2323 *onder* de f 100.— 811 van f 100.— tot f 500.—; 115 van f 500.— tot f 1000.— 88 van f 1000 tot f 10.000.— en 7 boven f 10.000.— en op tabel XIX op totaal 499 schikking ener 464 *onder* de f 100.—, 22 van f 100 tot f 500.—, 1 van f 500.— tot f 1000.— en 1 van f 1000.— tot f 10.000.—. Dat met deze boetes het „genoten voordcel” steeds is weggenomen — het vaste argument in deze zaak — is niet erg aanmerkelijk. Gezien deze cijfers, zou misschien de gewone strafrechter nog niet zoo slecht uit het strijdperk komen.¹

¹ Bij gebrek aan andere gegevens mogen hier worden vermeld, dat in het 4^e kw. 1946 alleen al door den Bijz. P. R. te Amsterdam op 2041 zaken, 1557 boetes onder f 500, 14 daarboven werden opgelegd, maar

Principieel onjuist is trouwens de vergelijking, omdat beide tuchtrechters over het algemeen veel beter financieel-gepositueerden berechten dan de strafrechter, die de „man of the street” in grooten getale te berechten krijgt, minder kapitaalkrachten en dus met *lagere* boete te treffen.

Onmogelijk is de vergelijking bij de vrijheidsstraffen: zal men ééne week hechtenis of gevangenisstraf van den Bijz. Pol. R. gelijkstellen aan f 100.— of aan f 1000.— of f 10.000.— boete van de Tuchtrechters? Tenslotte zal de gewone strafrechter toch altijd meer geneigd zijn ook het economisch delict te plaatsen in het *geheel* der criminaliteit: legt hij bijv. voor een diefstal zes maanden gev.straf op, dan zal hij het slachten van een varken niet hóóger aanslaan, etc. etc. Op de neiging van den „specialist” steeds zijn eigen zaak als de allerbelangrijkste ter wereld te beschouwen, wees ook reeds Mr. GIJSEN (en hij kon het weten!) op blz. 23 van zijn praeadvies;

- 3º. het breed-uitgemeten voordeel der specialisatie. Nu sinds 1942 de *werkelijke* vakman, specialist en leek, uit de tuchtrechtspraak V.V. is verdwenen, kan ik dit motief niet hoog meer aanslaan. Waarom hij eigenlijk in 1942 werd afgedankt, is mij onbekend.¹ Naar men zegt, bleek zijn niet geheel losstaan tegenover delinquenten, die eventueel zijn leveranciers, afnemers of concurrenten konden zijn, een bezwaar te zijn; dat ook het oordeel dezer vakmensen over een bepaald geval dikwijls sterk uiteen kon loopen, vermeldt Mr. GIJSEN (blz. 21) Van eene werkelijke specialisatie, die de kennis van den vakman-niet-jurist zou kunnen vervangen, kan men — *salva reverentia* — bij de straf- en tuchtrechters en het O. M. moeilijk spreken. Het economisch terrein is zóó ontzaglijk uitgebreid, en zoo tot in uitersten gespecialiseerd, dat een vakman op één der gebieden volkomen leek is, op andere volleerd.²

bovendien 80 gev.straffen onder en 276 boven 1 maand. Uit het bovenstaande blijkt implicite, dat ik nog geenszins bewezen acht „dat de klassieke rechtspraak ten eenenmale heeft *gefaald* om door een juiste bestrafing de *regeeringspolitiek te steunen*” zooals mijn mede-prae-adviseur, Mr. BLOEMBERGEN, daarover schreef in „De Naaml. Vennootschap” 1946 blz. 89. Waarom wil men dan thans *terugkeeren* tot die vermaledijde „klassieke rechtspraak?” Moet de Rechter trouwens aan de hand loopen van de dagelijks wisselende economische politiek van bepaalde Departementen? Op blz. 54 ibidem spreekt Mr. Kruseman reeds van neutrale (= klassieke) tegenover „politieke” rechtspraak!!

¹ Mr. GIJSEN (blz. 20) vermeldde juist het goed voldoen der oude samenstelling van 2 juisten en één deskundige.

² Dit was ook terecht erkend in het oude systeem, waar de vakman-niet-jurist telkens uit de benoodigde branche kon worden betrokken.

Mr. DE VRIES heeft in zijn boven (blz. 53) reeds genoemde rede (1942) die „specialisecring” van het O. M. kostelijk geparodiceerd, waar hij schrijft: „Het (O. M.) schermt met vetzuurgehalten van zeep als de eerste de beste scheikundige. Ook zonder de textielschool te hebben bezocht, kent het alle textielproducten op zijn duimpje, kruideniers-examens zou het met glans kunnen doorstaan, want het weet haarfijn te vertellen uit welke aan distributie onderworpen bestanddeelen bepaalde puddingpoeders bestaan. Met alle huishoudelijke en bonnenproblemen is het evenzeer op de hoogte als met landbouw, boschbouw en vee-teelt. Flora noch fauna hebben voor het Ec. O. M. meer eenig geheim, hetzij het nu zuidvruchten of garnalen of pluimvee betreft, om van puf, nest en leng maar te zwijgen. Met gerepeld en ongerepeld vlas is het evenzeer vertrouwd als met koolrapen, pastinaken, medeplichtigheid of poging tot uitlokking” etc. *In werkelijkheid* heeft deze „specialisatie” bestaan uit het aanstellen van een aantal zéér jeugdige straf- en tuchtrechters en leden van het O. M. — juristen, voordien geheel *onbekend* met al die economische voorschriften, noch economen van huis uit — die echter met jeugdige energie zich zéér snel hebben ingewerkt in een ongewone strafrechtelijke stof en met een open oog voor het belang eener strenge repressie in de tegenwoordige omstandigheden. Dat desniettemin deze straf- en tuchtrechtspraak ook naar de meening der Dep. van Landbouw, Handel en Financiën slaagde, is m. i. een bewijs, dat men den eisch van „specialisatie” schromelijk overdrijft. Op den keper beschouwd werd er met dien eisch van „specialisatie” door die Dep. niets anders bedoeld¹ dan het *zéér hoog aanslaan van de belangrijkheid* dezer delicten en diensengevolge van de wensche-lijkheid van zeer zware straffen en snel ingrijpen bij ontdekking — een liedje dat later ook op de maandelijksche bijeenkomsten van Ec. R. en O. M. in allerlei toonaarden werd gezongen, en dat men evenzeer had kunnen bereiken, en in het belastingstrafrecht ook nog steeds tracht te bereiken, door het invoeren van wettelijke strafmini-ma, wat men in 1941 met het Ec. Sanctie Besl. op enkele

¹ Zie de boven reeds aangehaalde artikelen van Prof. TAVERNE en Mr. LAM en STOFFELS, blz. I, 6 en 7 en het zoojuist aangehaalde artikel van Mr. BLOEMBERGEN.

onderdeelen dan ook deed. Een dergelijk „leiding”-geven aan de strafrechtspraak behoeft men nog niet direct een „inbreuk op de onafhankelijkheid” van den rechter te noemen en wordt, meen ik, door de jongere juristen ook niet als zoodanig gevoeld. Zij dient dan m. i. echter uit te gaan van het Dep. van *Justitie* en niet verwerkelijk te worden via den bedenkelijken omweg van gedenatureerde „tucht”-rechtspraak door speciaal aangestelde nieuwe rechters met afwijkende en vergrootte bevoegdheden. Bij eene intensieve algemeene specialisatie van den strafrechter op economisch, criminologisch en sociologisch gebied, zooals reeds jarenlang gewenscht, is een juist, *eigen inzicht* in het belang der diverse soorten criminaliteit tegenover het algemeen belang zéér wel ook van den „gewonen” strafrechter te verwachten. Dat hij thans reeds dat peil ook naar het inzicht dier drie Departementen zou hebben bereikt, bewijst het wetsvoorstel tot terugbrenging van al deze zaken bij de gewone strafrechtspraak. Te meer lijkt die eisch van bijzondere „specialisatie” overdreven, nu dit soort zaken van den aanvang af juist zéér *geringe* juridische en bewijs-moeilijkheden bleken op te leveren: het bijzonder klein aantal cassatie-uitspraken is daarvan ook een bewijs.¹

Naar mijn bescheiden meening is dus de gewone strafrechter voldoende bekwaam en kan hij zich in inderdaad ingewikkelde kwesties door beëdigde deskundigen doen voorlichten, zooals dit ook geschiedt in Octrooizaken, zwendelzaken, vervalschingen, verkeersdelicten etc. etc. Dat, nu op het terrein van wetgeving en bestuur de idee der functioneele decentralisatie ingang heeft gevonden, de *rechtspraak* niet mag achterblijven² acht ik een uiterst gevaarlijke en tot heden onbewezen stelling. In waarheid bedoelt men die rechtspraak „politiek” te maken!

40. het voordeel der snellere berechting. Boven op blz. 211 heb ik reeds uiteengezet, dat deze eisch voor *alle* straf-procedure's moet gelden. Wanneer daaraan iets — en misschien veel — ontbreekt, dan ligt het op den weg van het Dep. v. *Justitie* voor verbetering zorg te dragen³ en

¹ De beide editie's v. LONKHUYZEN bevatten tezamen $\pm$ 100 arresten v/d H. R., hetgeen op het enorme aantal voorschriften zéér gering moet worden geacht.

² Blz. 21 prae-advies Mr. BLOEMBERGEN.

³ Aan *tijdsge* voorbereidingen tot invoering van den Ec. Rechter ontbrak er veel in 1941, zooals wederom in 1945 bij invoering der Bijz. Hoven:

geeft dit maar niet het recht aan elk apart betrokken Departement speciale gedenatureerde „tucht”-rechtspraak in te voeren. Ik onthul hier, meen ik, geen geheim, wanneer ik meedeel dat er in 1942 óók nog voor *handel en nijverheid* een „Besluit Tuchtrechtspraak” gereed lag, terwijl er ook jaren geleden reeds op speciale „verkeers”-rechters werd aangedrongen¹ en er thans nog weer voor „bedrijfsrechters” propaganda wordt gevoerd, die dan ook de strafzaken zouden moeten behandelen (zie boven blz. 142). Hoevele soorten van die bedrijfsrechters zouden wij dan wel niet moeten hebben en welke totale verbrokkeling en versnippering van strafrechtspraak zou dit alles niet meebrengen.² Mr. BLAISSE deelt in zijn vermeld artikel over: „Decentralisatie van Rechtspraak en bedrijfsrechtspraak” in Naaml. Vennootschap 1943, blz. 115, mede, dat een aangeslotene bij eene organisatie op het gebied der Voedselvoorziening, die voor zijne onderneming ook is ingeschreven bij de betrokken horizontale groep, bij de uitoefening van zijn bedrijf met *elf*³ rechtsprekende college's te maken krijgt en noteert daarbij: „Een feit is, dat er op het gebied der rechtspraak momenteel in het bedrijfsleven een *chaos* heerscht. De groote lijn is geheel uit het oog verloren” etc. Mr. PIETERS in zijn artikel: „Bedrijfsrechtspraak” in „De Naamlooze Vennootschap” 1946, blz. 27, telt er nog drie bij⁴, *alzo veertien!* Excusez du peu! Dit alles begint bedenkelijk veel te gelijken op de bekende „vingt manières de jurer à Paris” en is waarlijk geen aanlokkelijk beeld voor de toekomst.

zonder Rechters, O. M., Griffiers, personeel, gebouwen en . . . schrijf-machines kan zulk een apparaat nu eenmaal niet werken. Dat gouverner „*prévoir*” is, schijnt bij dat Departement niet al te best te zijn doorgedrongen. Men denke b.v. ook nog aan de slechte voorbereiding van arrestatie van N.S.B.'ers in onze oorlogsdagen en eveneens na de bevrijding!

¹ Zie de artikelen van Mr. v. ESSEN in Ned. Jur. Blad '40 blz. 170 en zijn boek „Verkeersorde” 1939.

² Alleen de Voedselvoorziening kent al $\pm$ 20 Bedrijfschappen: moet ieder dan zijn eigen strafrechter hebben?

³ Te weten: 1 gewone civiele rechter, 2 arbitrage in civiele zaken, 3 bindend advies daarin, 4 Scheidsgerecht Voedselvoorziening voor bestuursgeschillen, 5 strafrechter, 6 tuchtrechter V. V., 7 bestuursstraf. (prijzen), 8 Rijksbureaux, 9 rspr v/d betrokken verticale groep, 10 idem horizontale groep, 11 rspr. voortvloeiende uit sociaal-economische conflicten.

⁴ Te weten: 12 de Minister van Handel en Nijverheid, 13 bindend advies in tuchtzaken (kartelregeling) en 14 arbitrage in idem.

Tegenover de zoo hooggeroemde en zoo sterk naar voren gebrachte „snelle berechting” bij de tuchtrechtspraken staat men trouwens zéér sceptisch als men de getallen ziet op de tabellen in de „Econ. Criminaliteit” van Mei 1946.¹ Op tabel V sub C ziet men dat er bij de tuchtspr. V. V. in 144 gevallen tusschen den datum van het constateeren van het feit en de ontvangst van het P.V. ten parkette één week verliep, in 677 gevallen echter 1—2 weken, in 2102 2 w. tot 1 maand, in 2157 1—2 maanden en in 723 meer dan 2 m. Op tabel XVII ziet men dan de termijnen, welke verloopen tusschen datum binnenkomst P.V. en uitspraak en wel in 23 gevallen twee weken, in 245 2 w. tot 1 m., in 628 1—2 m., in 451 2—3 m. en in 455 *méér dan 3 m.*

Bij de prijzen-tuchtspr. zijn die cijfers zeker niet beter. Op tabel XI sub c ziet men tusschen constateeren van het feit en inkomst P.V. ter griffie in 187 gevallen ééne week verloopen, in 354 1—2 weken en in 1199 2 w.—1 m., in 2290 1—2 m. en in 3075 *méér dan 2 m.* Op tabel XXII ziet men tusschen datum ontvangst P.V. ter griffie en de uitspraak in 146 gevallen twee weken verloopen, in 1132 2 w. tot 1 m., in 1567 1—2 m., in 333 2—3 m. en in 281 *méér dan 3 m.*

Bij gebreke aan een dergelijke analyse voor de strafzaken kan niet worden bewezen, dat aldaar eene snellere afdoening plaats heeft maar zoo héél veel zal deze toch niet verschillen, meen ik.

Een inderdaad efficient middel om deze berechting voor een zéér klein deel althans te versnellen, is natuurlijk gelegen in eene beperking van het hooger beroep; voor de inappellabele zaken vervalt dan eene instantie. Bij de tuchtspr. V.V. was en is de limiet voor appèl f 200.— boete (art. 32), bij die voor de prijzen f 500.— (art. 17 lid 2), bij den E. R. eveneens f 200.—, beide laatste thans om onbegrijpelijke redenen vervallen in het Besluit E 135. Toch moet men zich m. i. geen té groote illusie maken van dit middel: het aantal appèllen is n.l. gering: in strafzaken werden in 1942 1584 arresten gewezen tegen 39,040 vonnissen in eersten aanleg,² d. w. z. $\pm 4 \%$; bij de tuchtspr. V.V. waren die getallen 726

¹ Ter bekorting poem ik slechts deze maand; de andere vier maanden wijken hiervan niet sterk af.

² In '43, 2106 arresten tegenover 40.248 vonnissen d.w.z. $\pm 5 \%$.

tegen 20,789 d. w. z. $\pm 3\frac{1}{2}\%$. Er zou m. i. geen bezwaar tegen bestaan de limiet nog te verhoogen tot f 500.— of f 1000.— (dit laatste thans voorgesteld in het voor-ontwerp E. D.) doch of dit veel aan het aantal appèllen zou veranderen geloof ik niet, omdat het daarbij vooral gaat om de opgelegde gevangenisstraf gewijzigd te krijgen in voorwaardelijke straf of geldboete. Om eene nog snellere berechting te verkrijgen wil men thans het Gerechtshof te Den Haag bij uitsluiting daarmede belasten, waardoor reeds eenheid in rechtspraak verkregen zou kunnen worden en men de cassatie, behalve die in het belang der wet, kan laten vervallen. Practisch lijkt het mij niet goed mogelijk dat één kamer van een Hof ± 3 à 4000 arresten zou kunnen wijzen, (het Centraal College wees er in 1946 al 1336, waarbij dan die 2.000 der Bijz. Pol. R. en al die der tuchtrechters van de Prijzen komen); naast deze eind-arresten komen echter nog een groot aantal appèllen der gevangenhoudingen, te schatten m. i. op ± 500 , waarbij eene groote administratie van heen- en weer te zenden stukken, afgezien nog van de verre reizen, die appellanten met hun raadslieden te maken zullen krijgen vanuit Leeuwarden en Maastricht e.v. Theoretisch geldt natuurlijk als hoofd-bezwaar, dat de nu eenmaal *territoriale* indeeling onzer jurisdictie op dit punt wordt doorbroken; de herinneringen aan het beruchte Economische Gerechtshof uit den bezettingstijd zijn nu niet zóó aangenaam, om deze nieuwe regeling eventueel gewenscht te maken. Vooral niet als men ook dit Hof dan „politiek” gaat bezetten! Een tweede theoretisch bezwaar is, dat op deze wijze een *lager* college dan de H. R. op dit gebied de „eenheid” van rechtspraak in handen zou hebben, welke eventueel bij de algemeene beginselen, de poging b.v., zou kunnen gaan *afwijken* van de vaste leer van den H. R. Een dergelijk verschijnsel deed zich reeds voor met de rechtspraak van den Bijz. Raad van Cassatie en met het Centraal College. (Zie Mr. VERGENS in Hand. Ned. Jur. Vercen. 1936 blz. 157.)

50. het voordeel van het vrije, informeele bewijs. Ook dit voordeel wordt m. i. in 't algemeen veel te hoog aangeslagen. Ook een tuchtrechter, die zichzelf respecteert en niet als een uitspraken-automaat ten dienste van een

bepaald Departement wil fungeeren, zal op één enkele getuigeverklaring of op één enkel vodge papier, of op *te* losse vermoedens vooral van opsporingsambtenaren, geen veroordeeling willen uitspreken. De bepalingen van ons Wetboek van Strafvordering zijn trouwens soepel genoeg (Prof. VAN BEMMELEN wees zeer terecht daar reeds op in 1936 Ned. Jur. Blad '36 blz. 518) om waarlijkschuldigen daarmede te kunnen veroordeelen en de practische jurisprudentie van den H. R. (men denke o.a. aan de de-audit-arresten) is daarbij een goed hulpmiddel. Het voor-ontwerp E. D. laat zelf trouwens dit voordeel vallen.¹

60. het voordeel der speciale „tucht“-straffen. Zoowel in het Ee. Sanctiebesluit als in Besluit E 135 zijn zij vrijwel allen overgenomen in de gewone strafrechtspraak, zoodat dit voordeel reeds lang is vervallen en *thans* geen motief meer kan zijn tot behoud eener tuchtrechtspraak op dit gebied.

Tegenover al deze boven-besproken voordeelen staan echter ook bezwaren! In de eerste plaats is daar het bezwaar, dat het voor géén jurist doenlijk is langer dan 4—5 jaar alléén of in hoofdzaak alleen met de berechting van dit soort zaken te worden belast; zij zijn van een dermate groote eentonigheid en eenvormigheid dat een jarenlange belasting daarmede wel tot eene benauwenis moet worden. Eene rouleering zoowel van rechters als O. M. is de aangewezen oplossing en is bij iedere rechtbank zeer wel te volbrengen; terwille van de inwerking en routine in dit soort zaken zou m. i. de diensttijd op 4—5 jaar kunnen worden gesteld. In de tweede plaats is daar het boven (blz. 214) reeds besproken bezwaar van *ongelijke* berechting van georganiseerden en niet-georganiseerden. Ten derde is berechting met enkel geldboete veel te slap. En tenslotte is daar het groote bezwaar van verbrokkeling van strafrechtspraak. Een oplossen der beide tuchtrechtspraken in de gewone strafrechtspraak lijkt mij daarom de aangewezen en juiste weg. —

¹ Merkwaardig is ook te zien, dat volgens de vrije bewijsleer bij de Tribunaalrechtspraak zich juist ook weer méér naar de formeele kant van het W. v. Sv. ontwikkelt. Dit is ook zeer begrijpelijk; niet voor niets heeft de strafprocedurc een eeuwenlange ontwikkeling achter den rug!

VII. CONCLUSIE.

Naar mijn bescheiden meening valt er uit al het bovenstaande mede in verband met de thans bestaande ingewikkelde en weinig overzichtelijke regelingen moeilijk eene vaste conclusie te trekken. Op té veel punten moest er in het bovenstaande een „non-liquet” worden geconstateerd en een onbekend-zijn van feiten en cijfers, op andere punten moest er eene té korte ervaring met nieuwe straffen en maatregelen worden vermeld, op weer andere punten eene onzekerheid in de toekomstige ontwikkeling (der bedrijfsschappen b.v.) worden vastgesteld, een volkomen onzekorheid ook in de toekomstige economische ontwikkeling van ons land om reeds thans tot definitieve gevolgtrekkingen te komen. Bovendien heeft men m.i. er in hooge mate rekening mede te houden, dat deze geheele materie zich nu reeds bijna 7 jaren lang heeft ontwikkeld *buiten onzen normalen, nationalen wetgever om!* Zou ook hij gekomen zijn tot deze oplossingen en wegen? Zal ook hij in de toekomst het betreden, niet geheel „nationale” pad blijven volgen of geheel nieuwe wegen willen inslaan in het bijzonder op het gebied der al of niet publiekrechtelijke regeling der bedrijfsorganisatie? Kiest hij de eerste, dan zal er van handhaving van „tucht”recht op dit gebied wel geen sprake zijn, keert hij terug tot den toestand van vóór 1934 misschien juist wel, kiest hij het tusschensysteem van semi-publiek-rechtelijke regeling van de jaren 1934/1942 dan zou wellicht eene tuchtnáást eene strafrechtspraak nog kunnen blijven bestaan. Komt hij, de normale wetgever, in de toekomst spoedig tot eene revisie van ons bestaande strafstelsel en tot eene spoedige hervorming van ons gevangenis-wezen¹, komt hij spoedig tot de zoo lang verbeide specialisatie van den strafrechter, tot eene vereenvoudiging en versnelling onzer gewone strafprocedure, tot een meer eenvormige en overzichtelijke regeling der bevoegdheden der opsporingsambtenaren, dan is er voor deze materie *nog* minder reden tot „bijzondere” wetten en instellingen dan tot heden.

Komen wij op den duur tot eene blijvende „ordering” onzer economie dan zal deze waarschijnlijk worden vastgelegd in een aantal hoofdwetten, b.v. eene Landbouwproductiewet, eene Nijverheids-productiewet, eene Distribu-

¹ Een wetsontwerp terzake schijnt in vergevorderden staat van voorbereiding te zijn.

tiewet, eene Prijsbeheerschingswet en eene Deviezenwet, waarvan de overtredingen dan wel het aller grootste deel onzer strafzaken zullen uitmaken, zoodat het om organisatorische redenen gewenscht zal zijn deze ter snelle berechting toe te vertrouwen aan eenen vasten „Economischen Strafrechter”¹, wiens procedure als blijvende instelling in een Tit. VII A v/h Tweede Boek v/h W. v. Sv. zou dienen te worden geregeld. Theoretisch zou het dan ook juist zijn de enkele bijzondere straffen en maatregelen, voor dit soort zaken bijzonder geëigend, dan ook op te nemen in het algemeene W. v. Sr., ware het niet, dat deze dan verder met de delicten uit dat algemeene Wetboek niet meer in verband zouden staan, aangezien nu eenmaal alle economische delicten — ontstaan ná 1886 — in bijzondere wetten *buiten* het wetboek zijn strafbaar gesteld.

Om deze en andere practische redenen is het dus wenschelijk thans in den overgangstoestand, in eene *aparte* „Wet op de Economische Delicten” het vereischte strafstelsel, de opsporing en de procedure nationaal te regelen. Een wetsontwerp in dezen zin ligt dan ook ter indiening bij het Dep. v. Justitie gereed.

I. STRAFSTELSEI.

Welk straf- en maatregelenstelsel behoort m.i. nu zulk eene wet te bevatten aan de hand van al het boven door mij betoogde?

- A. Hoofdstraffen: zooals boven blz. 204/5 betoogd, zou ik de bestaande hoofdstraffen van 1: gevangenisstraf, 2: hechtenis en 3: geldboete, uitgebreid willen zien met 4: plaatsing in eene R.W.I., 5: sluiting der zaak of stillegging der bedrijfsmiddelen v/d veroordeelde tot uiterlijk één jaar en 6: verbod van uitoefening van een beroep eveneens uiterlijk voor één jaar. Tevens zou ik de combinatie van al deze straffen onderling en met de geldboete mogelijk gemaakt willen zien. De maxima der geldboete ware te stellen op fl. 100,000 bij de misdrijven en

¹ Deze titel komt mij juist voor dan die van Ec. Rechter, omdat deze laatste den schijn kan wekken, dat deze rechter ook civielrechtelijke econ. zaken zou behandelen. In het voorontwerp Ec. Del. wordt thans als naam voorgesteld Econ. Pol. Rechter. Met „politic” hebben deze zaken echter weinig te maken, terwijl deze titel het soort zaken ook weer bagatelliseert, wat voor het publiek belang onjuist is.

fl. 10.000 bij de overtredingen; de maximum-duur der hechtenis op 1 jaar bij overtreding, de maximum-duur der gevangenisstraf op 6 jaar bij misdrijf. Al deze hoofdstaffen eventueel ook voorwaardelijk op te leggen.

B. Bijkomende straffen: aan de reeds bestaande van 1: ontzetting van rechten, bedoeld in art. 28 Sr., 2: de uitgebreidere verbeurdverklaring van corpora-delicti ook bij niet-eigendom v/d veroordeelde en 3: openbaarmaking v/h vonnis ware toe te voegen 4: geheele of gedeeltelijke ontzetting van bepaalde rechten of geheele of gedeeltelijke ontzegging van bepaalde voordeelen, welke voordeelen of rechten den veroordeelde in verband met zijne onderneming van overheidswege zijn of zouden kunnen worden toegekend, zulks voor ten hoogste 5 jaar.

C. Maatregelen: als zoodanig komen m.i. in aanmerking: 1: storting v/e waarborgsom, welke bij nieuwe onherroepelijk veroordeeling terzake van eenig economisch delict wordt vervallen verklaard ten behoeve v/d Staat, 2: onder-toezichtstelling v/d veroordeelde voor bepaalde tijd van b.v. 2 jaar; deze lijkt mij als treffende den *persoon* juister dan de onder-bewindvoeringstelling van zijn bedrijf, is gemakkelijker uit te voeren en heeft precies hetzelfde effect, 3: betaling van een aanvullend bedrag tot ontneming van onrechtmatig genoten voordeel, 4: opleggen van de verplichting tot verrichten van hetgeen wederrechtelijk is nagelaten en tot tenietdoening van hetgeen wederrechtelijk is verricht.

II. OPSPORING.

De bevoegdheid tot inbeslagname en tot binnentreden van woningen door de opsporingsambtenaren ware te regelen of. art. 27 Besluit E 135. Meerdere centralisatie der opsporingsdiensten en -ambtenaren onder *directe* en uitsluitende leiding der econ. Officieren v. Justitie is gewenscht.

III. PROCEDURE.

De berechting behoort te geschieden *uitsluitend* door den *gewonen* Strafrechter, in verband met den omvang en aard dezer zaken 1^e in den persoon v/e „Economischen Strafrechter” in hoofdzaak, bij elke rechtbank in een of meer exemplaren aan te stellen voor den tijd van uiterlijk 4/5 jaar

en met eene competentie tot 2 jaar gevangenisstraf en 2^o door eene economische kamer van 3 leden bij elk dier rechtbanken in te stellen voor de meer ingewikkelde zaken en voor die, waarin méér dan 2 jaren gevangenisstraf naar het aanvankelijk oordeel v/h O.M. behoort te worden opgelegd, en welke Kamer behoort te worden gepresideerd door den bovengenoemden ec. strafrechter. De omvang der uitspraken in eerste instantie is vermoedelijk te schatten op ± 130 à 150.000 vonnissen¹. Aangezien zeker 95 % daarvan als van „eenvoudigen aard” (bekenntnissen) is te schatten, zal het meerendeel aan den unus-judex toevallen. Naast deze centralisatie van zaken bij de rechters, dient natuurlijk gehandhaafd die bij het O.M.: het bij dit lichaam te verwachten aantal inkomende zaken valt per jaar te schatten op ± 250.000 ². Voor de procedure voor den Econ. Strafrechter kan gehandhaafd blijven die van het Besluit E 135; voor de meervoudige kamer geldt natuurlijk de gewone. De twee andere leden in die Kamer kunnen m.i. routine in dit soort zaken opdoen, om daarna bij rouleering zelf ec. straf. te worden. Van geen enkel strafrechter kan m.i. worden gevergd, dat hij met dit eentonig soort werk langer dan 4/5 jaar wordt belast en zeker niet „voor het leven”. Zulk een rechter zou een volkomen eenzijdig mensch worden, onbruikbaar voor andere juridische werkzaamheden. De appellabiliteit der vonnissen ware m.i. te stellen bij opgelegde hoofd- en bijkomende straffen boven tezamen f 1000 boete en bij alle andere hoofdstraffen onbeperkt. De aanwijzing dier rechters zou kunnen geschieden door de Kroon op advies van president en O. v. J. doch *alléén* uit leden der rechtbank.

Appél. Ik zie geen redenen om dit aan de gewone strafkamer der 5 Hoven te onttrekken; misschien zou het terwille van de continuïteit in de strafmaat gewenscht zijn eene vaste combinatie van 3 leden voor b.v. 3 jaar in het bijzonder hiernede te belasten. Tegen concentratie van alle appels bij één Hof te Den Haag — zie boven blz. 221 — pleit de principiele reden, dat daar- door plotseling voor dit onderdeel der strafzaken zou worden gebroken met het *territoriaal* beginsel onzer

¹ In 1943 wezen de Prijs-tuchtr. 53.303 strafbeschikkingen, in 1946 de Tuchtrechters V.V. 27.036, de Econ. Rechters in 1943 40.248 vonnissen; dit laatste getal is voor 1946 minstens op 40 à 50.000 te schatten.

² Prijszaken in 1943 118.329, Voedselv. in 1946 64.535 en bij Econ. Parketten ± 70.000 .

R.O. en Recht. indeeling; dat beginsel is wel degelijk nog steeds van belang voor de kennis van plaatselijke toestanden, gebruiken en personen, juist in dit soort zaken van veel gewicht! Practisch zal het ondoenlijk zijn voor ééne enkele Kamer van dat Hof de $\pm 4/5000$ ¹ te verwachten appèllen per jaar af te doen, terwijl bij het instellen van méér Kamers uniformiteit in hun uitspraken weer zoek is, wat juist de reden tot deze concentratie is en de cassatie onnoodig zou maken. Zooals boven op blz. 92 reeds opgemerkt acht ik afschaffing der cassatie principieel onjuist, omdat men juist het gevaar schept, dat de enkele Kamer v/h Hof in de *algemeene* beginselen v/h strafrecht eene andere jurisprudentie zou kunnen volgen of vestigen als die van den H. R.: het zou b.v. de z.g. subjectieve pogingsleer kunnen gaan aanhangen tegenover de objectieve van den H. R. inzake medeplichtigheid, overmacht, ambtelijk bevel, uitlokking etc. zou zij eveneens een andere richting kunnen gaan. Zulke jurisprudentie-conflicten zijn géénszins denkbeeldig, hebben zich immers reeds voorgedaan bij den Bijz. Raad van Cassatie, die/z het toetsingsrecht en beleediging van de Koningin eene afwijkende leer volgt dan die van den H. R. Zooiets is te verwachten, wanneer men de zotte positie schept in afwijking van art. 172 G.W. van *tweé* cassatie-lichamen in strijd met alle idee van cassatie!

Practisch levert trouwens afschaffing der cassatie in dit soort zaken niet veel voordeel op: de beroepen zullen misschien ± 3 à 400 bedragen, op de 130.000 vonnissen in eersten aanleg van géén belang. Het geheele idee dat men door het zéér moeilijk-maken van appèl en door afschaffing van cassatie de geheele berechting zoo veel zou versnellen, is m.i. grootendeels phantasie! Zulke regelingen hebben betrekking op percentagegewijze zóó weinig zaken, dat zij tot versnelling der berechting maar zeer weinig bijdragen. Die versnelling moet in werkelijkheid door geheel andere middelen verkregen zien te worden o.a. door contrôle op de opsporingsambtenaren tot het sneller opmaken en vlugger inzenden hunner P.V.'s, in eene behoorlijke bezetting van het O.M. ook met lager personeel, zoodat inkomende zaken ook *direct* kunnen

¹ Blijkens Bijl. II toch wees het Centraal College in 1946 alleen al 1336 arresten, de 5 Hoven bijna het dubbele, terwijl uit de meer dan 50.000 zaken in eerste instantie gewozen door de tuchtrechters voor de prijzen toch zeker ook wel een 2000 appèllen zijn te verwachten vooral nu ook in die zaken gevangenisstraffen zullen worden opgelegd.

worden aangebracht etc. Wanneer men thans de te verwachten toename van 180.000 Parket-zaken maar *wéér* afschuift op de $\pm$ 30 Ec. O. v. J.'s, dan heeft men in een minimumtijd natuurlijk groote achterstand! Terwille van de vermeende bespoediging in dit soort zaken — incidenteel dus — de cassatie tenzij „in het belang der wet”, af te schaffen, komt mij dus principieel en practisch onjuist voor. Wel zou men ook den gewonen requirant evenals het O.M. moeten binden m.i. aan een behoorlijke cassatie-memorïe op straffe van niet-ontvankelijkheid, hetgeen m.i. trouwens voor *alle* cassatieberoepen zou moeten worden voorgeschreven. In een groot aantal zaken worden géén middelen voorgesteld en ook niet „ambtshalve” gevonden, zoodat in al die zaken de H. R. onnoodig werk verricht. In dezen tijd van een berooiden Staatskas is zoo iets inefficiënts onverantwoordelijk.

Uit het bovenstaande volgt, dat de door het Bestuur gestelde vraag door mij wordt beantwoord in dezen zin:

De overtredingen van overheidsregelen van het economisch leven behooren te worden beteugeld met een stelsel van straffen en maatregelen als boven-aangegeven, op te leggen door den gewonen Strafrechter, in hoofdzaak door eenen enkelen Economischen Strafrechter, naar de regels van eene versnelde en vereenvoudigde Politie Rechter-procedure en overigens door economische kamers, bij elke rechtbank in te stellen, volgens de regels der gewone strafprocedure, zulks in eersten aanleg en in hooger beroep en cassatie op de wijze der gewone strafprocedure.

Tot slot moge ik mijn hartelijken dank betuigen aan al degenen, die mij zoo welwillend gegevens hebben verschaft voor mijn prae-advies.

OVERZICHT OVER DE ONTVANGEN P.V.EN EN DE WIJZE
VAN AFDOENING IN EERSTEN AANLEG

BIJZONDERE UITSPRAKEN

	Ingek. P.V.en	AANTAL			BEDRAG		Aantal geh. zittingen	Schorsing als georg. v. d. Crisis organisaties	Schrappling als georg. v. d. Crisis org.	intr. verg.	uitsl./verm. toew.	Veelev.	Sluiting bedr.	WAARBORG- SOMMEN	
		Gedane uitspr.	Septs Waarsch.	Betaalde schikk.	der opgelegde boeten	der betaalde schikkingen								Aantal	Bedrag
1934	11.658	1.570		2.008	35.047,—	38.882,—	140	2	1						
1935	14.108	7.345		5.783	145.776,44	58.711,26	580		17						
1936	19.545	6.084	3.979	6.735	118.698,97	60.338,40	546		49	2					
1937	20.567	6.047	4.289	8.763	145.455,82	74.057,07	526	1	85	2					
1938	17.966	5.457	3.204	9.486	127.723,57	84.678,50	484		78	2					
1939	20.032	5.003	3.296	12.080	98.753,20	125.302,41	457		42	1					
1940	21.757	4.963	4.198	12.201	104.312,50	138.457,93	377		15						
1941	56.752	7.525	6.154	31.941	354.681,36	767.446,—	615 ¹								
1942	53.567	20.789	5.066	29.842	1.406.336,92	978.412,—	1321 ¹								
1943	72.438	22.227	10.027	35.871	2.526.032,22	1.826.725,50	1568 ¹								
1944	54.468	18.607	7.174	25.024	2.935.105,—	1.524.470,—	1267			35	5	8	28		
1945	36.283	10.172	15.848	9.943	2.540.187,60	890.411,52	757 ²			4	1	2	8		
1946	64.535	27.036	8.225	25.334	2.518.567,68	1.366.574,77	1681			108	51	4	63	314	174.200,—

¹ Geen gegevens omtrent de bijzondere uitspraken direct beschikbaar. ² Alleen over de periode 1-1/1-8-'45.

BIJLAGE II.

TUCHTRECHTSPRAAK VOOR DE VOEDSELVOORZIENING.

OVERZICHT VAN DE VONNISSEN, BEHANDELD IN HOOGER BEROEP.

	VONNISSEN GEWEZEN IN H.B.			BLIJZONDERE STRAFFEN EN MAATREGELEN					OPGELEGDE WAAR- BORGSOMMEN	
	Aantal	Bedrag	Aantal zitt.	Schrap- ping als georg.	Intrek- king verg.	Uitsluiting toew.	Sluiting bedrijf	Veelevering	Aantal	Bedrag
1934	82	2.725,75	15							
1935	221	14.824,50	46							
1936	328	26.438,50	74							
1937	319	23.235,25	75	7	2					
1938	385	35.307,—	82	17						
1939	405	26.229,—	74	12						
1940	277	13.285,50	57	3	1					
1941	403	66.847,50	75	6	3	1				
1942	726	165.480,66	99	8	8	10	1			
1943	864	367.577,—	106	1	9	5	5	4		
1944	1074	525.129,50	140	—	14	4	3	6		
1945	459	405.521,—	51	—	16	2	3	19		
1946	1336	512.133,52	152	—	7	3	5	5	46	45.775 —

JAAR	Aantal ontvangen processen-verbaal	Aantal tot transactie toegelaten personen	Aantal personen tegen wie vervolging in rechte is verzocht	ONBEKENDE DADERS		Administratieve boete door Deviezeninstituut opgelegd	Conservatoir beslag gelegd door Douane-recherchedienst
				Verbeurdverklaring verzocht	Verbeurdverklaring gevorderd		
1940	160	109	48	—	—	3	—
1941	2344	1924	84	1	—	336	—
1942	3880	3176	108	10	3	601	4
1943	2136	2071	48	7	5	17	64
1944 t/m Augustus 1945 tot beëindiging	1541	1534	8	1	—	—	21
	—	—	—	—	—	—	18

B. AFDOENING VAN DEVIEZENDELICTEN NA DE BEVRIDDING.

JAAR	Aantal ontvangen processen-verbaal	Aantal tot transactie toegelaten personen	Aantal personen tegen wie vervolging in rechte is verzocht	ONBEKENDE DADERS		
				Verbeurdverklaring verzocht	Verbeurdverklaring gevorderd	
1945 na beëindiging	868	713	155	10	—	
1946	6871	2772 ingez., 722 niet ing.	375	31	—	
1947	6000	3494 totaal				

Met welke straffen en maatregelen, door welke rechterlijke en bestuursorganen en naar welke regels van proces behooren overtredingen van overheidsregelingen betreffende het economisch leven te worden beteugeld?

Praeadvies van Mr. Dr. J. P. Hoogland l. i.

Slechts aarzelend aanvaardde ik de uitnoodiging omtrent de vraag met welke straffen en maatregelen, door welke rechterlijke en bestuursorganen en naar welke regels van proces de overtredingen van overheidsregelingen van het economische leven behooren te worden beteugeld, mijn meening en inzicht te openbaren. Immers mijn ervaringen op dit terrein waren betrekkelijk gering en bleven in hoofdzaak beperkt tot wat ik gedurende de bezettingsjaren, en in geringer mate gedurende de daaraan voorafgaande periode, als advocaat in de hoofdstad van een provincie met sterk agrarischen inslag meemaakte; alsmede tot het berechten van economische delicten door de strafkamer van het Gerechtshof te Loenwarden, waaraan ik toenmaals als plaatsvervanger regelmatig deel had, totdat de instelling van het Economisch Gerechtshof hieraan een einde maakte, terwijl mijn werkzaamheid als plaatsvervanger van den Tuchtrecbter voor de Voedselvoorziening tot dusverre beperkt bleef tot enkele zittingen. Toen mij echter van welingelichte zijde werd verzekerd, dat men juist in deze materie prijs zou stollen op het oordeel van iemand, die, van huis uit weinig geporteerd voor geleide economie, de practijk van de handhaving der overheidsmaatregelen betreffende het economisch leven gedurende de afgelopen jaren als raadsman van de overtreders dier maatregelen beleefde, heb ik die aarzeling overwonnen, al bleef ik één bezwaar gevoelen ten aanzien van de aldus aanvaarde opdracht en wel dit, dat, naar luid van die opdracht, het onderwerp zal moeten worden behandeld gegeven bedoelde overheidsmaatregelen, zoodat de vraag nopens de wenschelijkheid van zoodanige maatregelen buiten beschouwing zal moeten blijven. Inderdaad zou de behandeling van laatstbedoelde vraag grootendeels voeren buiten de

grenzen van het doel, dat de Nederlandsche Juristenvereniging zich stelt, daar deze vraag toch veel meer ligt op het terrein van de economie, maar toch blijft daar eenige beklemming over den eisch die overheidsmaatregelen als „gegeven” te aanvaarden. Het is n.l. een moeilijke taak een beschouwing op te bouwen op een gegeven, dat allerm minst voldoet aan den eisch van vastheid, dien men nu eenmaal aan een behoorlijk fundament moet stellen. Het is toch volkomen onmogelijk reeds thans te spreken van een geheel van overheidsregelingen van het economisch leven, dat naar een vast plan is of wordt opgebouwd; ja zelfs van een bepaalde richting, waarin zich dat economisch leven onder leiding van de overheid gaat ontwikkelen is nog nauwelijks iets te bespeuren. Die richting is overigens met de groote woorden „vrije” of „geleide” economie ook niet aan te geven. De tegenstelling tusschen die beide begrippen in den meest absoluten zin bestaat voor niemand meer, gesteld al, dat zij ooit heeft bestaan. Was zelfs niet Adam Smith zich bewust, dat er inzake de verhouding werkgever-werknemer bij „vrije” economie verhoudingen en toestanden zouden kunnen ontstaan, die de overheid zouden kunnen nopen de zoo hoog geprezen vrijheid eenigermate aan banden te leggen? ¹ En aan de andere kant: welk paladijn van de geleide economie zal in ernst de vrijheid van den consument zijn behoeften, binnen de grenzen zijner financiële mogelijkheden, naar eigen en niet naar een geleide behoeftenschaal te bevredigen, aan banden willen leggen? Het gaat bij de kwestie „vrije” of „geleide” economie steeds om een meer of minder en een systeem van absoluut „central planning” ook doorgevoerd op het gebied van de, voor het geheele economisch bestel toch zeer gewichtige, directe behoeftebevrediging is praktisch niet denkbaar.

De vraag is derhalve: waar ligt bij ons tegenwoordig Nederlandsch systeem de grens tusschen de vrije werking der economische krachten eenerzijds en de leiding van overheidswege anderzijds? Het antwoord op die vraag is van groote beteekenis voor de beantwoording van de vraagpunten waarvoor ik mij thans gesteld zie. Welnu op die vraag zie ik heden het positieve antwoord *niet*. Anders gezegd: één groot geheel

¹ Wealth of Nations. ed. E. Cannan 1904 Bk V. Ch. I, Pt. III, Art. II, blz. 267—268.

van overheidsmaatregelen, opgebouwd naar één centrale gedachte, valt heden nog niet te onderkennen. Dit zoo zijnde, valt de den praeadviseurs gestelde vraag m.i. ook niet, om een uitdrukking te gebruiken, die thans taboe is, „aus einem Gusz” te beantwoorden.

Dit laat zich eigenlijk alleen maar zeggen van ons tegenwoordig economisch bestel, dat de negatieve grens van de richting, waarin zich dat bestel gaat ontwikkelen, zich vrij scherp afteekent. Let men op de juichkreet, die er wordt aangeheven, zoowel van overheidswege „op de brug” en in de officiële pers, als van de zijde van het publiek in bladen van schier iedere gezindheid, zoodra een bepaald, tot dusverre gerantsoeneerd artikel wordt vrijgegeven; let men op de teleurstelling wanneer een „van de brug” voorspelde vrijgave nog moet worden opgeschort, dan teekent zich althans deze vrij negatieve grens af, dat de behoefte zoo weinig mogelijk zal worden geleid. Vraag blijft echter: hoe ver zal de vrijheid zich voortplanten langs de talloze schakels, die daar plegen te liggen tusschen den eersten producent en den uiteindelijken consument? Een simpel voorbeeld betreffende een artikel, waar de verhoudingen zeer eenvoudig liggen, doordat het artikel vanaf producent tot consument practisch geen bewerking ondergaat: de aardappelen zijn vrijgegeven. Dit beteekent, dat de huisvrouw haar dagelijksch maaltje kan ophalen bij den groenteboer, ja zelfs, dat zij desverlangd een wintervoorraad kan gaan opslaan. Maar beteekent het ook, dat de prijsvorming van aardappelen zal worden overgelaten aan het vrije spel der economische krachten? Dat ook de groenteboer vrij kan betrekken van den tusschenhandelaar en deze van den grossier en deze van den z.g. boerencommissienair en deze van de teelers en dat een of meer van deze tusschenschakels naar believen zullen kunnen worden overgeslagen? En beteekent het, dat de teelers geheel vrij zullen zijn in de oppervlakte, die zij met aardappelen zullen willen bebouwen? Beteekent het m.a.w., dat iedere ordening ten aanzien van het artikel aardappelen zal worden losgelaten? En zoo ja: welke rol zal dan dit „vrije” artikel voortaan spelen in het systeem van geleide import en export gericht op zooveel mogelijk evenwicht in de betalingsbalans van ons land? Ziet daar, bij een, als gezegd, zoo simpel artikel als aardappelen een reeks van vragen en een uitgebreid aantal stadia, waar men de grens zou

kunnen trekken tusschen vrijheid en leiding; al naar die grens anders wordt getrokken krijgt de vraag naar de handhaving van de „aardappelregeling negentienhonderd en-zooveel” een ander aspect.

Maar wanneer zoo, al naar een artikel en ook al naar de omstandigheden van een bepaald seizoen, het aspect der te treffen en getroffen maatregelen wisselt, dan valt aan het verlangen naar een stelsel van handhaving dier maatregelen naar één centrale gedachte wel uiterst bezwaarlijk te voldoen. Om het in medische termen uit te drukken: zoo lang zich de aard van de kwaal — want een kwaal blijft het schenden van overheidsvoorschriften steeds, hoe ook de waardeering van die voorschriften uitvalt — niet nauwkeurig laat vaststellen, moet de behandeling toch immer min of meer symptomatisch blijven.

En toch gevoelt ieder, die met de berechting van economische delicten in aanraking komt, de behoefte aan de beantwoording van een aantal vragen, die in de practijk rijzen; de behoefte ook aan meer éénheid in dezen ondanks de nog steeds wisselende basis van het geheel, want zooals de huidige situatie is, ziet de gewone justitiabele niet meer den weg, waarlangs zijn overtreding zal worden berecht. Ook het probleem van de dubbele berechting, hoe goed ook hier en daar opgelost, dank zij regelmatig overleg tusschen de betrokken en bevoegde instanties, dreigt toch telkens weer den kop op te steken, zoolang in de behandeling der overtredingen niet meer eenheid is gekomen.

Meer eenheid dus in de berechting van de schending van een lawine van maatregelen, die zelf geen basis vinden in één centrale gedachte. Moeilijk probleem, dat slechts oplossing kan vinden, indien toch, ondanks verschil van basis wordt gezocht naar het gemeenschappelijke in al die maatregelen, dat misschien tenslotte toch nog tot meerdere eenheid in de berechting zal kunnen leiden. Daarnaast ontkomt men niet aan de overdenking van de vraag in welke richting zich tenslotte het systeem van overheidsbemoeiing met het economisch leven zal gaan ontwikkelen. In zooverre zal dus gevaren moeten worden naar gegist bestek, doch er schijnt mij weinig aanleiding tot verwijt inzake onvoorzichtige gissing, indien ik neerschrijf, dat, hoe men ook overigens mag staan tegenover het probleem der geleide economie, nog een reeks van jaren een intensieve bemoeiing van de

overheid met het economisch leven is te verwachten, al zullen er onder de tegenwoordige maatregelen ook nog vele zijn met een aflopend karakter. Laat ik er eerlijkheidshalve aan toevoegen, dat ik in 1918, toen ik als jong secretaris van het Productiekantoor voor Noord-Holland deel had aan de uitvoering van de Teeltregeling en de Scheurwet, welke beide zeer diep ingrepen in de agrarische productie, ook heb gegist, dat analoge maatregelen nog een reeks van jaren zouden standhouden, een gissing, die faliekant uitkwam. Hoe ook, wij zullen bij de overdenking van het vraagpunt, dat ons bezig houdt, de diepingrijpende overheidsbemoeiing met het economisch leven als voorloopig voortdurend moeten aanvaarden; het vraagpunt zoude trouwens bij ander uitgangspunt ook nauwelijks de moeite der overweging meer loonen.

* * *

Wanneer wij het geheel der tegenwoordige maatregelen op economisch terrein overzien, dan springt wel het aller-eerst in het oog het geheele complex, dat populair wordt aangeduid als „Distributieregelingen” en dat beoogt aan de ongebreidelde behoeftenbevrediging de, door de schaarschte geboden, beperkingen op te leggen.

Die, ook na de bevrijding tengevolge van allerlei omstandigheden voortdurende, schaarste noopt er meteen toe de productie toe te spitsen op datgene, wat ons volk het meest behoeft, onder beperking van al datgene, wat minder dringend noodzakelijk is. Hiervoor zijn dus nodig allerlei maatregelen tot regeling der productie. Na de bevrijding wijzigt zich het beeld in zooverre, dat de behoefte aan buitenlandse producten er toe noopt de eigen productie mede in te stellen op de ruilmogelijkheid tegen die buitenlandsche producten.

De zeer groote schaarste noopte bovendien tot prijsregeling om te voorkomen, dat het zeer beperkt beschikbare niet uitsluitend zou belanden bij de meer-gegoeden. Leiding van de productie en prijsregeling zijn nu eenmaal onverbrekelijk aan elkaar verbonden. Zoo lang men productie, vraag en prijsvorming vrij laat, beïnvloeden deze elkander wederkeerig al loopen de meeningen omtrent de perfectie van dit „mechanisme” nog al uiteen, maar zoodra men in een of meer dezer factoren regelend ingrijpt, is de regeling der overige onvermijdelijk.

Het uitschakelen van dit mechanisme, evenals de uiterst moeilijke positie, waarin ons land kwam, deels ten gevolge van de vernieling van een belangrijk deel van het productie-apparaat, deels tengevolge ook van het zeer kostbare regeeringsapparaat tijdens en na de bezetting, deels ook tengevolge van de toestanden in het overige deel van de wereld, maakten uitgebreide maatregelen op monetair gebied noodzakelijk.

Bij deze gebondenheid naar alle zijden op economisch terrein valt toch, gelijk reeds gezegd, een streven naar toenemende vrijheid in de distributie der goederen te onderkennen.

Wat de uitvoering der noodzakelijke regelingen betreft, valt in de eerste plaats te constateeren een neiging tot afbakening van ieders werkzaamheid binnen bepaalde grenzen, een beperking van de vrije bedrijfsuitoefening derhalve, gepaard aan een verticale indeeling van het bedrijfsleven in groepen, tegelijk met een wassende invloed van de in corporaties, bekleed met overheidsgezag, vereenigde bedrijfs-genooten.

* * *

Nadat aldus slechts zeer schematisch het wezen der maatregelen op het gebied van het economisch leven is aan-gegeven, dient de vraag onder oogen te worden gezien, hoe de justitiabelen, hoe het Nederlandsche volk dit alles belevten. Deze vraag is van centrale beteekenis; immers het is te allen tijde uitermate moeilijk geweest maatregelen, die geen weerklank vonden bij het volk, te handhaven. Toen wijlen Professor Taverne in 1941 het nieuwe instituut van den Economischen Rechter het welkom toeriep¹, moest hij constateeren, dat het inzicht in het verwerpelijke der te be-rechten handelingen lang niet algemeen was erkend, ja, dat zelfs het tegendeel moest worden geconstateerd. Hij geeft daarvoor een tweetal gronden aan, n.l. de „vreemde” her-komst van sommige maatregelen en het feit, dat in ons volk het strafbare van handelingen, waar een slachtoffer of een benadeelde valt aan te wijzen, veel meer weerklank vond dan het strafbare van tegen de gemeenschap als zoodanig gerichte handelingen, al meent de schrijver dan ook, dat in

¹ Ned. Juristenblad 1941, bladz. 493 e. v.

de laatste jaren op dit punt een verandering bezig was zich te voltrekken in dien zin, dat het belang van de gemeenschap op den voorgrond wordt gesteld. Aldus constateerende dat het strafbare van de te berechten handelingen niet sterk leefde in ons volk moest de schrijver dan ook wel komen tot de conclusie, dat de straf „zwaar” zou moeten zijn en dan wellicht tegenover den dader als „hard” zou worden aan-gevoeld. Wanneer dan aan het slot van dit welkomstwoord een beroep wordt gedaan op de werkelijkheidszin van den lezer, dan dringt zich toch, met alle respect voor den thans verscheiden auteur, de vraag op of werkelijkheidszin hem dan niet deed beseffen, dat met zware en harde straffen de verzenen ook tegen de prikkels kunnen worden geslagen. De praktijk heeft het maar al te zeer bewezen: de opgelegde hooge boete moest worden terugverdiend en dit liefst zoo spoedig mogelijk; de schade van de veelal niet als schande ondervonden gevangenisstraf ingehaald. Doch ik loop vooruit.

* * *

Vooropgesteld worde, wat er ook overigens zij van de geleide economie, dat zij het in ieder geval met het tijdstip harer invoering niet bijster heeft getroffen. Bleef het gedurende een eeuw van groote vrijheid bij een, weliswaar voortdurend toenemende, reeks van maatregelen, die steeds slechts één bepaalde zijde van het bedrijf betroffen (sociale wetgeving, bescherming van industrieelen eigendom, concessies voor werken van publiek nut met verbod van anderer werkzaamheid op gelijk terrein, kwaliteitseischen aan het product zooals in Boterwet en Warenwet en andere meer), met de Vestigingswet, urgent geworden in een tijd van diepe depressie, wordt de eerste schrede gezet in de richting van bemoeiing met het bedrijf als geheel en de crisissfeer, waarin haar gevolgen tot ontplooiing kwamen, was op zich zelf al weinig gunstig voor haar algemeene waardeering en werkte er in ieder geval toe mede, dat velen haar zagen als een crisismaatregel van voorbijgaanden aard. De zeer groote moeilijkheden, waarin de landbouw geraakte, riepen een intensieve bemoeiing met de agrarische productie in het leven, gepaard aan een hier en daar vèrgaande beperking van die productie en wedorum was de crisissfeer niet gunstig voor de waardeering dezer, door den wetgever zelf als zeer tijdelijke ge-

zicne en ook als zoodanig aangegeven maatregelen. Dan komen de oorlog en de bezettingsjaren; het als crisisregeling opgebouwde systeem wordt in haastig tempo omgebouwd voor de wel zeer verschillende situatie, die, tengevolge van de oorlogsomstandigheden en de afsluiting van den toevoer van buiten en de immer aanwezige begeerte van den bezetter, ontstaat. Daarnaast moesten groote gebieden van de productie waarop tot dusverre schier ongebreidelde vrijheid had geheerscht, aan straffe regeling worden onderworpen. Resultaat was, dat dit alles bij het groote publiek niet alleen, maar ook bij de meer direct betrokkenen, een zeer „duitsche“ tint kreeg, hoe ongerechtvaardigd deze opvatting maar al te dikwijls is geweest tegenover vele ambtenaren, voor wie het welzijn van het Nederlandsche volk de alpha en de omega van heel hun werkzaamheid was. Dit wil niet zeggen, dat er niet onnoemlijk veel kwaad is gesticht, doordat de politieke partij, die pretendeerde de leiding te hebben genomen, bepaalde, op zich zelf in beginsel noodzakelijke en in het licht van den tijd goede regelingen voor zich ging opeischen. Zoo werd de op zich zelf absoluut noodzakelijke dienst van de Prijsbeheersching meer dan eens als „specifiek nationaal-socialistisch“ aangeduid en toen de berechting van overtredingen van prijsvoorschriften in hooger beroep werd tot een aanfluiting van goede rechtspraak, kreeg deze dienst bij het groote publiek inderdaad de reputatie, die de N.S.B. haar had toegedacht n.l. die van „specifiek nationaal-socialistisch“ te zijn, al moet hier dankbaar worden verklaard, dat goedgezinde inspecteurs in deze sfeer zeer veel goed werk hebben gedaan en in zeer veel gevallen hebben weten te voorkomen, dat politieke hartstochten de rechtspraak op dit terrein gingen beheerschen; ja eerlijkheid gebiedt mij te verklaren, dat ik ook als advocaat door de politiek naar boven gedreven inspecteurs heb ontmoet met wie in alle redelijkheid zaken waren te bespreken en te behandelen.

Al met al heeft dus de geleide economie het met het tijdstip harer invoering niet getroffen.

* * *

Heeft nu het Nederlandsche volk, hebben de meer direct bij de verschillende maatregelen betrokkenen de schending

dier maatregelen als een kwaad beleefd? Dat er gestraft moest worden heeft ook de groote massa wel geweten; zij weet nu eenmaal wel, dat eenmaal gegeven voorschriften, hoe dan ook overigens gewaardeerd, moeten worden gehandhaafd. Maar beleefd als een kwaad, dat ook zonder strafmaatregel afkeurenswaardig bleef? In zijn Sanctie der Ordening¹ voerde Prof. Langemeyer ten tooneele de gedraging van een boer, die meer varkens hield dan het hem toegestaan aantal en aldus de regeling schond, die ten doel had door productiebeperking de prijzen op een loonend peil te houden, als een voorbeeld van een misdraging, die terstond als onmaatschappelijk wordt gevoeld, zulks in tegenstelling met de handeling van een autobusvervoerder zonder concessie, die de menschen langs gelijk traject goedkoop vervoerde dan de spoorwegen. Ik aarzel toch den schrijver hier te volgen en betwijfel zeer sterk dat het gros der landbouwers de schending van de bepalingen inzake productiebeperking als een zeer onmaatschappelijke gedraging heeft gevoeld. Immers, toen die bepaling vrij plotseling haar introde deed, had de boerenstand een lange reeks van jaren achter zich, waarin hij was opgevoed in de gedachte meer uit zijn bodem te moeten halen. Men had hem geleerd veredelde gewassen te verbouwen en kunstmest te gebruiken; men had hem geleerd meer melk met hooger vetgehalte te winnen en varkens te houden, die meer en beter spek leverden, zoodat de sprong van dit „steeds meer” naar productiebeperking te groot was en te plotseling kwam om den gewonen boer de schending van de bepalingen inzake die productiebeperking als een groot kwaad te doen ervaren. Dat zijn productieverhooging dikwijls nauwelijks meer een kwestie van betere exploitatie van zijn boerderij, doch van omzetting van geïmporteerd veevoer in melk en varkensvleesch was, was een kwestie, die wel tot sommige zijner leiders doordrong, doch die hem niet het allermceeste te zeggen had.

Bij dit alles dient niet te worden vergeten, dat het huidige geslacht van producenten tot kort voor den oorlog, afgezien van het hoven reeds gesignaleerde ingrijpen van de overheid in het bedrijf op enkele punten, steeds een zeer groote mate van vrijheid heeft gehad en dat het beginsel van den aanhef van artikel 625 B.W. bij velen nog zeer sterk leeft. Nog zeer

¹ Ned. Juristenblad 1937, bladz. 21 e. v.

onlangs incasseerde ik van een veehouder, dien ik als plaats-vorvangend tuchtrechter onderhield over het feit, dat hij een gedeelte van de melk zijner koeien niet aan de fabriek had afgeleverd doch had verkarnd tot boter voor eigen gebruik, het antwoord: „Ja, mijnheer, maar het was tenslotte mijn eigen melk” en ik had den indruk, dat de man volkomen te goeder trouw was met dit „verweer”. Zeker men beredeneert wel, dat de eigendom slechts „inviolable et sacrée” is, zoolang zulks niet in conflict komt met de belangen van het algemeen; men gevoelt ook wel, dat men voor het gemeene bost een deel van zijn vrijheid moet offeren, maar toch leeft in zeer velen nog de vraag van den meester uit de gelijkenis van de arbeiders in den wijngaard: „Of is het mij niet geoorloofd te doen met het mijne, wat ik wil?”.¹

Zoo is dus de situatie deze, dat door zeer velen de maatregelen op economisch gebied werden ervaren als door de omstandigheden noodzakelijk, maar dat het zich onttrekken aan den opgelegden dwang niet wordt gevoeld als een zeer ernstig kwaad. Toen Mr. Gijsen in 1936 zijn praeadvies schreef, duidde hij de situatie ten aanzien van de strafbare feiten bedoeld bij de crisiswetgeving aldus aan: „De overtredingen der op het stuk dezer crisiswetgeving bestaande voorschriften toch zijn vrijwel alle wetsdelicten en geen rechtsdelicten”² en ik meen te mogen zeggen, dat in de volksovertuiging nog hetzelfde kan worden gezegd van de overtreding van het overwegend grootste deel der maatregelen op economisch terroin.

Nemen wij het misschien wel meest ernstige verschijnsel, dat van den zwarten handel, waaronder ik in den meest ruimen zin zou willen verstaan alle koop en verkoop in strijd met de geldende bepalingen op het gebied van de distributie. Vijf jaar lang is aan het Nederlandsche volk in alle toonaarden al het verwerpelijke en al het onvaderlands-lievende van den zwarten handel voorgehouden en na de bevrijding gold hetzelfde van het, thans tot gifhandel omgedoopte, gelijke verschijnsel. Waarom was het noodig bij voortduring op dit aambeeld te hameren en waarom nam die zwarte handel afmetingen aan als geen

¹ Mattheus XX 1—15.

² Handelingen Nederl. Juristenvereeniging 1936 I. Bladz. 6 van bedoeld praeadvies.

enkele andere wetsschennis? Toch waarschijnlijk niet, omdat ons volk dien zwarten handel ervoer als zoo'n groot kwaad, los van alle strafbepalingen. Zeker er zijn vormen geweest, die algemeen werden ervaren als een groot kwaad. Ik laat nu maar daar die slagers, die „uit vaderlandsliefde" en „om den vijand afbreuk te doen" handelden en dan en passant aan die vaderlandsliefde een paar duizend gulden per koe verdienden. Als vaderlandsliefde is de zwarte handel niet zoo heel dikwijls geduid. Als een groot kwaad is algemeen gevoeld de zwarte handel, die gepaard ging met zoodanige prijsopdrijving, dat vele producten slechts konden worden verkregen door de meest gefortuneerden. Heel dikwijls ook ging die zwarte handel gepaard met op zich zelf zeer verwerpelijke nevenverschijnselen en werd dan om die nevenverschijnselen veroordeeld. Zoo waren daar gevallen van zwarten handel gepaard aan oplichting (Bonnenhandel „voor de joden" of „voor de onderduikers", terwijl de aldus verkregen bonnen tegen woekerprijzen werden doorverkocht.) Maar de simpele handel „zonder bon" tegen redelijke prijzen? Ook deze was zwart, maar is door de groote massa tijdens de bezetting nimmer ervaren als een ernstig kwaad, niet alleen in den barren tijd na September 1944 toen het niet meer ging om iets meer of iets minder doch om lijfsbehoud, maar ook daarvoor niet. Wel heel typeerend in dit verband is, dat in meer dan één dossier betreffende politieke delinquenten brieven liggen, waarin ten gunste van den verdachte wordt aangevoerd, dat hij altijd royaal melk afstond tijdens de bezetting. Zeker: tegen normale prijzen, maar zwart.

En thans? Er wordt veel en ernstig geklaagd over den zwarten handel en terecht, maar toch ontkomt men niet aan den indruk, wanneer men de publicaties daaromtrent leest, dat het niet in de eerste plaats het verkoopen zonder bon is, dat bezorgheid wekt, maar dat het vooral de daarmede gepaard gaande nevenverschijnselen zijn, die aan den zwarten handel zijn bodenkelijk karakter geven, waaronder dan vooral het verschijnsel, dat jonge kerels in een tijd, waarin harde arbeid dringende eisch is, hun tijd verlanterfantten met een bedrijf, dat hun alle eerbied voor de wet verleert en hen rijp maakt voor misdaden ook op ander terrein. Leerde niet reeds tijdens de bezetting de ervaring, dat het van de clandestiene slachting naar diefstal van vee uit de

weide dikwijls slechts een stap was? Maar de clandestiene handel op zich zelf, ik geloof niet, dat deze zelfs thans in breede lagen van de bevolking wordt gevoeld als een kwaad. De afkeuring van het publiek richt zich zeker niet in de eerste plaats op het clandestien verkoopen als zoodanig, maar veeleer op de beroepsmatige uitoefening van den clandestienen handel, die met een zekere verachting wordt beschouwd, al geldt de zwarte handelaar nog verre van algemeen als een misdadiger.

Hoe ook, lange jaren heeft men den verboden handel niet als een groot kwaad en den clandestienen handelaar hoogstens als een minder eerbaar mensch, maar niet als misdadiger beschouwd. Het zou zeker de moeite loonen een studie te wijden aan de psychologie van den zwart-handelaar. Verschillende hunner vonden in de afgelopen jaren hun weg naar mijn toenmalig kantoor. Ik idealiseer de heeren zeker niet en ik ben mij volkomen bewust, dat zucht naar gewin een hunner voornaamste drijfveeren was, maar daar waren toch ook andere elementen in het spel, waaronder zucht naar avontuur zeker geen geringe rol speelde. En naast hun strafbare handelingen stonden heel dikwijls ook weer gedragingen, die voor hen innamen. Ik weersta dan ook nauwelijks de verleiding enkele van de avonturen van dit gilde in leeren jas en met pullovers van eigen gesponnen sneeuw witte — en toch „pikzwarte” — wol aan de vergetelheid te ontrukken. Het heeft mij dan ook niet al te zeer verbaasd, dat in November 1941 ook van de zijde van het Openbaar Ministerie werd getuigd, dat het inzake de berechting van economische delicten niet ging om misdadigers en totaal onwaardige staatsburgers in den gewonen zin van het woord.¹

Tijdens de bezettingsjaren een zeer uitgebreid aantal overtredingen der voorschriften, waarvan in de volksopvoeding slechts de excessen als een groot kwaad werden ervaren; na September 1944 een volkomen losslaan van alle ankers onder medewerking van een groot deel van het gelukkig overwegend „goed” gebleven regelend en controleerend apparaat, zoodat slechts restte de minachting voor hen, die uit den nood van den medemensch grof geld trachtten te halen, maar het negeeren van allerlei ge- en verboden als

¹ Mr. van Dulleman, Een half jaar berechting van strafzaken betreffende het economisch leven. Rede gepubliceerd in Tijdschrift voor het strafrecht Deel LII, blz. 195 (1942).

plicht werd gevoeld; dan de bevrijding met eerst een vrij algemeene opwelling van „nu moet het uit zijn”, die, om slechts één voorbeeld te noemen, ten plattelande zeer sterk tot uiting kwam in een afzegging der „melkkanten”; en thans een, nog regelmatig doorlopende, stroom van kleine, door het publiek nauwelijk als kwaad gevoelde overtredingen, die eerder breeder dan smaller wordt, met daarnaast enkele zeer breed opgezette transacties, waarbij de regelingen met voeten worden getreden en die nauwelijks mogelijk schijnen zonder dat er ergens bij regelende of controleerende instanties een lek schuilt.

Dat die stroom van betrekkelijk geringe overtredingen toch waarschijnlijk weer breeder wordt vindt wel in de eerste plaats zijn oorzaak in de omstandigheid, dat, terwijl het loonpeil is gestegen, bepaalde artikelen nog steeds zoo sterk zijn gerantsoeneerd, dat zelfs de allerelementairste behoeften niet of nauwelijks kunnen worden bevredigd. Bij een artikel als textiel treedt dit zeer scherp aan den dag. Daarnaast werken echter ook andere factoren. Het steeds sterker aandraaien van de belastingschroef roept b.v. het verlangen in het leven naar oncontroleerbare inkomsten. Van de zijde van een zuivelfabrikant wordt mij in dit verband medegedeeld, dat in zijn rayon het clandestien verkoopen van melk door de veehouders weer toeneemt, doordat de door de fabriek uitbetaalde melkgelden tot op de cent kunnen worden gecontroleerd, maar de opbrengst van de clandestien verkochte melk voor een belangrijk deel aan de aandacht van den fiscus ontsnapt. Het vrijgeven van granen boven een bepaalde opbrengst aan de boeren voor veevoer riep een vrij levendige handel in dit „vrije” graan voor andere doeleinden in het leven. Grootere vrijgevigheid met toestemmingen voor huisslacting draagt de tendenz in zich een levendige clandestiene handel in gedroogd spek in het leven te roepen. En zoo zijn er allerlei oorzaken, die de stroom gaande houden, de stroom vooral van overtredingen, die niet als een kwaad worden gevoeld. „Als ik nu toch mag slachten, waarom zou ik dan geen spek mogen verkoopen?” „Als dat graan nu toch vrij is, waarom zou ik het dan niet mogen verkoopen inplaats van het als veevoer te gebruiken?” Ziedaar de redeneering; ziedaar de sfeer, waarin veel van de overheidsmaatregelen worden beleefd.

Ik moge tenslotte nog een korte beschouwing wijden aan de wassende invloed, die aan de corporatie in het bedrijfsleven wordt gegeven. Het is hier niet de plaats uitvoerig stil te staan bij de ontwikkeling en de voortschrijding van de corporatieve gedachte. Speciaal onder het katholieke deel van ons volk had deze gedachte, waarmede ten nauwste samenhangt die aan ordening van het bedrijfsleven, voor den oorlog reeds veel aanhang, maar ook in andere kringen zag men tijdens de crisisjaren de gedachte aan ordening en aan het onderbrengen van de bedrijfsgeenooten in corporaties veld winnen. Was het zich vereenigen van wat ik zou willen noemen „vakgenooten”, menschen, die een ongeveer gelijk stadium van het productieproces beoefenen, reeds van vrij ouden datum, veel nieuwer is de gedachte aan het onderbrengen der beoefenaren van opeenvolgende stadia der productie in een bepaalde organisatie, zij het dan met onderafdeelingen voor gelijke stadia. Anders gezegd, de gedachte aan horizontale organisatie is ouder dan die aan verticale, terwijl bij de verticale organisatie men toch ook horizontaal blijft organiseren.

Het heeft weinig redelijke zin zich te verdiepen in de kansen, die de ordening van het bedrijfsleven zou hebben gehad, indien niet de bezetting van ons land de economische situatie alhier zoo abrupt zou hebben gewijzigd. Sedert eeuwen was ons land op internationalen handel aangewezen; de landbouwerisis van 1880—1900 was voor een belangrijk deel overwonnen, doordat de landbouw zich had toegelegd op de productie van hoogveredelde exportproducten en mede onder invloed van den import van goedkoop buitenlandsch graan zich had afgewend van de productie voor de behoeften van eigen land; ook onze industrie was voor een belangrijk deel op den export ingesteld. Toen dan ook de ons omringende landen de tolmuren steeds hooger optrokken en door contingenteringen den import onzer artikelen gingen bemoeilijken of zelfs verbieden, toen zich vooral aan onze oostgrenzen een steeds sterker streven naar autarkie ging ontwikkelen, moesten wij met ons gheel op het buitenland ingestelde systeem wel in het ongereede geraken, omdat het nu eenmaal heel moeilijk is als klein land, te midden van zich steeds meer in zich zelf opsluitende landen, vrijhandel te blijven bedrijven. Het was in de aldus ontstane nood, dat de gedachte aan ordening veld won, zooals trouwens elke

gedachte aan iets anders in tijden van depressie een kans heeft. Mijn persoonlijke overtuiging is, dat indien het economisch isolement, waarin wij mede dank zij het beleid van de ons omringende landen waren geraakt, had voortgeduurd, de ordening misschien verzachting, maar zeker geen oplossing der moeilijkheden had kunnen brengen. Doch dit doet minder ter zake. De gedachte aan ordening was er, zij had zich misschien geleidelijk kunnen ontwikkelen en zekere voordeelen — zij het dan naar mijn meening ook slechts als lapmiddel — kunnen brengen. Tijdens de oorlogsjaren is echter de gedachte aan ordening dankbaar aangegrepen en langs vrijwel revolutionairen weg verwezenlijkt. De tijdens de crisisjaren ontstane organisaties, opgebouwd als privaatrechtelijke lichamen, die door den betrokken minister konden worden beïnvloed vrijwel naar welbehagen en diensvolgens juridisch min of meer wangedrochten, werden in een vrij snel tempo omgebouwd tot publiekrechtelijke lichamen in den zin van artikel 152 van de Grondwet, waarnaast analoge lichamen in het leven werden geroepen voor die takken van volkswijf, die het tot dusverre zonder steun hadden kunnen, althans moeten stellen. Zoo ontstond die uitgebreide reeks van hoofdgroepen, vakgroepen en onder-vakgroepen, hoofdbedrijfschappen, bedrijfschappen en hoe zij verder mogen heeten.

Zooals uit het bovenstaande blijkt, sta ik tegenover de vraag of het begin van ordening, waarvan de grondslag vóór den oorlog voor een belangrijk deel op vrijwillige basis werd gelegd en dat voortkwam uit het eigen initiatief der bedrijfsgenooten verbetering had kunnen brengen, zeer aarzelend, maar bij bevestigende beantwoording van die vraag rijst terstond de gedachte aan de mogelijkheid, dat dan de overheid op den duur aan de uit het bedrijfsleven zelve voortgekomen organisaties het karakter van lichamen in den zin van artikel 152 van de Grondwet had kunnen verleen. Thans echter zijn in een zeer snel tempo een aantal organisaties van overheidswege in het leven geroepen en deze wordingsgeschiedenis is van zeer groote beteekenis voor de plaats, die deze lichamen innemen in de waardeering der betrokken bedrijfsgenooten. Wijlen professor C. Broekema heeft het omstreeks 1920 in een lezing over de beteekenis van het landbouwverenigingsleven eens aldus uitgedrukt: „Het tientje, dat ik vrijwillig geef voor een goed doel, ver-

schafft mij genoeg; het tientje, dat ik gedwongen wordt te geven voor het zelfde doel, maakt mij korzelig en toch ben ik in beide gevallen maar een tientje kwijt”, waarbij hij uiting wilde geven aan de groote beteekenis van het vrijwillige bij het brengen van het offer aan vrijheid, dat het toetreden tot een organisatie toch altijd inhoudt. Dank zij dit vrijwillige ervaart men de organisatie als iets eigens, als iets waarbij men op natuurlijke wijze behoort. Dit nu is het groote nadeel van de tijdens de bezettingsjaren in zeer snel tempo in het leven geroepen lichamen, dat zij door zeer breede lagen der betrokkenen als van boven af opgelegd en niet als voortgekomen uit de verlangens van het bedrijfsleven zelf worden gevoeld, waarbij dan als nevenomstandigheid komt de voor veler gevoel „duitsche” origine dier lichamen. Dit beteekent niet, dat het bedrijfsleven al deze organisaties verfoeit en dat het verlangen naar een zoo spoedig mogelijk verdwijnen daarvan algemeen is. Men is vooral onder de leidende figuren in het bedrijfsleven niet blind voor de voordeelen, die de aldus ontstane situatie ook kan bieden. Om een enkel voorbeeld te noemen: sedert jaren was de zuivelbereiding hier te lande in handen van twee groepen, eenerzijds de coöperatieve fabrieken en anderzijds de particuliere fabrieken, meestal als speculatieve fabrieken aangeduid, welke groepen scherp waren gescheiden en weinig contact hadden. Tijdens de bezetting, toen de overheidsinstanties zich op het standpunt stelden slechts via de vakgroep te willen onderhandelen, zaten coöperatieve en speculatieve boterbereiders aan één en dezelfde tafel en coöperatieve kaas-, condensed milk- en melkpoederbereiders ging het niet anders. Thans merkt men af en toe een strooming die vakgroepen weer te doen verdwijnen, deels om hun al of niet vermende duitsche origine, deels ook omdat de die-hards in de beide groepen bezwaren hebben tegen samenwerking met de andere groep. Hier staat echter tegenover, dat een der leidende figuren uit de zuivelwereld zich dezer dagen aldus uitliet, dat, mochten ooit de vakgroepen verdwijnen, de ervaringen uit de afgelopen jaren toch wel hadden geleerd, dat men dan zoo spoedig mogelijk zou moeten komen tot de oprichting van vereenigingen van boter-, kaas-, condensed-, en melkpoederbereiders, waarin beide groepen vertegenwoordigd zouden zijn. Het is dus ook een kwestie van rijp zijn voor organisatie, die de waardeering der in het leven geroepen lichamen mede

bepaalt en moeilijk kan worden ontkend, dat soms de ervaringen van de laatste jaren de rijping hebben bevorderd.

Generaliseerend en daarmee noodwendig oppervlakkig zou men de situatie aldus kunnen karakteriseeren, dat de waardeering het geringst is bij de deelnemers aan die stadia van de productie, die het dichtst bij den consument staan. Waarschijnlijk is dit minder een kwestie van stadium van productie dan wel van geaardheid der bedrijven in dit stadium. Immers hier komt men in de kringen van den typischen middenstand, de winkeliers en kleine ambachtslieden. Reeds varentwintig jaar geleden¹ wees ik op de geringe geneigdheid van den middenstand, zulks in tegenstelling tot den landbouw, tot onderlinge samenwerking, welke geringe geneigdheid voor een belangrijk deel is terug te voeren tot de omstandigheid, dat de leden van de, voor een beperkte clientèle werkende, middenstand elkander veel meer zien als concurrenten dan de, voor de wereldmarkt werkende, landbouwers. Zonder twijfel speelt deze factor ook een rol bij de gedwongen samenwerking van heden. Dat echter dit gedwongene, dit zich niet aanpassen aan langzamerhand gegroeide verhoudingen ook een rol speelt is nauwelijks aan twijfel onderhevig. Een merkwaardig symptoom hiervan vindt ik in één en hetzelfde nummer van mijn plaatselijk blad, dat naast het op zich zelf reeds merkwaardige bericht van de staking van de — n.b. met regelende bevoegdheid bekleede — vakgroep der groentenwinkeliers, in zijn advertentiekolommen een oproep bevat gericht tot de huisschilderspatroons om weer te komen tot een „vrije” organisatie van schilderspatroons. Wijst het redactioneel bericht er op, dat het zijn van met overheidsgezag bekleede organisatie toch kennelijk nog niet tot de vakgroep was gedrongen, de advertentie is een uiting van verzet tegen de van bovenaf opgelegde organisatie.

Maar al is dan de geneigdheid tot organisatie bij den landbouw over het algemeen veel grooter dan bij den middenstand, toch meen ik te mogen zeggen, dat ook in den landbouw, waarschijnlijk mede tengevolge van de uitgebreide daar vrijwillig gegroeide organisatie, de groote massa de bedrijfsschappen, vakgroepen en dergel. meer niet gevoelt

¹ Landbouwcoöperatie, in het bijzonder coöperatieve aankoop van Landbouwbenodigdheden in Nederland. Diss. Wageningen 1923, pag. 40.

als iets waarvan men deel uitmaakt. Men is „lid” van zijn landbouwmaatschappij of -bond, van zijn aankoopvereeniging of zuivelfabriek, maar tijdens de crisis was men „ondergebracht” bij de Rundveeentrale en bij de Tarweorganisatie, administratief ondergebracht, doch deel als actief medelevend lid had men er niet aan en, zie ik goed, dan is het ook met de lichamen van vandaag den dag niet anders.

* * *

Ik heb gemeend in het voorgaande zoo betrekkelijk uitvoerig te moeten zijn om althans eenigszins aan te geven de sfeer, waarin ons volk, naar mijn ervaringen de maatregelen op economisch gebied beleeft. Ik acht die sfeer van zeer groot belang voor het onderwerp, dat ons thans gaat bezighouden: de straffen en maatregelen, waardoor de regelingen dienen te worden gehandhaafd. In de aan mij ter beantwoording voorgelegde vraag staan de straffen voorop en terecht. In de jaren gedurende welke ik aan de leerlingen van Zuivelschool en M. T. S. de allereerste beginselen van recht trachtte bij te brengen is het mij steeds opgevallen hoe mijn pupillen, wanneer het ging om de handhaving van rechtsregels steeds weer in de eerste plaats dachten aan straf en hoe zelfs in de meest zuiver civielrechtelijke kwesties zij meestal toch weer den man met de gladde knopen op den achtergrond zagen. In casu dringt zich de gedachte aan straf ook in de allereerste plaats op. Gelijk boven reeds gezegd kwam Professor Taverne in 1941 op grond van het feit, dat het verwerpelijke der te berechten economische delicten lang niet algemeen is erkend, tot de conclusie, dat de taak van den Economischen Rechter hard zou moeten zijn, terwijl in de straf veel algemeene preventie zou moeten worden verwerkt, hetgeen alleen mogelijk zou zijn, indien de straf zwaar was en dan wellicht tegenover den dader als hard zou worden gevoeld.¹ In 1936 schreef Mr. Gijzen in zijn advies: „slechts door het opleggen van strenge straffen kon men de kringen der betrokkenen — veelal eenvoudige landbouwers — het besef bijbrengen, dat vele hunner dagelijksche, bij uitstek vreedzame bezigheden plotseling in strafbare handelingen waren verkeerd.”² Ik heb boven reeds mijn twijfel geuit

¹ T. a. p. pag. 494.

² T. a. p. pag. 6.

aan het effect van harde en strenge straffen in dezen en er op gewezen, hoe de hooge boeten, die af en toe werden opgelegd, het verlangen wekten deze zoo spoedig mogelijk „terug te verdienen”, terwijl ook opgelegde gevangenisstraffen de reactie wekten de schade zoo snel mogelijk weer in te halen. Toegegeven moet worden, dat soms de boete nauwelijks het karakter droeg van straf, daar zij verre bleef beneden het, met een roeks van overtredingen behaalde, voordeel en dan ook meer werd ondervonden als een soort risicopremie, die nu eenmaal een gevolg was van den aard van het bedrijf. Ook de opgelegde gevangenisstraffen hebben in heel veel gevallen hun normale werking gemist. Voor zoover zij werden opgelegd en ondergaan tijdens de bezetting vielen zij in een tijd, waarin de gevangenisdeuren zich openden voor vele achtenswaardige burgers, wat op zich zelf er in hooge mate toe bijdroeg, dat het onteerende van deze straf veel minder werd gevoeld. Maar bovendien ondervond de, na de beëindiging van zijn strafperiode teruggekeerde, economische delinquent niet de verachting van zijn medeburgers, doch was hij in verschillende gevallen weer volkomen reçu, al zullen de ervaringen van een mijner vroegere cliënten — n.b. nog wel een schakel in een kettinghandel in koffie en thee, die uiteindelijk in Duitschland belandden —, die bij zijn terugkeer uit Veenhuizen door zijn dorpsgenooten werd verwelkomd met niet minder dan zesentwintig fraaie bloemstukken, wel een uitzondering vormen.

* * *

Ik heb boven trachten aan te toonen, dat ook thans ons volk de economische delicten nog niet beschouwt als een groot kwaad en juist op grond daarvan ben ik van meening, dat de gewone straffen, gevangenisstraf, hechtenis en geldboete, hoe zwaar ook opgelegd, in dezen nimmer voldoende effect zullen kunnen sorteeren. Staat men hiermede dan niet voor een onoplosbaar probleem? Wanneer zelfs zware straffen niet in staat zijn de overtredingen van regelingen betreffende het economisch leven binnen redelijke grenzen te houden is er dan nog wel een uitweg? Als die vraag ontkennend zou moeten worden beantwoord, zou het er met de naaste toekomst van ons land op economisch gebied, waarvoor de aspecten toch al weinig gunstig zijn, wel zeer droevig uitzien. Hoewel voor den goeden verstaander uit het voor-

gaande wel gebleken zal zijn, dat ik een blijvende verbetering van de economische verhoudingen slechts dan verwacht wanneer men weer internationaal gaat inzien, en ook naar dat inzicht gaat handelen, dat geen land, hoe groot ook, in den modernen tijd meer self-sufficient en self-supplying kan zijn zonder te moeten afzien van onnoemlijk veel van alles, wat de moderne mensch als onontbeerlijke levens-behoeften is gaan zien, vrees ik, dat dit inzicht, althans de practische toepassing daarvan, nog jaren noodig zal hebben opnieuw door te dringen en dat in verband daarmede ons land nog een noodpolitiek zal moeten blijven voeren van veel regelingen op economisch terrein. Zoolang ons economisch isolement voortduurt, zullen vele artikelen in ons overbevolkt land, arm als het is aan verschillende grondstoffen en dientengevolge op internationalen ruil aangewezen, uiterst schaarsch moeten blijven met als gevolg maatregelen op economisch terrein en daarnaast groote verleiding die maatregelen te overtreden.

Het zou inderdaad een hopelooze positie zijn, indien het in dezen ter beschikking staande arsenaal uitsluitend de mogelijkheid bood tot het toepassen der gebruikelijke sancties: gevangenisstraf, hechtenis of geldboete.

Wat betreft die boete, boven wees ik er reeds op, dat in verschillende gevallen de opgelegde boete bleef beneden het, met het delict behaalde, voordeel. Zij werkt dan volkomen onjuist en moedigt den delinquent aan nog eens een avontuur te wagen. Ook in die gevallen, waarin ieder opzet verre is en de voorschriften slechts werden geschonden door den schuld van den verdachte, behoort hij toch nimmer voordeel te hebben van zijn schonding. Uit deze gedachtengang is het dan ook te verklaren, dat artikel 1, sub II *f.* van het Besluit berechting economische delicten als bijkomende straf noemt: betaling van een aanvullend geldbedrag ter ontneming aan den veroordeelde van het voordeel door het begaan van het strafbare feit behaald. Deze bepaling heeft practisch niet zooveel zin, indien het strafbaar feit enerzijds een misdrijf is en er anderzijds geen aanleiding bestaat den verdachte gevangenisstraf op te leggen, daar dan toch volgens artikel 1 sub I *a* een geldboete kan worden opgelegd tot een onbeperkt bedrag, terwijl het voor den verdachte wel weinig verschil zal maken of hij met een boete als hoofdstraf en daarnaast een geldbedrag tot ontneming van het be-

haalde voordeel, dan wel met een boete, waarin terstond de ontneming van het behaalde voordeel is verdisconteerd naar huis wordt gezonden. Anders wordt het echter, indien de omstandigheden noodzaken tot het opleggen van gevangenisstraf, daar de text van artikel 1, sub I *a* (gevangenisstraf of geldboete) niet toelaat naast gevangenisstraf geldboete op te leggen. In geval van overtreding waarbij ingevolge het bepaalde bij artikel 1, sub I *b* hechtenis of geldboete tot een maximum van f 25,000 kan worden opgelegd, kan de bijkomende straf een nuttig effect hebben, zoowel wanneer hechtenis moet worden opgelegd als wanneer de maximum, boete onvoldoende is om het behaalde voordeel te compenseren. Theoretisch biedt de bijkomende straf ook de mogelijkheid door een lage hoofdstraf, met daarnaast ontneming van het behaalde voordeel, uitdrukking te geven aan de gedachte, dat de begane overtreding als zoodanig niet ernstig was, maar of zoodanige nuanceering veel waardeering zal vinden van de zijde van de verdachten waag ik toch te betwijfelen. De gedachte, die dus aan artikel 1, sub II / ten grondslag ligt verdient waardeering en het is te betreuren, dat zoodanige bepaling ontbreekt in het Besluit tuchtrechtspraak voedselvoorziening.

Van veel grooter belang voor de algemeene preventie dan deze ontneming van behaald voordeel acht ik echter de mogelijkheden, die artikel 1 sub II *a* en *b* van het Besluit berechting economische delicten en artikel 2 sub *a* 3 van het Besluit tuchtrechtspraak voedselvoorziening bieden. Eerstbedoeld besluit kent n.l. als bijkomende straffen: *a*. sluiting der zaak en stillegging der bedrijfsmiddelen van den veroordeelde gedurende ten hoogste zes maanden en *b*. Verbod om gedurende een bepaalden tijd, als bedoeld in artikel 31 van het Wetboek van Strafrecht, een bepaald beroep uit te oefenen, terwijl laatstbedoeld besluit als hoofdstraf kent: geheele of gedeeltelijke sluiting of stillegging voor een termijn van ten hoogste een jaar van het bedrijf van den veroordeelde of van het bedrijf, waarin het strafbaar feit is begaan, onder aanbrenging van een kennisgeving der sluiting of stillegging op de bedrijfsgebouwen.

Het valt op, dat het Besluit berechting economische delicten tweeërlei sanctie op de naleving van zoodanige sluiting en stillegging kent, terwijl deze sanctie in het Besluit tuchtrechtspraak voedselvoorziening ontbreekt. In de eerste

plaats toch staat op de handhaving der sluiting de civiel-rechtelijke sanctie van artikel 2 Besluit berechting economische delicten, volgens hetwelk rechtshandelingen welke worden verricht met het oogmerk een sluiting te ontduiken nietig zijn, evenwel met bescherming van derden te goeder trouw, terwijl kwade trouw wordt verondersteld bij echtgenoot, bloed- of aanverwanten tot den derden graad en personeel in dienst van den veroordeelde. Daarnaast staat dan de strafbepaling van artikel 3 van genoemd besluit, welke een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar of een geldboete van ten hoogste f 100,000 bedreigt tegen hem, die in strijd met een hem opgelegde bijkomende straf opzettelijk zaken doet of handelingen verricht, welke hem verboden zijn. Gelijke straf wordt bedreigd tegen hem, die met den veroordeelde een rechtshandeling verricht met betrekking tot diens zaak, ofschoon het hem bekend is, dat deze zaak bij rechterlijke uitspraak is gesloten.

Uit het feit, dat analoge sancties ontbroken in het Besluit tuchtrechtspraak voedselvoorziening zal moeten worden geconcludeerd, dat de eenige weg om de opgelegde hoofdstraf te effectueeren deze is, dat de administratie den veroordeelde alle toestemmingen en vergunningen onthoudt, die hij voor de uitoefening van zijn bedrijf noodig heeft. Geheel bevredigend is deze toestand zonder twijfel niet, al moet worden toegegeven, dat dit middel vrij effectief kan zijn, daar een belangrijk deel van onze maatregelen is opgebouwd volgens het systeem, dat alles verboden is, waarvoor niet uitdrukkelijk toestemming is gegeven.

Het wil mij voorkomen, dat in de bovenbedoelde straffen een machtig middel ligt tot handhaving van de economische maatregelen. Ligt uiteindelijk eenerzijds de oorzaak van al de overtredingen van die maatregelen bij de consumenten, die trachten hun nog schaarsche rantsoenen langs clandestienen weg uit te breiden, aan den anderen kant ligt de oorzaak bij die producenten, die in strijd met de bestaande bepalingen hun producten afgeven en daarmee de zwarte markt voeden. Wat langs andere wegen aan de zwarte markt komt is daarnaast van secundaire beteekenis. Dat zijn in de eerste plaats de overschotten van de officiële rantsoenen. Zoolang deze officiële rantsoenen niet van elders worden aangevuld zijn die overschotten gering; bedenkelijker wordt het echter indien het rantsoen clandestien

wordt aangevuld en de aldus vrijkomende bonnen worden afgegeven. Typisch voor dit verschijnsel is b.v. het clandestien koopen van melk ten plattelande en afgifte van de bonnen aan de stedelingen, evenals het koopen van „zwart” vleesch tegen lagere prijzen dan de officiëel vastgestelde, echter onder afgifte van bonnen, welke dan door den clandestienen slager in de steden weer tegen hoogen prijs worden verkocht. Dergelijke verschijnselen voeren echter ook weer terug tot het clandestien afgeven door de producenten, zoodat mag worden geconcludeerd, dat de talloze overtredingen uiteindelijk hun oorzaak vinden, althans voor de overgrootte meerderheid, bij de produceerende bedrijven, waarmede gelijk te stellen zijn de importeerende bedrijven, terwijl ook onderweg, dus bij de distribueerende bedrijven nog lekken kunnen voorkomen. Dit zoo zijnde moet toch wel de gedachte rijzen het kwaad bij de bron, derhalve bij de bedrijven, aan te pakken en dan kan de straf van sluiting der bedrijven een machtig middel zijn; direct doordat een „infectiehaard” kan worden afgesloten, indirect ook door de zeer groote algemeen preventieve werking, die van een dergelijke sluiting kan worden verwacht. Ik ben mij volkomen bewust van den zeer grooten ernst van een dergelijke straf, waarin tot uitdrukking komt, dat de veroordeelde onwaardig is, tengevolge van zijn ernstige misdragingen, zijn bedrijf verder uit te oefenen, zoodat de straf met de uiterste voorzichtigheid zal moeten worden gehanteerd. In dit verband zij opgemerkt dat het te betreuren is, dat geen der beide Besluiten de mogelijkheid open laat deze straffen voorwaardelijk op te leggen. Ieder echter, die met economische rechtspraak is belast of belast geweest, zal zich uit zijn practijk gevallen herinneren, waarin hij met gerust geweten een dergelijke straf zou hebben opgelegd. En toch is deze weinig opgelegd, toch bleven de desbetreffende bepalingen tot dusverre vrijwel een doode letter. Een aanwijzing, dat zij te ver gaan? Ik geloof het niet; ik herhaal nog eens, dat zij met de uiterste omzichtigheid moeten worden gehanteerd; de algemeene preventie vordert zeker niet een sluiting links en rechts en ik ben overtuigd, dat aan haar eischen ook door slechts enkele toepassingen ruimschoots kan worden voldaan, veel beter dan door een lawine van geldboeten of zelfs gevangenisstraffen. Dat echter deze straf nog zoo weinig toepassing vond, ligt in de onvoldoende

regeling. De groote moeilijkheid schuilt hier, dat men het bij een botweg stilleggen van de bedrijven in den tegenwoordigen tijd niet kan laten om de simpele reden, dat deze bedrijven voor de productie van wat ons volk behoeft broodnoodig zijn.

De situatie is voor alle bedrijven niet gelijk. Zoo kunnen, behalve misschien in de allerkleinste dorpjes, van de distribueerende bedrijven, zooals winkels, slagerijen, bakkerijen en dergelijke, wel één of enkele worden ontheerd zonder schade voor het algemeen en, wanneer het éénmansbedrijven betreft, ook zonder moeilijke personeelskwesties. Stopzetting van fabrieken evenwel beteekent als regel schade voor de productie, terwijl dan het werkloos worden van het personeel een probleem op zich zelf zou vormen. Een landbouwbedrijf kan geen moment stil worden gelegd, omdat de levende have en de gewassen de dagelijksche zorg behoeven. Wil men bij dergelijke bedrijven de gedachte, die ten grondslag ligt aan de genoemde bepalingen, effectueeren, dan is er practisch geen andere weg dan den ondernemer uit te sluiten van zijn ondernemersfunctie, evenwel onder gelijktijdige voortzetting op eenige wijze van het bedrijf. Hiermee staat men voor een zeker niet eenvoudig probleem. Het voor korten tijd overdragen van de exploitatie van een bedrijf aan een ander zal hier wel zijn uitgesloten, daar niemand veel ambitie zal gevoelen een dergelijke exploitatie over te nemen met het einde van de heerschappij reeds weer in het zicht, terwijl ook de exploitatie door of vanwege de administratie weinig aantrekkelijks heeft. In ieder geval zijn de termijnen van respectievelijk één jaar en zes maanden, die als maxima gelden voor de sluiting van bedrijven krachtens het Besluit berechting economische delicten, respectievelijk het Besluit tuchtrechtspraak voedselvoorziening, veel te kort om deze straffen, gesteld al, dat het mogelijk ware, te combineeren met de tijdelijke overdracht van het bedrijf aan derden, wie dan ook. Slechts bij toepassing van artikel 1 sub II *b* van het Besluit berechting economische delicten, zou aan den veroordeelde voor langere perioden een verbod van uitoefening van een bepaald beroep kunnen worden opgelegd, hetgeen practisch veelal een sluiting van zijn bedrijf tengevolge zou hebben. Evenwel: zelfs de overdracht van een bedrijf voor vrij lange perioden zou een groot bezwaar hebben, n.l., dat de tijdelijke exploitant niet alleen iedere prikkel mist het

bedrijf, dat hij toch éénmaal weer zal moeten afstaan, vooruit te brengen, maar zelfs een zekere neiging zal hebben tegen den afloop van zijn exploitatieperiode het te verwaarloozen en de goodwill er van over te hevelen naar een eigen bedrijf of naar dat van een bevriende relatie. De ervaringen met de exploitatie van de bedrijven van de gedetineerde politieke delinquenten door beheerders en bedrijfsleiders, gedurende de beide laatste jaren, zijn, de goede uitzonderingen niet te na gesproken, niet van dien aard, dat er veel aanleiding is tot optimisme inzake de juiste exploitatie van de bedrijven van hen, aan wie bij wijze van straf het zelf voeren van eigen bedrijf is ontzegd.

Wanneer men dan ook met mij meent, dat er — zij het schaarsche — gevallen zijn, waarin de misdragingen van bepaalde ondernemers ten aanzien van de maatregelen op economisch terrein zoo groot zijn, dat zij onwaardig zijn, althans voorloopig over een lang tijdperk, verder de taak van ondernemer te vervullen, terwijl bovendien de algemeene preventie om beëindiging van die taak vraagt, dan is er maar één uitweg n.l. *definitieve* ontneming van het bedrijf. Mogelijk zou dus moeten zijn een verdachte, naast de hoofdstraf van gevangenisstraf, hechtenis of geldboete, als bijkomende straf een verbod van uitoefening van een bepaald beroep op te leggen, met daarnaast als maatregel de verplichting tot overdracht van zijn bedrijf aan de administratie. Deze laatste zal wel als zeer tijdelijke tusschenschakel moeten fungeren; van de voortzetting der exploitatie, door of althans voor rekening van de administratie verwacht ik weinig heil.

Ik ben mij volkomen bewust, dat het voorgaande gemakkelijker als beginsel is neer te schrijven dan in de praktijk op bevredigende wijze te regelen. Bij een bedrijf van eenigen omvang zijn als regel zeer groote belangen van derden, zooals hypothecaire en andere crediteuren, verpachters of verhuurders betrokken en het zou zeker onjuist zijn ook hun belangen te laedeeren, al moet worden toegegeven, dat de strafrechter zich over het algemeen niet te veel aantrekt van het feit, dat door een straf ook de belangen van derden ernstig kunnen worden bedreigd. Het kan ook niet best anders dan dat het risico van het zaken doen met menschen, die later strafwaardig blijken, blijft bij degenen, die die zaken met den strafwaardige deden, maar bij een zoo diep ingrij-

pende maatregel als de overname van een bedrijf ligt de positie toch wel zooveel anders, dat met die belangen van derden rekening dient te worden gehouden. Reeds alleen hierom is het goed die overname geheel als maatregel te zien al zal zij door den veroordeelde dan ook vaak als een ernstige straf worden gevoeld.

De rechter (welke, daarover beneden) zal die maatregel moeten uitspreken; aan den wetgever echter de taak vast te stellen de wijze, waarop de voorwaarden van overname moeten worden geregeld. Mijn gedachten gaan hierbij in de richting van de regelingen vervat in de verschillende voorde-ringsbesluiten. Moet aan de eene kant worden vermeden, dat in het bedrag van de overname een deel van de straf wordt verdisconteerd, aan de andere kant moet ook een langdurige procedure daarover worden vermeden.

* * *

Ik meende de bespreking der sancties te moeten beginnen met het meest vergaande, ook omdat ik van meening ben, dat ten aanzien van dit punt de tot dusverre bestaande regelingen het meest aanvulling behoeven.

Naast het ultimum remedium van verbod van bedrijfs-uitoefening, met in gevallen, waarin het bedrijf met het oog op de cischen van de productie niet gemist kan worden, daarnaast verplichte bedrijfsoverdracht, zijn er nog andere, zij het beperkter, mogelijkheden het kwaad bij den wortel aan te tasten. Ik zou deze mogelijkheden willen aanduiden als beperkingen van het recht van vrije bedrijfsuitoefening. Zoo kent het Besluit tuchtrechtspraak voedselvoorziening naast de geheele of gedeeltelijke stillegging van het bedrijf, waardoor het dus mogelijk wordt een bepaald gedeelte van het bedrijf, b.v. de productie van een bepaald artikel, stil te leggen. Al zal zulks in heel veel gevallen niet zoo onvoudig zijn, daar een bedrijf veelal één geheel is, waaruit zich niet op eenvoudige wijze een gedeelte laat lichten, toch is het zeer wel denkbaar, dat aan een producent de fabrikage van één of enkele artikelen wordt verboden. Langs administratieven weg kan een dergelijke maatregel worden geëffectueerd, waartoe de tuchtrechter ook kan medewerken door tegelijkertijd gebruik te maken van de mogelijkheid tot oplegging van de tuchtrechtelijke maatregel, bedoeld bij artikel 2 (2) sub 1, geheele of gedeeltelijke intrekking, al dan niet voor-

waardelijk, voor den termijn van ten hoogste een jaar van bevoegdheden, vergunningen of toeslagen, aan den veroordeelde toegekend of verleend krachtens voorschriften, welkor overtredingen ingevolge dit besluit tuchtrechtelijk kunnen worden afgedaan. Bij een systeem, volgens hetwelk alles verboden is, dat niet uitdrukkelijk is toegestaan, kan een dergelijke maatregel niet alleen worden gebruikt ter aanvulling van een gedeeltelijke stopzetting van het bedrijf, maar eveneens, wanneer de vergunning betrekking heeft op een, den verdachte verleende, gunst, welke hem weer kan worden ontnomen, zonder directe schade aan de productie. Zoo werden in de laatste jaren van de bezetting nog al eens ingetrokken de aan veehouders verleende vergunningen tot het houden van een huisslachtingsvarken, welke vergunningen geheel het karakter hadden van verleende gunsten, waardoor de betrokkene ten aanzien van de vleeschvoorziening in een gunstiger positie kwam dan zijn landgenooten. Het Besluit berechting economische delicten kent niet een analoge maatregel en al zal de verklaring hiervan wel moeten worden gezocht in de omstandigheid, dat de wetgever haar als typisch tuchtrechtelijk heeft gedacht, toch valt dit ontbreken te betreuren. Het is moeilijk in te zien, waarom, indien het feit zoo ernstig is, dat het strafrechtelijk moet worden afgedaan een dergelijke maatregel niet zou behoeven te worden toegepast, terwijl het overbruggen van deze moeilijkheid door naast een strafrechtelijke vervolging nog een tuchtrechtelijke vervolging in te stellen een weinig bevredigende oplossing is.

* * *

Bij overtredingen van regelingen betreffende het economisch leven gaan de gedachten misschien meer nog dan bij andere strafbare feiten in de richting van de verbeurdverklaring en het is dan ook niet verwonderlijk, dat zoowel het Besluit berechting economische delicten als het Besluit tuchtrechtspraak voedselvoorziening daartoe in zeer ruime mate de gelegenheid openen. Zoo kent het Besluit berechting economische delicten in artikel I, sub II *d* als bijkomende straf verbeurdverklaring van de goederen met betrekking tot dewelke het feit is gepleegd of dewelke door middel van het feit zijn verkregen. Dit „met betrekking tot dewelke” opent de mogelijkheid tot veel wijdere toepassing dan de

bij artikel 33 Wetboek van Strafrecht bedoelde verbeurdverklaring, al is het te betreuren, dat in dit besluit niet is gekozen de redactie van het Besluit Tuchtrechtspraak voedselvoorziening, dat spreekt van voorwerpen „waarmede of met betrekking tot welke” het feit is gepleegd. Dank zij de woorden „met betrekking tot dewelke” is het mogelijk in het zeer veel voorkomende geval, dat bij een inventarisatie goederen worden verzwegen, die goederen verbeurd te verklaren, een straf met zeer nuttig effect omdat die verzwijging de voorlooper pleegt te zijn van verdere delicten.

De bepalingen inzake verbeurdverklaring vervat in het Besluit tuchtrechtspraak voedselvoorziening gaan veel verder dan die in het Besluit berechting economische delicten. Boven werd reeds gewezen op de ruimere redactie van eerstbedoeld besluit, maar bovendien opent dit de mogelijkheid tot verbeurdverklaring, onverschillig of de verbeurd te verklaren voorwerpen aan den veroordeelde toebehooren. De vraag kan rijzen of verkrijgers te goeder trouw van dergelijke goederen niet beschermd moeten worden. Ik meen dat speciale bescherming door den wetgever in dezen niet noodig is. In de eerste plaats toch zal in de overgrootte meerderheid van de gevallen de derde verkrijger een schakel zijn in een ketting van overtreders op economisch terrein, maar bovendien heeft de rechter het steeds in de hand in gevallen, waarin de voor verbeurdverklaring vatbare voorwerpen zijn beland in handen van derden, die te goeder trouw zijn, de verbeurdverklaring achterwege te laten.

Nog in ander opzicht gaat het Besluit tuchtrechtspraak veel verder dan het Besluit berechting economische delicten. Artikel 2 kent n.l. als bijkomende straf ook: verbeurdverklaring van alle of bepaalde voorwerpen, van gelijken of gelijksoortigen aard als die waarmede of met betrekking tot welke het feit is gepleegd of welke door middel van het strafbare feit zijn verkregen, welke bij den veroordeelde of in het bedrijf, waarin het strafbare feit is begaan, worden aangetroffen, wederom ongeacht of deze voorwerpen den veroordeelde toebehooren. Waar economische delicten heel dikwijls soortzaken betreffen, waarvan de indentiteit naderhand vaak heel moeilijk meer is vast te stellen, kan deze bepaling toepassing vinden ter ontneming van verkregen voordeel ook zonder dat de eigenlijke corpora delicti worden verbeurdverklaard. Maar ook als aanvulling van een ge-

deeltelijke stopzetting van het bedrijf kan een dergelijke verbeurdverklaring zin hebben.

Met deze zeer uitgebreide mogelijkheid van verbeurdverklaring hangt uit der aard samen een uitgebreide mogelijkheid van in beslagneming. Artikel 27 van het Besluit tuchtrechtspraak voedselvoorziening bepaalt uitdrukkelijk, dat alle voorwerpen, welke kunnen worden verbeurdverklaard, inbeslag kunnen worden genomen, terwijl omtrent de wijze van inbeslagneming en de gevolgen daarvan bij Ministerieel Besluit voorschriften kunnen worden gegeven. Onder vigueur van het oude Besluit tuchtrechtspraak voedselvoorziening waren dergelijke voorschriften gegeven door de Secretarissen-Generaal van de betrokken departementen. Zij waren in hooge mate noodzakelijk, omdat heel dikwijls levende dieren in beslag werden genomen en dan onverwijld maatregelen moesten worden genomen. In de practijk ontwikkelde zich een systeem, waarbij het in beslaggenomene ter beschikking kwam van de voedselcommissarissen, die het dan, voorzoover niet houdbaar of voorzoover het levende dieren betrof lieten verkoopen, terwijl dan later een beslissing werd genomen over de opbrengst. Voor zoover ik heb kunnen nagaan, zijn deze voorschriften van kracht gebleven en is de materie niet opnieuw geregeld. In ieder geval zijn dergelijke voorschriften onontbeerlijk. Ook uit een oogpunt van algemeene preventie kunnen in beslagnemingen soms gunstig werken; zoo werden, althans in sommige streken van het land, alle dieren, die niet voorkwamen op de regelmatig door de veehouders in te dienen registratiekaarten, stelselmatig in beslaggenomen en ik ben overtuigd, dat deze maatregel, voorlooper van een latere verbeurdverklaring, gunstig heeft gewerkt.

Als bezwaar van de, overigens onvermijdelijke, verkoop van in beslaggenomen dieren, ondervond ik wel eens, dat deze verkoop als regel niet tegen de meest gunstige prijzen geschiedde, zoodat in die gevallen, waarin verbeurdverklaring niet noodzakelijk bleek, de verdachte, aan wien dan de opbrengst werd teruggegeven, toch een zeer aanmerkelijk nadeel kon hebben.

Alvorens af te stappen van de straffen en maatregelen door welke de regelingen op economisch terrein dienen te worden gehandhaafd, moge ik nog even de aandacht vestigen op de tuchtrechtelijke maatregel vervat in artikel 2, sub 2 ad 3 van het Besluit tuchtrechtspraak voedselvoorziening n.l. de storting van een waarborgsom van ten hoogste vijftigduizend gulden voor een termijn van ten hoogste vijf jaar, welke waarborgsom geheel of gedeeltelijk kan worden verbeurdverklaard bij niet nakoming van eenig voorschrift als bedoeld bij artikel 1 van dat besluit. Men heeft hier te doen met een maatregel, die in zekere mate herinnert aan de voorwaardelijke straf en in haar werking daar in zooverre mee overeenkomt, dat zij den veroordeelde tracht te weerhouden van verdere vergripen. In casu wordt echter terstond een bedrag betaald en dit heeft het onmiskenbare voordeel, dat den veroordeelde het feit, dat hij bij herhaling de kans loopt het reeds door hem gestorte bedrag definitief te verspelen, nog duidelijker voor oogen staat, zoodat in geval van verleiding het vade retro hem misschien iets lichter valt. Persoonlijk heb ik den indruk, dat de meeste verdachten de veroordeling tot het storten van een waarborgsom, vooral wanneer deze een aanmerkelijk bedrag belooft, als een zeer ernstige maatregel gevoelen en ik ben dan ook overtuigd, dat men goed zal doen deze maatregel toepasselijk te maken op het geheele terrein van de rechtspraak op economisch gebied.

* * *

Resumeende, zou ik willen zeggen, dat zeer in het algemeen gezegd, de verschillende straffen en maatregelen zooals die zijn geregeld in de beide in hoofdzaak besproken Besluiten voldoende gelegenheid bieden voor de handhaving der maatregelen op economisch terrein, behoudens dan dat ik de bepalingen inzake stopzetting van bedrijven zou willen zien uitgebreid met de mogelijkheid de bedrijven te doen overnemen ter verdere exploitatie. Bovendien meen ik, dat de verschillende mogelijkheden, die die beide besluiten bieden van algemeene toepassing moeten worden, waartoe te meer aanleiding bestaat nu ik straks tot de conclusie zal komen, dat de berechting van economische delicten weer zal moeten worden opgedragen aan de rechterlijke macht en dat aan de verspreiding van die berechting over colleges van zeer uiteenlopenden aard weer een einde dient te worden gemaakt.

* * *

*

Wanneer ik thans de vraag, door welke rechterlijke en bestuursorganen overtredingen van overheidsregelingen van het economisch leven dienen te worden berecht, onder oogen ga zien, dan meen ik dat te moeten doen op basis van de boven geschetste instelling van de justitiabelen op die regelingen. Ik hoop mij daarbij eenzijdig vrij te houden van de gedachtengang, dat wij nu eenmaal een rechterlijke macht hebben, die beschikt over een rijpe ervaring inzake de berechting van delicten in het algemeen, zoodat zoo eenigszins mogelijk aan haar ook de berechting der economische delicten moet worden opgedragen, maar anderzijds meen ik toch ook te moeten blijven op den grondslag van de realiteit van het heden en mij te moeten wachten voor een beantwoording van die vraag vanuit de gezichtshoek eener, voor mij verre van zekere, ontwikkeling in de richting der verdere ordening. Het feit, dat wij over een ervaren rechterlijke macht beschikken, geeft aan de gedachte bij haar ook de berechting der economische delicten onder te brengen reeds terstond een zekere bekoring, maar dit mag den doorslag niet geven indien er andere en betere wegen zijn aan te wijzen. Doch, om nu maar terstond met de deur in huis te vallen: ik zie die wegen niet.

Het zou binnen het kader van dit praecadvies te ver voeren de verschillende gedachten, die omtrent deze kwestie tot uiting zijn gekomen stuk voor stuk de revue te laten passeeren en wanneer ik in den vervolge eens enkele van die gedachten onder de loupe neem, zonder den auteur te noemen, dan moge ik daarvoor van te voren mijn verontschuldigingen aanbieden.

Daar is dan in de eerste plaats de in allerlei variaties gezeten vraag in hoeverre aan de groep, waartoe de verdachten behooren, invloed behoort te worden gegeven op de berechting niet alleen, doch ook hoe die groep door middel van uit haar voortgekomen organen aan die berechting zou kunnen deelnemen. Het meest principiëel wordt de kwestie wel gesteld door hen, die meenen, dat het tot het wezen van de groep, van de corporatie zoo men wil, behoort, dat zij de overtredingen der voorschriften, die typisch liggen binnen de eigen sfeer van de groep, (mede-)berecht. Maar gesteld, dat dit beginsel ooit zal kunnen worden gerealiseerd, dan dient er toch allereerst te zijn een groep met een typische eigen sfeer, een groep bovenal, die door de daartoe behoo-

ronden wordt belcefd als iets eigens, waartoe men van nature en niet krachtens de een of andere overheidsmaatregel behoort. Ik kan de vraag of er dergelijke groepen, rijp voor berechting der binnen eigen sfeer gepleegde overtredingen, zijn, buiten beschouwing laten en hier volstaan met er aan te herinneren, dat ik van meening ben, dat de hoofdbedrijfschappen, bedrijfsschappen, vakgroepen en dergelijke meer, dat stadium, onder anderen mede tengevolge van hun wordingsgeschiedenis, nog lang niet hebben bereikt. Dit is b.v. het hoofdbezwaar, dat ik heb tegen het praeadvies door mijn geachten mede-praeadviseur van heden, Mr. Bloembergen, verleden jaar uitgebracht inzake de administratieve rechtspraak op economisch terrein, dat de auteur veel meer uitgaat van wat de corporaties in zijn oogen behooren te zijn, dan van wat zij in het tegenwoordig stadium nog zijn. Dit uitgangspunt is, zie ik het goed, mede oorzaak, dat voor hem de grenzen tusschen civiele-, administratieve- en strafrechtspraak op het gebied van de bedrijfsrechtspraak vervagen. Tot de zienswijze, dat „de bedrijfsgeenooten weinig of geen verschil zien in overtreding van een verordening en contractbreuk”, kan men waarschijnlijk alleen komen, wanneer men uitgaat van een dergelijke rijpheid van de groep voor de haar toegedachte taak, dat haar leden van haar uitgaande verordeningen gaan zien als tusschen hen gesloten contracten.

Wil men mij volgen in mijn aanname, dat de in het leven geroepen groepen op het gebied van het bedrijfsleven er nog verre van verwijderd zijn, dat zij naar haar aard roepen om berechting door uit die groep zelve geheel of gedeeltelijk voortgekomen, rechterlijke organen, dan resten ter verdediging van zoodanige rechterlijke organen slechts utiliteitsgronden. En dan treedt de kwestie van de deskundigheid wel het allereerst op den voorgrond. Ik ben de laatste om de zeer groote waarde van de deskundigheid van den rechter op het speciale terrein, waarop hij zich beweegt, te onderschatten en stel dan ook voorop, de kwestie van de deskundigheid een gewichtig argument te achten vóór de, uit de betrokken groep zelve, voortgekomen rechters. Wanneer ik daarnaast wijs op de zeer groote practische bezwaren, dan geschiedt zulks dus onder de erkenning van het gewicht van het verlangen naar deskundigheid, welke deskundigheid, althans als regel, het beste binnen de groep zelve te vinden is.

Hoe grooter nu de groep, hoe minder er in de practijk van die deskundigheid terecht komt. Reeds in 1937 wees Jhr. Mr. Dr. van Asch van Wijck¹ op de zeer groote uitgebreidheid van de groep in het voorontwerp Landbouwordeningswet en ook in de practijk van de tuchtrechtspraak op het terrein van den landbouw was de groep steeds dusdanig groot, dat niemands deskundigheid het geheele terrein van de groep bestreek en toen in de jaren vóór de bezetting deze tuchtrechtspraak werd uitgeoefend door commissies bestaande uit twee juristen en één deskundige, moest men al komen tot een onderverdeeling van de deskundigen in akkerbouw-, veeteelt-, zuiveldeskundigen enzovoort. Wanneer men nu de bonte rij van overtredingen van landbouwcrisisbepalingen uit die dagen kent, dan begrijpt men, dat men stond voor tweecërlei keuze: of al die specialisten voor iedere zitting te laten overkomen, met het — in die dagen ook nog meetellend — bezwaar van de zeer hooge kosten, of zooveel zaken op één bepaald terrein op te sparen, dat men daarmee een geheele zitting kon vullen, met als groot nadeel, dat sommige zaken veel te lang bleven rusten. Men paste er als regel een mouw aan, door als deskundig lid vooral hen te laten medewerken, die min of meer „all round” waren en het geheele agrarisch terrein konden overzien, zonder speciale deskundigheid op ieder afzonderlijk terrein. Nu weet ik zeer wel, dat dit bezwaar ontstond, doordat men de groep te groot nam en dientengevolge de, wat Mr. Bloembergen noemt, functioneele indeeling van de rechtspraak niet ver genoeg werd doorgevoerd, maar dan struikel ik terstond weer over het bezwaar dier functioneele indeeling, indien de groepen veel kleiner worden genomen. Zoolang de groep groot is, kan deze functioneele indeeling worden gecombineerd met een territoriale indeeling, gelijk reeds is geschied bij de tuchtrechtspraak voedselvoorziening, doch zoodra de groep klein is, moet men noodzakelijk komen tot centraal gevestigde colleges, met als groot nadeel hooge kosten en veel tijdverlies voor de justitiabelen. Op zich zelf zou dit bezwaar niet overwegend zijn, wanneer slechts overtredingen van zeer ernstigen aard, waaraan kwesties van principiëelen aard ten grondslag liggen, ter berechting kwamen, maar wanneer

¹ Jhr. Mr. Dr. L. H. K. C. v. Asch v. Wijck, De Sanctie der Ordening. Genoegzaamheid en onmisbaarheid van het Strafrecht. Openingsrede Vereeniging voor Strafrechtspraak 21 Mei 1937, N. J. B. 1937 blz. 628.

ik in gedachten eens voor mij leg, de rollen van de zittingen van den tuchtrechter voor de voedselvoorziening, dan zie ik daarop een lange reeks van kleine, wat ik zou willen noemen formeele, overtredingen: tekorten aan bonnen bij winkeliers, het houden van allerlei soorten vee zonder de vereischte vergunningen, onjuiste opgaven bij inventarisatie, afgeven van geringe hoeveelheden goederen zonder distributiebescheiden, karnen voor eigen gebruik en honderden meer van dergelijke zaken, die als „hamerstukken” kunnen worden afgedaan en waarvoor het dwaasheid zou zijn den verdachte naar een centraal gelegen plaats op te roepen. Dit is hij de tegenwoordige situatie in de hier als voorbeeld genomen gevallen ook niet noodig omdat naast de functioneele indeeling de territoriale staat, al gaat dit dan ook ten koste van de eenheid in de berechting, die o.a. door Mr. Bloembergen wordt aangevoerd als een van de groote voordeelen van de functioneele indeeling. Ik neem echter aan, dat indien de groep klein is, de rol wel geen ander aspect zal hebben en dan blijft het bezwaar van de centralisatie, die aan de functioneele indeeling kleeft, zwaar wegen, al kan misschien aan dat bezwaar eenigermate worden tegemoetgekomen door rondreizende colleges, wat, indien naast de beroepsrechters personen uit het bedrijfsleven zitting hebben, ook weer stuit op groote bezwaren. En dan dringt zich, gezien die bezwaren en gezien ook de aard der te berechten gevallen, waarbij naast enkele principieele zaken lange rijen van „hamerzaken” staan, zóó dat zelfs geheele zittingen verlopen zonder dat ooit de wensch naar speciale deskundigheid opkomt, toch onwillekeurig de vraag op of de aard van de economische delicten nu zoo verschillend is, dat bij de berechting daarvan de voortdurende aanwezigheid van den speciaal deskundige volkomen onontbeerlijk is.

Het spreekt vanzelf, dat er zich gevallen kunnen en zullen voordoen, waarin deskundige voorlichting onontbeerlijk is, maar in de eerste plaats krijgt de rechter zeer snel inzicht in de talloze telkens weer terugkerende kleine details betreffende het bedrijf, in de tweede plaats worden de controleerende ambtenaren voor een belangrijk deel gerecruteerd uit hen, die op het speciaal gebied hunner werkzaamheid min of meer deskundig zijn en bevat het procesverbaal veelal korte deskundige toelichtingen, wanneer het gaat over punten, die voor den niet-vakman niet terstond

zonder meer duidelijk zijn en tenslotte is daar altijd nog de mogelijkheid van deskundige voorlichting op de wijze bedoeld bij het Wetboek van Strafvordering.

Ik zie nog een zeer groot bezwaar van de functioneele indeeling, hierin bestaande dat één samenhangend complex van strafbare handelingen komt ter beoordeeling van verschillende rechterlijke colleges. Nemen wij een zeer eenvoudig voorbeeld. Bij een clandestiene slachting zijn, indien de verkoop van vee nog aan regels is gebonden, toch op zijn allerminst betrokken: de veehouder, die het dier aan den slager verkocht, de slager en de koopers van het vleesch. Als de situatie een weinig gecompliceerder is, spelen tusschen veehouder en slager nog één of meer vechandelaren een rol benevens één of meer vervoerders en na den slager een huidenkooper en een vetsmelter. Wanneer nu de groepen zoo worden gekozen, dat zij althans iets meer zijn dan een fictie, dan zullen aan zoo'n geval toch minstens moeten te pas komen een slagers- en een veehoudersgerecht en de strafrechter, die de koopers moet bestraffen, tenzij men den groepsrechter deze koopers ook maar en passant laat berechten, daarmede aan het idee van den groepsrechter weer ernstig afbreuk doende. Is de situatie wat ingewikkelder, dan komen er naast den gewonen strafrechter een veehouders-, een veehandelaars-, een vervoerders-, een slagers-, een huidenkoopers- en een vetsmeltersgerecht aan te pas, terwijl, indien men voor één en hetzelfde complex van feiten al deze gerechten competent wil maken het geheele beginsel van den groepsrechter weer in duigen ligt.

Ik mag van de kwestie van de deskundigheid niet afstappen zonder nog even aandacht te hebben geschonken aan een argument, dat te vinden is in het rapport „Staatkundige hervormingen” uitgebracht aan het Gonoostchap voor den Rechtstaat, hierop neerkomende, dat de uit het bedrijfsleven zelf voortkomende rechters de verschillende regelingen het best kennen evenals de daaraan ten grondslag liggende gedachtengang. Inderdaad is het zoo, dat de dikwijls zeer ingewikkelde regelingen het best kunnen worden begrepen door hen, die de wordingsgeschiedenis dier regelingen hebben meergemaakt en als direct daarbij betrokkenen het doel en het gewicht der regelingen het best kunnen peilen. Het schijnt het noodlot te zijn van regelingen op economisch terrein, dat zij door het breede gebied, dat zij moeten be-

strijken, dikwijls worden tot een vrijwel onleesbaar geheel en den rechter zich doen afvragen of een ieder nu ook moet geacht worden *deze* wet te kennen. Ik herinner mij uit eigen ervaring de Teeltregeling 1919, waarvan ik de wordings-geschiedenis van begin tot einde meemaakte en die tengevolge van het feit, dat zij al de soms zeer speciale teelten, die ons land kent, moest regelen, langzamerhand uitgroeide tot een volkomen onleesbaar geheel. De op de Warenwet steunende besluiten, die ook zeer nauw met het bedrijfsleven verband houden, zijn ook slechts na zware worsteling toegankelijk en met vele van de nieuwere regelingen op economisch terrein is het niet anders. Zoo schijnt er dan ook om deze reden wel degelijk aanleiding tot het aanstellen van, uit het bedrijfsleven voortgekomen rechters. Maar kent de uit het bedrijf voortgekomen rechter deze regelingen wel min of meer automatisch? Tenzij men de groepen zeer klein neemt en dientengevolge komt tot een schier ontelbaar aantal gerechten, moet ook deze vraag ontkennend worden beantwoord. Toch blijft er behoefte aan voorlichting in dezen. In dezen kunnen zeer nuttig werken bijeenkomsten van rechterlijke colleges en deskundigen, gelijk deze tot dusverre in de practijk meermalen werden gehouden voor de tuchtrechters voedselvoorziening en voor de economische rechters, waar door één of meer deskundigen van de Departementen uiteenzettingen werden gegeven omtrent doel en achtergrond van de verschillende regelingen.

* * *

Ik stelde als utiliteitsgrond voor den groepsrechter de kwestie van de deskundigheid op den voorgrond. Daarnaast speelt zonder twijfel het verlangen naar snel recht een rol. Dit verlangen is gewettigd. Berechting op een tijdstip, waarop het feit en bij den verdachte en bij het publiek al bijna weer in het vergeetboek is geraakt, is vooral ook uit een oogpunt van algemeene preventie een groot euvel en dit geldt niet alleen voor de berechting van economische delicten. Mr. Bloembergen, in zijn bovenaangehaald praeadvies, hoewel het oog meer gericht houdend op geschillen van anderen aard, komt tot de conclusie, dat men bij de organisatie van de rechtspraak op economisch terrein indachtig moet zijn aan de algemeene roep om „snel” recht en zich

heen moet zetten over het bezwaar, dat daardoor beslissingen worden gegeven, welke bij een langere procedure, met meer waarborgen omgeven, *eenigszins* anders zouden kunnen uitvallen. In dit „*eenigszins*” schuilt een moeilijkheid en ik betwijfel zeer of de betrokken verdachten, wier belangen toch ook nog steeds een gewichtige rol spelen, den auteur in zijn gedachtengang wel zullen volgen en het recht om de snelheid, waarmee het werd gewezen wel zullen waardeeren, wanneer het vonnis, tengevolge van die snelheid „*eenigszins*” in hun nadeel uitvalt. Het verlangen naar snelheid in de procedure is niet van vandaag of gisteren, al komt het m. i. meer bij de civiele dan bij de strafprocedure tot uiting. De neiging tot oplossing van geschillen langs den weg van arbitrage of bindend advies vindt, behalve in het verlangen naar beslissing door vakdeskundigen, mede in dit verlangen naar snelheid haar oorzaak. In eenvoudige gevallen is dit verlangen naar snelheid in een op snelheid ingestelde arbitrage procedure wonderwel te bevredigen, maar ook deze procedure laat, wat snelheid betreft, dikwijls in den steek, zoodra tijdens de procedure allerlei bewijskwesties, kwesties van echtheid van stukken of vragen, die slechts door zeer specifiek deskundigen kunnen worden opgelost, rijzen en deze kwesties slechts snel kunnen worden opgelost door er met de muts naar te gooien. Wat eenvoudige strafzaken op economisch gebied betreft, zie ik geen enkele reden, waarom deze, ook zonder dat er een uit het bedrijfsleven voortgekomen rechter aan te pas komt, niet snel zouden kunnen worden afgedaan. Men wijt het gebrek aan snelheid, ook in strafzaken, dikwijls aan de ingewikkelde procesregels. Daarover beneden, doch thans reeds de vraag: welk rechter heeft ooit, indien het geval eenvoudig lag, de regelen van het Wetboek van Strafvordering gevoeld als een belemmering voor snelle afdoening? Toegegeven: eenvoudige strafzaken kunnen sneller worden berecht dan thans geschiedt, zelfs met volledig behoud van de geheele regeling van het Wetboek van Strafvordering, doch hiervoor is niet noodig, dat in het rechtsprekend college personen zitting hebben, die uit het bedrijfsleven zelf zijn voortgekomen. Dit is veel meer een kwestie van outillage van het vervolgend en van het rechtsprekend orgaan, dan van voortkomen uit het bedrijfsleven zelf.

Ik kom derhalve tot de conclusie, dat aan den eisch van deskundigheid van den rechter zeker kan worden tegemoetgekomen door de rechtspraak op te dragen aan uit het bedrijfsleven zelf voortgekomen rechters, doch dat deze eisch niet zoo dringend is, dat de bezwaren, die aan dat systeem kleven daarvoor mochten wijken, terwijl ik ten aanzien van de behoefte aan snelle rechtspraak van meening ben, dat daaraan in casu nauwelijks kan worden tegemoetgekomen door uit het bedrijfsleven voortgekomen rechters.

Zie ik dus t. a. v. deze beide punten, speciaal t. a. v. de deskundigheid, zoowel argumenten pro als contra de aanwijzing van rechters uit het bedrijfsleven, waarbij dan de argumenten contra den doorslag geven, anders sta ik tegenover de geschiktheid van de uit het bedrijfsleven voortgekomenen voor de hun toegedachte taak. Ik moge in dit verband allereerst een paar korte opmerkingen maken over leeken- of liever niet-juristenrechtspraak in het algemeen en meen dan te mogen constateeren, dat de ervaringen hiermede verre van onverdeeld gunstig zijn. Het schijnt voor een niet-jurist uitermate moeilijk te zijn zich in te leven in de sfeer van zuivere objectiviteit, die eerste eisch is voor goede rechtspraak. Wie meermalen fungeerde als z.g. superarbitrator in arbitragecommissies, waarvan de beide andere leden door partijen werden aangewezen, weet uit ervaring hoe moeilijk het de aldus aangewezenen als regel valt zich los te maken van de partij, die hen aanwees. Omtrent de paritair samengestelde Raden van Beroep voor de sociale wetgeving hoort men meermalen analoge klanken. Dit is vanzelfsprekend geen kwestie van eerlijkheid (ik heb niet de pretentie, dat juristen in doorsnee eerlijker zouden zijn dan niet-juristen), doch van begrip voor het wezen van de rechtspraak. Sedert de invoering van de Pachtwet deed de niet-jurist zijn intrede in de, met rechtspraak belaste Pacht-kamers en waarschijnlijk zal de overgrootste meerderheid der Kantonrechters bereid zijn zich gunstig uit te laten over de ervaringen met dit experiment. Als oud-advocaat denk ik er persoonlijk niet anders over. Maar ik zou toch de vraag willen stellen: liggen die gunstige ervaringen niet allermeeest op het gebied, dat veel meer dat der administratie dan dat der rechtspraak is, n.l. de toetsing der Pachtcontracten conform het bepaalde bij artikel 7 van de Pachtwet, dan op het terrein van de eigenlijke rechtspraak: het beslissen van pacht-

geschillen? En één ding moet toch zijn opgevallen, n.l. dat bij alle goede wil en volkomen onkreukbaarheid het toch klaarblijkelijk zwaar viel zich in te leven in de sfeer, die den jurist-rechter bijna van nature eigen is. Ik deed herhaaldelijk de ervaring op, dat de leekenrechters kennelijk de groote waarde van het beginsel van artikel 24 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie niet beseften en zich — ik herhaal nogmaals: volkomen te goeder trouw — inlieten in gesprekken met één der partijen betrokken bij een, bij de Pachtkamer, waarvan zij deel uitmaakten, aanhangige zaak.¹ En dat het geheim van de raadkamer altijd even veilig was, moet ik op grond van mededeelingen van vroegere cliënten al evenzeer betwijfelen.

Ondanks het feit, dat ik volmondig moet verklaren in de praktijk nimmer een geval van opzettelijke partijdigheid van een leekenrechter te zijn tegengekomen, ben ik toch overtuigd, dat de onopzettelijke partijdigheid er zeer veel is en ook steeds zal zijn, omdat zij wortelt in de herkomst van den leekenrechter. Wanneer men rechters kiest uit het bedrijfsleven, uit het gebied waarbinnen het civielrechtelijk of strafrechtelijk geval, waaromtrent beslist moet worden, zich afspeelde, dan is daarmee de bron van zoodanige partijdigheid aangeboord. Zoodanige rechter toch, hoe van goeden wille hij ook moge zijn, ziet de dingen geheel vanuit de gezichtshoek van de bedrijfstak, waaruit hij voortkwam er het wordt een bijna onmenselijke eisch van hem te verlangen, dat hij zijn plaats zal gaan innemen als rechter en niet tevens als bakker, slager of wat dan ook. Misschien, dat uit de hoogere regionen van het bedrijfsleven enkele figuren kunnen worden gerecruteerd, die dank zij vooropleiding en ontwikkeling zich vrij gemakkelijk kunnen opwerken tot geschiktheid voor de rechterlijke taak; in breede kringen van het bedrijfsleven zie ik zoodanige figuren niet. Nu is het wel zoo, dat ook de voorstanders van uit het bedrijfsleven voortgekomen rechters toch daarnaast den jurist in het rechtsprekend college niet willen missen, maar ook bij zoodanige samenstelling dreigt er toch iets essen-

¹ Al heel merkwaardig was in dit verband dat de leden van de Grondkamer voor Friesland die toch een taak heeft, die de rechterlijke zeer nabij komt, zittingen hielden in de provincie tot het geven van adviezen in pachtzaken en dan later rustig deelnamen aan de behandeling der zelfde zaken, waarin zij hadden geadviseerd.

tieels verloren te gaan n.l. de sfeer van den onpartijdigen rechter.

Hierbij komt nog iets. Gesteld zelfs dat het mogelijk zou zijn overal in het bedrijfsleven personen te vinden, aan wie de rechterlijke taak ten volle zou kunnen worden toevertrouwd, dan rest nog altijd de vraag, of zij door de justitiabelen als zoodanig zullen worden vertrouwd. Want voor de justitiabelen zal daar dan straks op den rechterstoel zitten de beroepsgenoot, dat is: de concurrent of de leverancier of de afnemer. Ik ben overtuigd, dat er in het bedrijfsleven ruim voldoende personen zijn te vinden, wier integriteit boven iedereen twijfel is verheven; ik wil ook een oogenblik aannemen, dat er ook voldoende personen zijn te vinden, die los kunnen komen uit de te enge gezichtshoek, waaruit hun groep de eigen aangelegenheden beziet, doch zelfs dan blijft het een groot nadeel voor het vertrouwen, dat de rechtspraak behoeft, dat de justitiabele op den rechterstoel zijn concurrent, zijn leverancier of zijn afnemer ziet zitten. Het is aan de rechterlijke macht wol eens verweten, dat zij te veel staat „auf einsamer Höhe” en dientengevolge wat te ver van het maatschappelijk leven. Voor zoover daarin eenige grond van waarheid schuilt is dat misschien voor haar deskundigheid op sommige punten te betreuren, maar het is meteen haar groote kracht, die haar door de justitiabelen doet aanvaarden als in hooge mate onpartijdig. En nu prate men niet van den uit het bedrijfsleven voortgekomen rechter als van den „vertrouwensman” van de groep, want als wij voor één ding bewaard moeten blijven dan is dat voor den groepsrechter aangewezen, hetzij direct, hetzij via een gekozen bestuur, door de groepsgenooten zelf. Wanneer er één ambt is, dat nimmer mag worden tot een „political job” in den zin van een ambt waartoe men wordt geroepen door de gunst van het kiezersvolk, in dezen nog wel de justitiabelen zelf, dan is het het rechtersambt.

* * *

Met dit alles voor oogen meen ik het beginsel van den uit het bedrijfsleven voortgekomen rechter te moeten verwerpen.

* * *

Men zal mij waarschijnlijk verwijten, dat ik tot dusverre het geheele probleem te uitsluitend heb beschouwd van strafrechtelijk standpunt en te weinig van civielrechtelijk, doch vooral ook van tuchtrechtelijk standpunt. Over de civielrechtelijke zijde kan ik kort zijn en wel voornamelijk omdat de kwestie der berechting van zuiver civielrechtelijke geschillen, welke zouden kunnen ontstaan naar aanleiding van de overheidsmaatregelen op economisch terrein, valt buiten het bestek van het vraagpunt. Binnen dat bestek zou de vraag ter sprake kunnen komen of en hoe de groep of een aantal leden van de groep langs de weg van een civiele actie uit onrechtmatige daad zou kunnen opkomen tegen schending door een harer leden van de overheidsregelingen betreffende het economisch leven. Ik moet tot deze, op zich zelf belangwekkende vraag, op het oogenblik het zwijgen doen, om de zeer simpele reden, dat het mij bekend is, dat deze vraag zeer binnenkort wordt voorgelegd aan de kamer van het Hof te Leeuwarden, waarvan ik deel uitmaak.

Wat het tuchtrecht betreft: tot het tuchtrecht op het gebied van de regelingen van het economisch leven, zooals dat tot dusverre werd uitgeoefend door de tuchtrechters voor de voedselvoorziening en die voor de prijzen, kan ik het zwijgen doen. Reeds in 1941 constateerde Mr. van Dullemen in zijn eerder aangehaalde rede, dat het communis opinio was, dat de crisistuchtrechtspraak als tuchtrechtspraak volkomen was gedenatureerd tot een semi-officieele strafrechtspraak en hij verbond daaraan het desideratum, dat het tuchtrecht moest worden teruggedrongen tot de overtreding van de statuten of de eere-regels van de groep. Ook wanneer men in het voetspoor van de schrijvers over dit onderwerp aan het tuchtrecht een breeder taak toedenkt, is het zeer de vraag of de overtredingen van de overheidsregelingen van het economisch leven dienen te worden berecht langs den weg van het tuchtrecht. Professor Pompe definieerde tuchtrecht als groepsrecht geldend voor een bepaalde groep en ten doel hebbend het algemeen welzijn van de groep, terwijl Dr. Ongerling¹ als een der wezensbestanddeelen van het tuchtrecht noemt: „een eigen doel, verschillend van het particulier belang en van het algemeen

¹ J. C. M. Ongerling, Het tuchtrecht in het bedrijfsleven, Proefschrift Utrecht 1946, pag. 51.

belang in zijn geheel, derhalve, om de eigen woorden van den schrijver te gebruiken, „een doel van het speciale algemeen belang van een beperkter kring”.

Bij tuchtrecht staat dus in het centrum van de belangstelling „het algemeen welzijn van een groep”. Maar dit is niet de centrale gedachte van de overheidsmaatregelen op economisch terrein. Hier staat op den voorgrond het algemeen belang in zijn geheel en dan moge er getracht worden dat algemeen belang te dienen langs den weg van indeeling van het bedrijfsleven in groepen, niet het belang van die groepen is het leidend beginsel, maar het belang van het geheel. Dit zoo zijnde, is er voor tuchtrecht hier geen plaats en de als zoodanig aangediende rechtspleging moest, om de woorden van Mr. van Dullemen te gebruiken, wel denatureeren tot semi-officieel strafrecht.

* * *

Nog een enkel woord over de „berechting” door de administratie zelve. De mogelijkheid daartoe is onder anderen opengesteld in het Besluit tuchtrechtspraak voedselvoorziening, doch gelukkig zijn tot dusverre deze bepalingen vrijwel een doode letter gebleven, hoewel niet geheel. Rondom de gulden per niet ingeleverd ei, door het Bedrijf voor Pluimvee en eieren opgelegd aan ieder, die niet voldeed aan zijn verplichting tot het inleveren van eieren, is rumoer genoeg ontstaan, al mag men op grond van zoo’n enkele ervaring het stelsel niet zonder meer verwerpen. Meer toepassing vond het beginsel op het gebied van de prijsbehoersching, waar de inspecteurs meteen fungeerden als rechters, doch dit systeem, dat in de practijk ook leidde tot ongewenschte toestanden, werd vrij spoedig na de bevrijding losgelaten. Het stelsel heeft ook te eclatante na-deelen om het niet zonder meer te verwerpen. Zoo lang de bedrijfsschappen in de oogen van de bedrijfsgenooten nog zijn, wat zij zijn, n.l. van bovenaf opgelegde organisaties, blijft berechting daardoor berechting door één der partijen met al de nadelen van dien. Dan ziet de rechter de waarde van den geschonden, van hem zelf afkomstigen, regel niet meer objectief en dan dreigt het gevaar van berechting naar een eenheidsprocedee, zonder dat aan de bijzonderheden

van het afzonderlijke geval meer aandacht wordt geschonken. Als eenig voordeel zou men misschien kunnen noemen, dat een reeks van futiliteiten langs eenvoudigen weg zou kunnen worden afgedaan. Als het zou moeten, ik heb er vrede mee, zoolang men die weg dan maar niet als rechtspraak betitelt en de strafmogelijkheden tot het alleruiterste beperkt.

* * *

Het zal na het bovenstaande duidelijk zijn, dat mij de juiste weg schijnt de berechting van alle delicten op economisch terrein terug te brengen bij de gewone rechterlijke macht, voorzover zij daar niet reeds is ondergebracht. Ik hoor mij reeds tegenvoeren, dat deze daarop momenteel niet is ingesteld en niet over voldoende leden beschikt om deze taak over te nemen. Toegegeven, dat de taak van de rechterlijke macht steeds uitgebreider wordt en wel speciaal die van de Kantonrechters, die, nadat hun ambtsgebied in 1933 dikwijls zeer aanzienlijk was uitgebreid, hun taak door allerlei bijzondere wetten wel zeer snel zagen toenemen, meen ik toch te mogen constateeren, dat wij zoo langzamerhand beschikken over een groot aantal personen, die des noodig tot economisch rechter zouden kunnen worden benoemd. Tot tuchtrechter voor de voedselvoorziening werden b.v. slechts benoemd leden van de rechterlijke macht, al heeft men dit begrip dan wel zeer ruim genomen door ook advocaten, die toevallig plaatsvervangend griffier van eenig gerecht waren, als zoodanig te benoemen. Deze tuchtrechters beschikken over uitgebreide ervaring en kunnen over het algemeen als economisch rechter worden aangewezen. Iets anders staat het met de na de bevrijding benoemde tuchtrechters voor de prijzen, die voor een belangrijk deel uit de administratie zijn voortgekomen. Ook wat het Openbaar Ministerie betreft, zal men zonder twijfel spoedig opgewassen zijn tegen een dergelijke uitbreiding van den taak. Reeds thans kennen wij de substituut-officiëren van Justitie, die speciaal zijn belast met de behandeling van economische zaken, terwijl ook de ambtenaren voor de tuchtrechtspraak dikwijls zijn voortgekomen uit het Openbaar Ministerie en over voldoende routine beschikken om zich snel in een zeer nauw verwante taak in te leven. Slechts ten aanzien van

één punt aarzel ik. Ik heb er boven reeds op gewezen, hoe zich onder de economische zaken een zeer groot aantal bevindt van eenvoudigen aard, kleine formeele overtredingen, die berecht moeten worden omdat anders het hek hoe langer hoe meer van den dam geraakt. Deze zouden feitelijk het best kunnen worden berecht door de Kantonrechters. Doch zooals ik boven reeds opmerkte: het is speciaal deze categorie, die haar taak het meest zag uitgebreid; in verschillende kantons dusdanig, dat een wat al te kwistig gebruik moet worden gemaakt van de, dikwijls gratis, diensten der plaatsvervangers. Misschien ware juist door het aanstellen van meer kantonrechters in verschillende kantons aan dit laatste euvel een einde te maken en meteen de gelegenheid te openen aan de Kantonrechters de berechting van kleine economische delicten op te dragen.

* * *

Een kostenbezwaar kan m. i. zoodanige overbrenging naar de gewone rechterlijke macht nauwelijks hebben, daar tegenover de kosten dier uitbreiding besparingen staan ten aanzien van de thans wel zeer verspreide rechtspraak op economisch gebied.

Een voordeel van de overbrenging naar de gewone rechterlijk macht is tenslotte dat daarmee een einde komt aan het gevaar voor dubbele berechting, al moet worden toegegeven dat dit gevaar dat zich vooral tijdens de eerste jaren van de bezetting sterk openbaarde (economische rechter, tuchtrechter, inspectie voor de prijsbeheersching en soms ook nog duitsche instanties) door onderling overleg van de betrokken instanties tot een minimum werd gereduceerd.

* * *

Rest nog de vraag volgens welke regelen van proces de economische delicten zullen moeten worden berecht. Ik meen deze vraag na het vorenstaande aldus te mogen interpreteren of, indien de berechting van economische delicten wordt gebracht bij den gewonen strafrechter, er aanleiding bestaat deze berechting te doen geschieden volgens andere regelen dan die welke gelden voor de berechting van andere dan economische delicten, m. a. w. of de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering in dezen ten volle van

toepassing behooren te zijn. Ik meen in dit verband buiten beschouwing te mogen laten de verschillende desiderata, die er voor en na ten aanzien van wijziging van dit wetboek zijn geuit; zij waren van algemeenen aard en hadden niet speciaal betrekking op de berechting van economische delicten. Vooropgesteld zij, dat ons wetboek, welke wijzigingen men daarin ook *in het algemeen* wenschelijk moge achten, behelst een goed aaneengesloten, logisch doordacht systeem, opgebouwd vooral ook op de ervaringen onder vigueur van het oude wetboek opgedaan; een systeem, dat den verdachte met de meest mogelijke — zij het naar sommiger meening wat al te teedere — zorg omringt en de waarborgen biedt voor een juiste berechting.

Bij den eisch evenwel van snel recht in economische zaken, zal er waarschijnlijk een zeker verlangen zijn de regelen van proces eenvoudiger te doen zijn dan die vervat in het Wetboek van Strafvordering. Toch zij men uiterst voorzichtig met deze vereenvoudiging. In de eerste plaats toch is zij overbodig. De ervaring leert, dat in de overgrootste meerderheid der gevallen in economische zaken de positie eenvoudig ligt: een bekende verdachte en in het procesverbaal wel de een of andere verklaring, die het bewijs completeert. Een zeer groot percentage der economische zaken kan dan ook en wordt in de praktijk ook afgedaan, zonder dat getuigen ter zitting behoeven te worden gehoord en in die gevallen, waarin nog wel getuigen worden gehoord is het veelal ook nog minder begonnen om het bewijs dan om de omstandigheden, waaronder het delict werd gepleegd. En welk rechter, zoo vraag ik nog eens, heeft ooit in eenvoudige zaken de procesgang vervat in ons Wetboek van Strafvordering ondervonden als een ernstige belemmering voor een snelle afdoening? En in die weinige gevallen, waarin de situatie ingewikkelder ligt? Is juist daar niet vereenvoudiging van procedure gewenscht? Ik meen van niet en wel hierom, dat juist dan de geldende regelen van proces den rechter dwingen zich zeer nauwkeurig rekenschap te geven van wat hij precies doet. Er moge dan een enkele maal tengevolge van een minitieuze regeling van het proces een enkele schuldige den dans ontspringen, dit is nog steeds veel beter dan dat in een „vlotte” procedure onschuldigen worden veroordeeld.

Bij één kwestie, de procedure betreffende, moet ik nog even stil staan. Artikel 29 1^e lid van het Besluit tucht-

rechtspraak voedselvoorziening luidt: De tuchtrechter is bevoegd een tuchtrechtelijke straf of maatregel op te leggen, indien hij in gemoede overtuigd is, dat de verdachte aan het te zijnen laste gelegd feit schuldig is. Hier is dus de eisch van het wettig bewijs losgelaten. Verdient dit systeem te blijven, wanneer de berechting van economische delicten wordt gebracht bij de rechterlijke macht? Wie ooit als ondergeteckende, zij het dan slechts als raadsman, voor den rechter stond (in casu was het een inspecteur voor de prijs-beheersching) met tegenover zich niets anders dan één getuige, die echter zeer pertinent en zeer overtuigend volhield, dat de verdachte hem een hoeveelheid levensmiddelen tegen veel te hoogen prijs had verkocht (eerst maanden later bleek, dat de getuige een der leden van het personeel van verdachte, dat de levensmiddelen had gestolen, „dekte”) is terstond geneigd die vraag ontkennend te beantwoorden. En nu weet ik wel, dat in de practijk van de strafrechtspraak in een zeer hoog percentage van de behandelde gevallen, wanneer de overtuiging er is, ook het bewijs wel „rond” is en omgekeerd een voldoende „rond” bewijs ook de overtuiging wel beïnvloedt, de combinatie van de beide vereischten „wettig” en „overtuigend” kan m. i. in economische zaken niet worden gemist, al ware het alleen maar omdat toch iedere rechter wel eens ervoer, dat zijn stellige overtuiging toch achteraf niet juist bleek. En noopt niet de eisch van de wettigheid van het bewijs den rechter zich voortdurend rekenschap te geven van de vraag, waarop zijn overtuiging steunt: is er geen wisselwerking tusschen de beide eischen? En wanneer er tengevolge van het vasthouden aan den eisch van het wettig bewijs eens een enkele maal een schuldig verdachte aan zijn veroordeeling ontkomt: het zij zoo, maar het loslaten van dien eisch brengt vergissingen in andere richting mee, hetgeen erger is. Nog altijd wordt het rechtsgevoel meer beleedigd door de veroordeeling van een onschuldige dan door de vrijspraak van een schuldige.

* * *

Resumeerende, beantwoord ik derhalve de den praeadviseurs voorgelegde vraag aldus: De overtredingen van overheidsregelingen van het economisch leven behooren te worden beteugeld door berechting dier overtredingen door

de gewone rechterlijke macht, zulks naar de regelen van het Wetboek van Strafvordering en onder toepassing van de straffen en maatregelen thans reeds vervat in het Besluit berechting economische delicten en in het Besluit tuchtrechtspraak voedselvoorziening, welke straffen en maatregelen, voorzoover hun oplegging thans slechts mogelijk is krachtens één dier beide besluiten moeten kunnen worden toepasselijk gemaakt voor het geheele terrein der economische delicten. De mogelijkheid worde geopend den veroordeelde, wiens bedrijf voor langeren tijd wordt gesloten onder verbod van uitoefening van een bepaald beroep, te verplichten zijn bedrijf over te dragen.

Leeuwarden, Maart 1947.

J. P. HOOGLAND.
