GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXXVI

DE VERHOUDING VAN ADMINISTRATIEVE SANCTIES EN STRAFFEN

PRAEADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

MR. A. D. BELINFANTE

EN

MR. A. MULDER

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING

OP 31 MEI 1957

H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N. V. - HAARLEM

6

DE VERHOUDING VAN ADMINISTRATIEVE SANCTIES EN STRAFFEN

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

XXXVI

DE VERHOUDING VAN ADMINISTRATIEVE SANCTIES EN STRAFFEN

PRAEADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

MR. A. D. BELINFANTE

EN

MR. A. MULDER

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING

OP 31 MEI 1957

H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N. V. - HAARLEM

INHOUD

STRAFRECHTELIJKE EN ADMINISTRATIEFRECHTELIJKE SANCTIES
PRAEADVIES VAN MR. A. D. BELINFANTE

I. Inleiding 7
II. Analyse 16
a. De verborgen sancties
b. De sancties in administratiefrechtelijke bepalingen
c. De sancties in bepalingen van strafrechtelijke aard
d. De dosering van sancties door de administratie en van sancties door de rechter opgelegd
III. Poging tot reconstructie 35

DE VERHOUDING VAN ADMINISTRATIEVE SANCTIES EN STRAFFEN
PRAEADVIES VAN MR. A. MULDER

I. Het probleem in de litteratuur 45
II. Het recht van de overheid met dwang in te grijpen 51
III. De met het toepassen van dwangmiddelen beoogde doeleinden 57
A. De omstandigheden, die tot toepassing van dwangmiddelen aanleiding geven 58
B. De aard van de belangen die bij niet-vervulling op het spel staan 62
IV. De aard van de dwangmiddelen; politiedwang; administratieve sancties; straffen en maatregelen 64
A. De politiedwang 64
B. Administratieve sancties 76
C. Het toepassen van dwangmiddelen door de rechter . . 82
D. Samenloop van de sancties 83
E. De schuldvraag 84

STRAFRECHTELIJKE EN ADMINISTRATIEF-RECHTELIJKE SANCTIES

DOOR MR. A. D. BELINFANTE

I. INLEIDING

Rechtsregels zijn de verkeersregels van de maatschappij. Zolang er geen aanrijdingen gebeuren en zolang de stroom van auto's vlot door het wegennet verwerkt kan worden, interesseert de jurist zich niet voor de verkeersregels: zij zijn het terrein van verkeersdeelnemer en verkeersagent. Op de andere terreinen van het recht is het niet veel anders. De millioenen koopovereenkomsten, die per dag in Nederland afgesloten worden, zijn geen voorwerp van juridische studie of activiteit. Maar de enkele honderden gevallen van onrechtmatige daden in het verkeer en de enkele honderden gevallen van niet of niet correct ten uitvoer leggen van een eenmaal gesloten overeenkomst geven werk aan advocaten, rechters, hoogleraren en ambtenaren en vullen alle juridische tijdschriften, boeken en bibliotheken. De rechtspraktijk en de rechtswetenschap houden zich grotendeels bezig met de ziekteverschijnselen van de maatschappij; met wat er gebeurt en gebeuren moet, wanneer de norm niet goed gefunctioneerd heeft. De rechtswetenschap is voor een goed deel de pathologie der sociale wetenschappen.

Het administratieve recht is niet anders. Het houdt zich, voornamelijk, bezig met de gevallen, waarin iets niet klopt in de verhouding tussen administratie en geadministreerden, tussen bestuur en bestuurden. Men kan zich afvragen, waarom dit onderdeel van de rechtswetenschap eerst zo laat uit de knop gekomen is. Er was immers, zo lang er in de geschiedenis sprake is geweest van georganiseerde menselijke activiteit, sprake van bestuur, van overheid, van administratie. En bestuur veronderstelt bestuurden, overheid staat tegenover burgers, de administratie regelt zaken ten behoeve van geadministreerden. In de tijd, dat de overheid zich er evenwel van onthield om in te grijpen in het leven der burgers, wanneer dat niet dringend nodig was, bleef het terrein van conflict tussen bestuur en bestuurden beperkt. En op de enkele gebieden, waarop het contact gelegd moest worden, b.v. dat der belastingen, is de overheid, van Pilatus tot Alva en Napoleon, beschouwd als een lastige maar onvermijdelijke tiran. Maar omdat het terrein van aanraking tussen overheid en burgers zo gering was, legde men zich bij wat men als willekeur der administratie voelde nolens volens neer.

De rest van het leven was immers overgelaten aan het vrije spel der

maatschappelijke krachten, dat, naar de latere doctrine zou leren, moest leiden tot de best mogelijke situatie voor de individu en daardoor voor de gemeenschap. Het is dan ook geen wonder, dat het terrein van het recht, dat de juridische basis van deze maatschappijvorm was, het burgerlijk recht, zich sinds duizenden jaren heeft kunnen ontwikkelen. Er is, op de grondslag van wat het Romeinse recht heeft opgebouwd, een stelsel ontwikkeld van regels, die rekening houden met vrijwel alle gevallen, waarin de belangen van de ene burger met die van de andere in botsing komen. Er is een stelsel van zakelijke rechten ontstaan met een stelsel van acties voor allerlei gevallen van inbreuken daarop. Er is een systeem gegroeid van wat moet geschieden, indien een overeenkomst niet wordt nagekomen. Allerlei bijzondere gevallen zijn daarbij geregeld: niet nakoming van een wederkerige overeenkomst, verkoop van zaken met een verborgen gebrek, ontbinding van een arbeidsovereenkomst om dringende of om gewichtige redenen. Nauwkeurig is geregeld, wat de invloed is van dwang, dwaling of bedrog op rechtshandelingen. De wet bepaalt, wanneer een handeling ongedaan gemaakt kan worden, die tot benadeling van de schuldeisers van degene, die haar verrichtte, strekte. De gevallen, waarin de geldigheid van een testament of van een testamentaire beschikking kan worden aangevochten, zijn in de wet opgesomd.

Kortom: het burgerlijk recht zelf geeft, naast de verkeersregels, die men bij zijn relaties met anderen moet in acht nemen, tevens de sancties aan, die bij verzuim daarvan kunnen worden getroffen. Behoudens in uitzonderingsgevallen (zoals faillissementsaanvrage door het openbaar ministerie) treedt de overheid daarbij niet actief op. Zij laat de toepassing van civielrechtelijke sancties aan de betrokken burgers zelf over en stelt daartoe slechts een apparaat van rechters, deurwaarders en politie ter beschikking, dat alleen op initiatief van de belanghebbenden in beweging komt.

De overheid heeft ten aanzien van de handhaving van de regels van burgerlijk recht wel een andere functie. Wanneer door de burgers een grondregel, waarop de civielrechtelijke orde steunt, wordt overtreden, komt de overheid als handhaver van de publieke rechtsorde in het geweer om door middel van haar speciale wapen, het strafrecht, de overtreder een extra-leed toe te voegen. Wie zich niets aantrekt van de regel, dat een zaak een eigenaar heeft en dat die zaak slechts op bepaalde, in het burgerlijk recht aangegeven wijzen van eigenaar kan veranderen, zal zich al spoedig vervolgd zien wegens diefstal, verduistering of heling. En wie het geoorloofde maximum van mercantiele onwaarachtigheid overschrijdt door een overeenkomst te baseren op een samenweefsel van verdichtsels of door een stuk, dat bestemd is om tot bewijs te dienen, valselijk op te maken of te vervalsen, loopt de kans een strafrechtelijke sanctie wegens oplichting of valsheid in geschrifte tegen zich uitgesproken te zien. Deze strafvervolgingen evenwel bestaan in het opleggen van een extra leed wegens het overschrijden van bepaalde

fundamentele normen van het civielrechtelijke verkeer. Zij laten overigens de eigenlijke civielrechtelijke sancties onverlet. Zoals reeds in het Romeinse recht naast de actio furti de condictio furtiva stond, belet ook thans niets de belanghebbende om tegen een oneerlijke medecontractant vernietiging van een overeenkomst op grond van bedrog te vragen, hoewel hij alreeds strafrechtelijk wegens oplichting vervolgd wordt. En de cumulatie van de strafrechtelijke en de civielrechtelijke actie wegens onrechtmatig optreden in het wegverkeer is aan de orde van de dag. In het administratieve recht is dit alles nog anders. Wanneer het verkeer tussen bestuur en bestuurden niet meer normaal verloopt en wanneer er dus sanctiemaatregelen moeten worden toegepast, zijn dit veelal sancties van strafrechtelijke aard. „Er komt menigmaal een ogenblik", schrijft Donner[1], „waarop het bestuur zich niet kan bepalen tot een controlerend toezien en een steunend en helpend werkzaam zijn. Dan zal tegen de burger, die zijn rechtsplicht niet nakwam, moeten worden opgetreden en de door zijn verzuim ontstane on-orde weer moeten worden verholpen. Het meest voor de hand liggende middel is dan de straf. Zij richt zich direct tot de schuldige en vergeldt hem zijn verzuim of overtreding."

Onmiskenbaar geeft dit citaat de feitelijke toestand weer: de voor de hand liggende sanctie op overtreding van de administratiefrechtelijke norm is kennelijk de straf. Men behoeft maar de strafbepalingen van een aantal wetten door te lezen om te zien, dat de wetgever met het strafbaarstellen van overtreding van zijn normen niet karig is geweest. De straf lag, inderdaad, voor de hand, omdat de benadeelde door de normovertreding – de overheid – tevens de strafwetgever pleegt te zijn. Of de straf ook theoretisch zo voor de hand ligt als bijna uitsluitende reactie op de overtreding van de administratiefrechtelijke norm, is een vraag, die nadere beschouwing verdient. Maar daartoe moet dan eerst nader worden ingegaan op de positie van het administratieve recht en van het strafrecht in het geheel van ons rechtstelsel.

Een honderd jaar geleden waren de rechtsbetrekkingen, die de burger aan anderen bonden, betrekkingen tot zijn medeburgers. De gedachte, dat het vrij laten van de mensen ook zou leiden tot de best mogelijke maatschappelijke toestand, leidde op legislatief-politiek terrein tot een grote terughoudendheid van de wetgever. Men regelde, naar het voorbeeld van duizenden jaren her, de verhouding van de ene burger tot de ander in de burgerlijke wetgeving. Voor het overige greep de overheid slechts in in maatschappelijke verhoudingen, wanneer daar dringende noodzaak voor bestond. Belastingrecht en, in Nederland, het waterstaatsrecht gaven aan gemeenschapsorganen grote bevoegdheden en regelden op die gebieden de rechtsbetrekkingen tussen burger en overheid.

Op den duur echter bleek de theoretische grondslag niet houdbaar.

[1] Bestuursrecht I 1953, pag. 287.

De volledig vrije ontplooiing van de maatschappelijke krachten bleek niet te leiden tot de meest wenselijke toestand voor allen en voor de gemeenschap als geheel. De burgerlijke gelijkheid bracht niet de sociale gelijkheid mede en zelfs niet een maatschappelijk aanvaardbare wijze van leven voor allen. Langzamerhand won het inzicht veld, dat de taak van de overheid meer is dan alleen repressief optreden, wanneer ernstige individuele belangen geschaad zijn. De overheid dient leiding te geven aan de ontwikkeling van een sociaal rechtvaardige gemeenschap. Zij dient actief op te treden om te zorgen, dat in een dichtbevolkt land de vele tegenstrijdige belangen ieder voor zoveel mogelijk tot hun recht komen. En naarmate ieders activiteit zich meer ontplooit, naarmate industrialisatie en, daarmee samenhangende, verkeer, handel en vervoer de statische agrarische activiteit steeds meer verdringen, wordt de overheid als vertegenwoordigster van de gemeenschap gedwongen steeds meer en steeds dieper in te grijpen in de vrijheid van de enkeling. Zij doet dat door als het ware als partij binnen te treden in de rechtsverhoudingen der burgers. Zij vertegenwoordigt niet een individuele deelgenoot in de rechtsverhouding maar de gemeenschap. Zij treedt op ter behartiging van de belangen der collectiviteit door burgerlijke rechten als eigendom van tal van restricties te voorzien, door de contractsvrijheid te beperken hetzij door die vrijheid te niet te doen hetzij door de inhoud van overeenkomsten mede van overheidswege vast te stellen, en door aan de burgers bepaalde verplichtingen op te leggen. Wie een arbeidsovereenkomst sluit is niet meer vrij de inhoud in overleg tussen werkgever en werknemer te bepalen: een deel – de sociale maatregelen – staat al vast; het loon zal, evenals vele andere voorwaarden, wellicht reeds in een regeling van het college van rijksbemiddelaars gefixeerd zijn. Wie besmet vee heeft moet bepaalde handelingen verrichten en gedogen en wie viswater wil huren moet de overeenkomst laten goedkeuren.

Dit actieve binnentreden van de overheid als het ware als partij in rechtsverhoudingen met de bestuurden is de lijn, die wij in het bijzonder in de laatste jaren in de ontwikkeling van het administratieve recht kunnen waarnemen. Terwijl zich echter in de loop der eeuwen in het burgerlijk recht een tot in bijzonderheden afdalend systeem van sancties heeft ontwikkeld voor het geval de verkeersregels niet zouden worden opgevolgd, is in de korte tijd die het administratieve recht vergund is geweest om zich van uitzonderingsrecht tot een van de belangrijke takken van maatschappelijke verkeersregeling te ontwikkelen, geen gelegenheid geweest om een systematisch en doordacht stelsel van sancties op te trekken. En zo lag dus de strafrechtelijke sanctie voor de hand, omdat er geen andere voorhanden was. Verspreid in bijzondere wetten en in tal van schakeringen vindt men dan naast en boven de strafsanctie de administratiefrechtelijke. Soms ook ziet men, dat de typisch administratieve sanctie aan de strafrechter wordt opgedragen, soms met behoud van de bevoegdheid van de administratie om dezelfde

maatregel toe te passen (ontslag uit de militaire dienst, artikel 8 van het Wetboek van Militair Strafrecht), soms met een uitsluitende bevoegdheid voor de strafrechter (Wet economische delicten, hieronder te bespreken).

De vraag, of op overtreding van administratiefrechtelijke regels een eigen administratiefrechtelijke sanctie moet worden gesteld of dat in plaats daarvan of daarnaast een strafrechtelijke sanctie moet worden gesteld, hangt niet alleen af van de plaats van het administratieve recht in het legislatief systeem maar mede van de plaats, die men daarin aan het strafrecht wil toekennen.

Het strafrecht kan men formeel omschrijven als „het geheel van rechtsvoorschriften, die aangeven voor welke gedragingen straf behoort toegepast te worden, en waarin de straf behoort te bestaan".[1] De wetgever en degene, die de vragen van wettelijke gestelde sancties bestudeert, is echter met deze formele omschrijving niet klaar. Hij moet dieper graven. Hij weet immers, dat iedere norm, van welke aard ook, door de wetgever gemaakt kan worden tot een rechtsvoorschrift, dat aangeeft dat op de overtreding van die norm een bepaalde straf gesteld wordt. Zoals Donner constateerde: de straf als reactie op de normoverschrijding ligt voor de hand.

De eerste vraag nu, waarvoor de wetgever zich, als hij nadenkt, gesteld hoort te zien is: in welke gevallen mag en moet ik aan een normoverschrijding het karakter van strafbaar feit verbinden en wanneer niet? Wij hebben gezien, bij de beschouwing van de klassieke strafbepalingen van het Wetboek van Strafrecht, dat lang niet iedere overschrijding van een civielrechtelijke norm een strafbaar feit is. Wie beweert, dat de koffie, die hij te koop aanbiedt, eerste soort Braziliaanse koffie is, terwijl het in werkelijkheid een inferieur soort is, loopt kans op een actie tot vernietiging van de koopovereenkomst wegens bedrog maar niet op een strafvervolging wegens oplichting. Op dit stuk heeft de strafwetgever dus geselecteerd.

De straf dient niet in de eerste plaats tot herstel van het onrecht. Niet alle civielrechtelijk onrecht is strafbaar onrecht. „Ook kan het onrecht zijn gerepareerd – het gestolene teruggegeven, de vervalsingswinst ontnomen – en toch die ontwrichting zijn gebleven; ook als de deuk in de rechtsorde is teruggeklopt, blijven er barsten en putten en schrammen".[2] De straf heeft een andere functie dan het feitelijk herstel van het onrecht: zij dient tot effening van de maatschappelijke ontwrichting, die door de overtreding van een norm is ontstaan. Zij dient om het onmaatschappelijke, het subsociale in het gewraakte gedrag te effenen.

Minder beeldend, maar voor verdere beschouwing door haar op de

[1] Pompe, Handboek van het Nederlandse Strafrecht, 4e druk, pag. 1.
[2] Vrij, Ter effening, in: Professor Mr. M. P. Vrij, verzameling uit zijn geschriften op het gebied van strafrecht en criminologie, 1956, pag. 297.

praktijk gerichte scherpte van formulering verhelderend is de omschrijving van wat strafrecht is bij van Hamel: „het samenstel van de beginselen en regelen, welke de staat (resp. enige andere openbare rechtsgemeenschap) volgt, inzover hij, als handhaver der openbare rechtsorde, onrecht verbiedt en aan de overtreding zijner rechtsvoorschriften voor den overtreder een bijzonder leed als straf verbindt".[1]

Het strafrecht dient niet tot reparatie van gepleegd onrecht in concreto. De staat wil door het strafrecht, als handhaver der openbare rechtsorde, deze in algemene zin geschade rechtsorde herstellen. Het verwijderen van de concrete deuken kan men geredelijk aan de betrokken belanghebbenden overlaten. In civilibus is het feitelijk herstel van het onrecht een zaak van partijen. Slechts overtreding van bepaalde normen, die als strafwaardig worden beschouwd, geven – naast de toepassing van civielrechtelijke sancties ter verwijdering van de concrete deuk – nog aanleiding tot het opleggen van een extra leed, dat straf heet, tot het in het lid zetten van de ontwrichte maatschappelijke orde. Wanneer de strafrechter naast het opleggen van straf, in ons oorspronkelijke stelsel, een concrete deuk uitklopt, zoals wanneer hij in een strafzaak de verdachte tevens veroordeelt tot betaling van schadevergoeding aan de beledigde partij, is dit een kwestie van proceseconomie: de strafrechter treedt tevens op als civiele rechter. In het voor toepassing in de Beneluxlanden herziene Belgisch-Nederlandse (civiele) executieverdrag zal dan ook met zoveel woorden worden verklaard, dat uitspraken van de strafrechter tot veroordeling van de verdachte om dan de beledigde partij schadevergoeding te betalen, voor de toepassing van het verdrag als vonnissen van de burgerlijke rechter beschouwd worden.

Uit deze plaatsbepaling van het administratieve recht enerzijds en van het strafrecht anderzijds, begint nu wel het begrip te dagen, dat de straf als middel om te reageren tegen iedere overschrijding van administratiefrechtelijke normen, niet zo altijd en in alle gevallen voor de hand ligt, als de praktijk wel zou doen denken. Daar is allereerst de functie van de overheid, die verschillend is naarmate zij als administratie of als strafwetgever optreedt. De administratie, wij zagen het hierboven, treedt op administratiefrechtelijk terrein op als belanghebbende. Zij is de georganiseerde vorm van de gemeenschap, van de totaliteit van de belangen der individuele burgers. In zoverre is zij een gelijkwaardige tegenpartij van de bestuurden. Als strafwetgever treedt de overheid niet op als belanghebbende. In die hoedanigheid treedt zij sine ira et studio op als „handhaver der openbare rechtsorde". Er zijn dus tweeërlei functies van de overheid. Natuurlijk zijn die niet streng gescheiden te houden. In tal van gevallen zal de openbare rechtsorde geschonden zijn, wanneer een burger de belangen van de gemeenschap met voeten treedt. En dan is inderdaad het opleggen van een extra

[1] Van Hamel – van Dijck, Inleiding tot de studie van het Nederlandse Strafrecht, 1927, pag. 1.

leed (boven het herstel van het concrete onrecht) gerechtvaardigd. Op dezelfde manier bestaan nu eenmaal de condictio furtiva en de strafvervolging wegens diefstal naast elkaar. Maar in andere gevallen zou het strafbaar stellen van de overtreding van een administratiefrechtelijk gebod of verbod inderdaad een verwarring van functies zijn. Er is, in het strafrecht, terecht, geen bepaling, die het niet betalen van schulden strafbaar stelt, behoudens wanneer dat geschiedt met bepaalde oneerlijke bedoelingen zoals in geval van flessentrekkerij of bedrieglijke bankbreuk. Evenmin is het niet-betalen van belastingschuld strafbaar. De overheid-fiscus is partij tegenover de belastingplichtige, die niet betaalt, en geen handhaver der openbare rechtsorde. Zij heeft andere, haar eigen middelen om de belastingschuld in te vorderen. Dat heeft, in artikel 235 van de Invaliditeitswet de Raad van Arbeid ook om door werkgevers verschuldigde premies in te vorderen. Maar omdat het zo voor de hand lag heeft de wetgever in artikel 380 de nalatige werkgever tevens met straf bedreigd.

Het administratieve recht wil door gebods- en verbodsbepalingen veelal een bepaalde toestand in het leven roepen. Anders dan bij het verbod van doodslag of mishandeling zal vaak na de overtreding van de gestelde norm de gewenste toestand alsnog te herstellen zijn. In dat geval behoort de administratie de haar eigen administratiefrechtelijke sancties toe te passen. In drie gevallen echter dient straf, extra leed, te worden toegepast. In de eerste plaats, wanneer een administratieve sanctie geen zin zou hebben omdat de toestand niet meer te repareren is. In de tweede plaats wanneer een norm overtreden is, die van zodanig belang is, dat de ideële rechtsorde in gevaar gebracht is. Dat zijn dus soortgelijke normen als die waarop de bepalingen omtrent de vermogensdelicten in het Wetboek van Strafrecht berusten en die dienen ter handhaving van de burgerlijke rechtsorde. En tenslotte zal men straf moeten stellen op de overtreding van administratiefrechtelijke normen indien de generale preventie dit eist.

Een evenwichtige dosering van administratiefrechtelijke sancties enerzijds en strafrechtelijke sancties anderzijds eist vooreerst een uitgebalanceerd stelsel van administratiefrechtelijke sancties. Bestaat dit niet, dan kan men evenmin, ter aanvulling op het bestuursrechtelijke systeem, een coherent stelsel van strafbepalingen bouwen. Heeft men geen stelsel van administratief rechtelijke sancties, maar past men die te hooi en te gras toe, omdat de strafrechtelijke repressie nu eenmaal voor de hand ligt, dan ontstaat ook bij het publiek de verwarring, die Donner beschrijft: „Hoewel de bevoegdheid tot intrekking (van een vergunning) naar andere maatstaven moet worden gehanteerd dan de bevoegdheden van de strafrechter, valt de uitoefening dezer bevoegdheden meermalen samen en dit geeft de justitiabelen en ook hun juridische raadslieden soms de indruk, dat er een onbehoorlijk en onrechtvaardig bis in idem plaats heeft".[1]

[1] Bestuursrecht I, 1953, pag. 289.

Zodra er echter cumulatie van een civielrechtelijke en een strafrechtelijke actie is, zoals in geval van verkeersongevallen, hebben noch het publiek noch de juristen de indruk van een onbehoorlijk en onrechtvaardig bis in idem. Het is er ook niet. De intrekking van de vergunning immers is het uitkloppen van de concrete deuk in de rechtsorde en het verhinderen van het ontstaan van nieuwe deuken, terwijl de straf, het extra leed, het herstel is van de ontwrichting van de maatschappij, het uitpoetsen van de ook na het uitdeuken overgebleven schrammen en krassen. Maar begrijpelijk is, dat het publiek, dat niet anders weet dan dat overtreding van een administratiefrechtelijke norm in ieder geval altijd strafbaar is, zich bekocht voelt, wanneer blijkt dat in een speciaal geval de wet ook nog een administratieve sanctie zoals politiedwang kent. Het ziet in deze uitzonderlijke toepassing van wat een normaal gevolg van de normoverschrijding behoorde te zijn, een ten onrechte wel erg „fors" middel.[1]

Verwarring bij het publiek en het gevoel, dat men tegen betaling van een niet altijd zware boete een administratiefrechtelijke norm mag overtreden zijn het gevolg van het ontbreken van een behoorlijk systeem van administratiefrechtelijke sancties. Men onderschatte dit gevolg, waarop Donner terecht met nadruk wees, niet lichtvaardig. Indien het administratieve recht inderdaad, zoals hiervoor werd uiteengezet, het juridische fundament van de sociale staat is, is geringschatting bij het publiek van dit recht een ondergraven van de grondslag van onze samenleving. Men weet, dat in de rechtsverhoudingen tussen burger en burger eigen spelregels gelden en dat slechts in door ieder begrepen uitzonderingsgevallen de openbare orde in het geding en de strafrechter op het toneel verschijnt. In de rechtsverhoudingen tussen burger en gemeenschap aanvaardt men, door het ontbreken van behoorlijke spelregels, de overheid niet als een de gemeenschap vertegenwoordigende partner, maar ziet men haar als een wat wispelturige, onberekenbare, in haar bedoelingen soms door de rechter gedesavoueerde handhaafster van een vaak overspannen openbare orde. Men kan evenwel het publiek niet euvel duiden, dat het geen systeem ontdekt in wat ook voor de jurist een tamelijk stelselloos conglomeraat van wetsbepalingen is.

De stelselloosheid, bij de wetgever, in zijn dosering van administratiefrechtelijke en strafrechtelijke sancties is wel duidelijk. De debatten over „bestuursstrafrecht"[2] zijn ieder bekend. Wil men trachten in deze verwarring enige orde te brengen, dan dient eerst een positiebepaling van het administratieve recht aan de ene kant en van het strafrecht aan de andere kant plaats te vinden. Daartoe diende deze inleiding. Daarna is het nodig aan de hand van de terreinbepaling, die

[1] Ook aldus Stellinga, Tijdschrift voor overheidsadministratie no. 296.
[2] Zie b.v. Prof. dr. J. van der Poel, Een nieuw kleed voor het fiscale strafrecht, Tijdschrift voor Strafrecht LX, pag. 181.

heeft plaats gehad, na te gaan, welke de gevolgen zijn van het stelselloos doseren van administratiefrechtelijke en van strafrechtelijke sancties als repressie tegen overtreding van administratiefrechtelijke normen. Wij zullen dus nu, aan de hand van verschillende aspecten van stelselloosheid, nagaan hoe de wetgever strafrecht en administratief recht in feite gedoseerd heeft. Dat dit overzicht gebaseerd zal zijn op een aantal betrekkelijk willekeurige en betrekkelijk toevallige voorbeelden is bij de veelheid van bestaande regelingen onvermijdelijk. Naar volledigheid is in het volgende bepaaldelijk niet gestreefd. En eerst na de analyse van wat op dit ogenblik bestaat zullen wij kunnen trachten aan de hand van gezichtspunten van systematiek enige richtlijnen voor de toekomst op te stellen.

Het is misschien verstandig op dit punt een probleem te elimineren, dat in dit verband pleegt te worden opgeworpen. Wanneer men namelijk de vraag behandelt, welke de dosering moet zijn van administratiefrechtelijke en strafrechtelijke sancties, dan wil men, met het oogmerk van vereenvoudiging, deze vraag wel eens terugbrengen tot de formulering: rechter (i.c. strafrechter) of administratie[1]. Men gaat dan uit van de stelling, dat de strafrechtelijke sanctie uit haar aard door de rechter wordt opgelegd en dat daarentegen de administratie haar sancties toepast zonder enige toetsing door een ander orgaan op hun rechtmatigheid. In vele gevallen is dit feitelijk juist. Op intrekking van vergunningen is, vaak, geen beroep mogelijk. In andere gevallen daarentegen bestaat wel degelijk een mogelijkheid van toetsing van door de administratie toegepaste sancties door een onpartijdige derde. De Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie bijvoorbeeld geeft juist beroep ook tegen intrekking van vergunningen. Tegen vermeend ongeoorloofde toepassing van politiedwang kan in kort geding uit hoofde van onrechtmatige overheidsdaad worden opgetreden. De bevoegdheid van het districtshoofd van de arbeidsinspectie om, krachtens artikel 82bis van de Arbeidswet 1919 en artikel 26bis van de Veiligheidswet 1934 te bevelen, dat bepaalde werkzaamheden moeten worden gestaakt, is gebonden aan bekrachtiging door de president van de rechtbank. Het ontbreken van een toetsing op hun rechtmatigheid door een onafhankelijke derde, en van een gelegenheid voor de betrokkenen om hun standpunt uiteen te zetten, is dus geenszins een essentiale van administratiefrechtelijke sancties. Men kan zich zeer wel een stelsel van beroep tegen daden van de administratie voorstellen, waarbij de door haar opgelegde sancties waar nodig steeds ter toetsing kunnen komen.

Wanneer dus in het hier volgende de vraag wordt behandeld, hoe de dosering van administratiefrechtelijke en strafrechtelijke sancties moet zijn, wordt daarbij uitgegaan van de veronderstelling, dat beide cate-

[1] Aldus b.v. ten aanzien van de verhouding politiedwang en strafrecht mr. ir. M. M. van Praag, Nabetrachting over de institutie van de politiedwang, Bestuurswetenschappen 1955, pag. 22.

gorieën bezien vanuit het standpunt van rechtsbescherming van de individu gelijkwaardig zijn. Men mag daarvan uitgaan, omdat, afgezien van het probleem van de dosering der soorten sancties, het administratieve recht, gezien de plaats die het in de huidige rechtsverhoudingen inneemt, niet meer zonder behoorlijke toetsingsmogelijkheid denkbaar is. De toetsing van administratieve beschikkingen en sancties op hun rechtmatigheid is het complement van een ontwikkeling, waarbij de overheid als het ware als partij in tal van rechtsverhoudingen binnentreedt. Wanneer dus hierachter de vraag wordt opgeworpen, of en in welke gevallen een administratiefrechtelijke dan wel een strafrechtelijke sanctie moet worden opgelegd dan wel beide, dan speelt bij de beantwoording van die vraag nimmer een rol, dat bij de strafrechtelijke sanctie een rechterlijk oordeel te pas komt en bij de administratief-rechtelijke niet. Eerst als men, op basis van qua rechtsbescherming gelijkwaardigheid van beide soorten sancties, hun plaats bepaald heeft, kan men in concrete gevallen van het theoretische stelsel afwijken, omdat in feite geen behoorlijk beroep blijkt te bestaan. Dat is echter een zaak van de wetgever in het concrete geval en niet een, die ons hier behoeft bezig te houden.

II. ANALYSE

a. De verborgen sancties. De maatschappij is een ondeelbaar geheel van menselijke relaties, die men niet in zelfstandige, van andere delen onafhankelijke gedeelten splitsen kan. De regels, die deze menselijke relaties beheersen, de rechtsregels, vormen eveneens een geheel. Het is wel mogelijk en zelfs noodzakelijk om wetenschappelijke en didactische redenen een splitsing aan te brengen, die het totale terrein van het recht in verschillende vakgebieden verdeelt, maar dit kan nooit tot gevolg hebben, dat in de werkelijkheid een dergelijke scheiding strikt is door te voeren. Men moet zich er rekenschap van geven, dat regels, op het ene vakgebied gegeven, op een ander terrein van het recht effect blijken te sorteren. De wetgever doet dit niet altijd met voldoende nauwkeurigheid.

Het eerste voorbeeld is er een, dat slechts zijdelings verband houdt met de dosering van strafrecht en administratief recht. Het verband is, dat wanneer de administratiefrechtelijke sanctie beter geregeld zou zijn, men aan de meestal daarmee cumulerende strafsanctie geen of minder behoefte meer zou hebben. Ik denk aan de nietigheid, die de wet aan bepaalde rechtshandelingen verbindt, wanneer deze verricht zijn in strijd met een gegeven verbod of zonder inachtneming van een gegeven gebod.

Het Deviezenbesluit 1945 bepaalt in artikel 30, dat rechtshandelingen, verricht in strijd met bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften, van rechtswege nietig zijn. Artikel 36 van het Pachtbesluit zegt, nauwkeuriger en minder desastreus voor de betrokken overtre-

ders, dat elk beding nopens de beeindiging of de voortzetting van een pachtovereenkomst, hetwelk niet overeenstemt met het bepaalde in de artikelen 29–35, nietig is. Artikel 9, eerste lid, van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen verklaart, dat handelingen in strijd met de artikelen 6, eerste lid, en 8, eerste lid, nietig zijn. In deze gevallen heeft de wetgever zich er dus rekenschap van gegeven, dat hij met zijn verbod om zonder vergunning aan het deviezenverkeer deel te nemen, om zonder inachtneming van bepaalde voorschriften pachtovereensten te sluiten of om zonder toestemming van de directeur van het gewestelijk arbeidsbureau arbeidsverhoudingen te beëindigen, een bepaald doel wilde bereiken. Of hij dat doel precies bereikt, kan ons op dit moment onverschillig laten. De vraag, wat betekent dat een rechtshandeling van rechtswege nietig is en welke consequenties de nietigheid van artikel 9 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen meebrengt[1], behoeft hier niet te worden behandeld. Wij kunnen alleen constateren, dat in twee van de drie genoemde gevallen de wetgever naast de nietigheid, die toch het eieren eten van de regeling is, immers het feitelijk realiseren van de gestelde norm, ook straf tegen de normovertreding heeft bedreigd en wel zijn de overtredingen van het Deviezenbesluit en van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen economische delicten.

Dit zijn de gevallen, waarin de wetgever zich gerealiseerd heeft, dat handelen in strijd met zijn gestelde normen wel eens tot nietigheid kan leiden. Men ontkomt niet aan de indruk, dat de wetgever niet altijd bewust voor ogen heeft gestaan, dat artikel 1371 van het Burgerlijk Wetboek elke overeenkomst uit een ongeoorloofde oorzaak aangegaan tot krachteloos stempelt. En ongeoorloofd, vervolgt artikel 1373 dan, is een oorzaak, wanneer dezelve bij de wet verboden is. Dit beduidt dus, dat alle overeenkomsten, aangegaan in strijd met een administratiefrechtelijke norm, krachteloos zijn.

Het vraagstuk van de nietigheid van overeenkomsten valt buiten het bestek van dit prae-advies. Ik heb het slechts willen aansnijden om aan te tonen, dat een juiste en nauwkeurige regeling van de gevolgen soms het stellen van de voor de hand liggende strafsanctie overbodig zal maken. De regeling van artikel 36 van het Pachtbesluit is daar een voorbeeld van. Meestal regelt de wetgever niets op dit stuk. Een uitzondering is artikel 22h, tweede lid, van de Visserijwet, waarin uitdrukkelijk bepaald wordt, dat overeenkomsten, in strijd met de voorschriften van de wet aangegaan, hun rechtskracht behouden.

Het niets regelen laat zoveel vragen open, dat de bepaling van artikel 1371 B.W. van het gezichtspunt van het administratief recht bijna irrelevant wordt. Zonder precieser omschrijving van wat er nu in de overeenkomst nietig is (zoals het Pachtbesluit doet) is men van de

[1] Zie een overzicht van de rechtspraak hieromtrent bij prof. mr. Sj. Gerbrandy, De rechtspraak over het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen, Sociaal Economische Wetgeving 1956, pag. 330–332.

sanctionerende werking van artikel 1371 B.W. niet zeker. De rechter acht het, voor het in werking komen van artikel 1371 B.W. soms slechts nodig, dat de overeenkomst in strijd met de wet is,[1] soms bovendien dat partijen bedoeld hadden haar in strijd met de wet te doen zijn. Want alleen in het laatste geval, is de redenering, was het in strijd zijn met de wet oorzaak der overeenkomst[2]. Men tracht aan de onbedoelde gevolgen van artikel 1371 B.W. wel te ontkomen door de conversieleer: de nietige overeenkomst wordt, voor zoveel mogelijk, in een niet-nietige omgezet, hetzij door haar in haar geheel in een andere overeenkomst om te zetten,[3] hetzij door haar te splitsen in een geldig en een nietig deel.[4]

De materie van de nietigheid van de overeenkomst in strijd met de wet raakt, zoals ik zeide, ons onderwerp slechts zijdelings.[5] Het diende evenwel als demonstratie van de stelling, dat in een andere hoek van ons rechtsstelsel soms sancties opduiken, die de kwistig met de voor de hand liggende strafsancties strooiende administratieve wetgever niet of niet in alle gevolgen heeft voorzien, en die, juist voorzien en passend geregeld, de strafsanctie wellicht overbodig zoude hebben gemaakt.

Een soortgelijke situatie als zich met betrekking tot de civielrechtelijke nietigheidsbepalingen voordoet bestaat ten aanzien van het strafrecht. Hiervoor, bij de karakterisering van de plaats, die het strafrecht in het geheel van onze wetgeving inneemt, werd reeds opgemerkt, dat het wetboek van strafrecht in zijn opzet wel in belangrijke mate rekening houdt met de grondnormen van het burgerlijk recht, maar niet of althans in veel mindere mate met die van het administratieve recht. De onbehoorlijkheid ten aanzien van eens anders eigendom is strafbaar gesteld. De onbehoorlijkheid ten aanzien van de overheid, die, zoals bleek, in tal van rechtsverhoudingen binnentreedt, wordt met zovele woorden ternauwernood als strafbaar aangeduid. De artikelen 177–206, die de misdrijven tegen het openbaar gezag behandelen, stellen typisch de feiten strafbaar, gepleegd tegen het gezag, dat zich als

[1] H.R. 1952 no. 127: Overeenkomst in strijd met prijsvoorschriften is nietig, ook indien partijen dit niet geweten hebben. Het is slechts anders, indien uit de strekking van het voorschrift volgt, dat de wetgever dit niet zo bedoeld heeft. De Hoge Raad, niet heel zeker van de nauwkeurigheid van de wetgever op dit stuk, houdt dus rekening met de strekking van de wet.

[2] Hof Arnhem 1955 no. 767. Overeenkomst om voor *f* 11.000 een schuur te bouwen. De vereiste goedkeuring strekte slechts tot het bouwen van een schuur ter waarde van *f* 5.000. De overeenkomst is slechts nietig, indien de partijen wisten, dat de goedkeuring voor *f* 11.000 zou worden geweigerd.

[3] Hof 's-Hertogenbosch 1955, no. 235. Een koop en verkoop van hout op stam zonder vergunning is nietig. De overeenkomst wordt omgezet in de verplichting om niet eenzijdig terug te treden en alles te verrichten, wat nodig is om alsnog een vergunning te krijgen.

[4] Dit stelsel en de conversie-mogelijkheid bepleit door mr. F. M. J. Jansen, Leidt de strijd met een wettelijk voorschrift steeds tot nietigheid der overeenkomst? W.P.N.R. 4079–4080.

[5] Men zie over dit probleem uitvoerig prof. mr. Ph. A. N. Houwing, Verboden overeenkomsten, W.P.N.R. 4067–4069.

overheid manifesteert: de optredende ambtenaar, de rechter, de deurwaarder. En de algemene strafbaarstelling in artikel 443 van overtreding van algemene voorschriften van politie, in buitengewone omstandigheden krachtens de gemeentewet door burgemeester of commissaris der Koningin uitgevaardigd, ziet ook slechts op de overheid, die in buitengewone omstandigheden de openbare orde moet handhaven. De overheid als partij in rechtsverhoudingen treedt in het oude strafrecht niet op. Een typisch voorbeeld van dit gemis is de bepaling van artikel 272 omtrent de schending van geheimen. Deze stelt slechts opzettelijke schending van geheimen strafbaar, die men uit hoofde van ambt of beroep verplicht is te bewaren. Intussen is de bemoeiing van de overheid zo zeer uitgebreid, dat tal van ambtenaren feiten omtrent burgers en ondernemingen in hun functie te weten komen en te weten moeten komen, die beslist niet voor verdere bekendmaking geschikt zijn. Wie een vergunning wil hebben, waarvan de omvang bepaald wordt door de omzet of de productie in een bepaald basisjaar, zal de ambtenaren met het verlenen of voorbereiden der vergunning belast gegevens moeten verschaffen omtrent die omzet of productie. Het publiek, dat gedwongen wordt gegevens, die niet voor anderen bedoeld zijn, aan overheidsdienaren ter kennis te brengen, moet de zekerheid hebben, dat die ambtenaren niet alleen niet opzettelijk maar evenmin uit onachtzaamheid of slordigheid (d.i. strafrechtelijk gesproken door schuld) deze geheimen openbaren. Het wetboek mist de bij de huidige ontwikkeling van het optreden van de overheid voor de hand liggende strafbaarstelling van culpose schending van geheimen, die in tal van speciale wetten te vinden is.[1]

Bij gebreke van bepalingen, die werkelijk een omschrijving geven van de onbehoorlijkheid tegen de overheid, ook als zij niet met uniform, toga, oranjelint of burgemeestersketting als handhaafster van het openbaar gezag optreedt, past de rechtspraak in de gevallen van een dergelijk optreden meestal twee artikelen van het wetboek van strafrecht toe, indien er in bijzondere wetten geen speciale bepalingen bestaan. Die twee bepalingen zijn de artikelen 225 en 326, valsheid in geschriften en oplichting. Een duidelijker demonstratie van de stelling, dat het wetboek van strafrecht nooit rekening gehouden heeft met het bestaan van het administratieve recht, dan de jurisprudentie op deze bepalingen met betrekking tot handelingen ten aanzien van de overheid is niet wel denkbaar. En, zoals te verwachten is, verschijnen ook hier onbedoelde nevenverschijnselen.

Allereerst de valsheid in geschriften. Artikel 225 definieert dit misdrijf als het valselijk opmaken of vervalsen van een geschrift, waaruit enig recht, enige verbintenis of een bevrijding van schuld kan ontstaan of dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen, met het oog-

[1] Een wetsontwerp tot aanvulling in deze geest van het wetboek van strafrecht is onder no. 3030 van de bijlagen der Handelingen sinds vele jaren bij de Tweede Kamer ingediend.

merk om het als echt en onvervalst te gebruiken, indien uit dat gebruik enig nadeel kan ontstaan. De aard van het geschrift is, blijkens de nevenstelling „waaruit enig recht, enige verbintenis of een bevrijding van schuld kan ontstaan of dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen" als een civielrechtelijke gedacht. De eerste trits is alleen civielrechtelijk denkbaar. Wanneer er dus administratieve geschriften valselijk worden opgemaakt of vervalst, kunnen die alleen gebracht worden onder de noemer van de geschriften die bestemd zijn om tot bewijs van enig feit te dienen. Wat is dat eigenlijk? Wat in een civiel- of strafproces „bewijs" en „bewijzen" is, is door de betrekkelijke wetsbepalingen duidelijk. De wetgever heeft ook voornamelijk aan het civiele proces gedacht. Ter adstructie van de formule zei de memorie van toelichting: „Voldoende is als het stuk hetzij bij de rechter als „begin van bewijs door geschrift" of als vermoeden (artt. 1939, 1959 B.W.) in aanmerking kan komen hetzij administratief tot bewijs van enig feit kan strekken".[1] De mogelijkheid, dat een geschrift administratief tot bewijs kan strekken, hangt wat vreemd achter de concretisering van wat civielrechtelijk bewijs is aan.

Strekt mijn opgave voor de inkomstenbelasting (stel dat daarvoor geen speciale bepaling was) tot bewijs? Dan toch in ieder geval slechts met die beperking, dat een te hoge opgave ambtshalve door de inspecteur verminderd wordt. Er is dus iets heel anders dan een civielrechtelijk bewijsstuk. Hoe het zij: een achteraf, met het oog op een te verwachten controle van de belastingdienst willekeurig opgemaakt kasboek is niet een geschrift, dat bestemd is om tot bewijs te dienen van de daarin vermelde ontvangsten en uitgaven.[2] Dat is wel het geval met een aangifte ter verkrijging van vergoeding van oorlogsschade.[3] Bij de steunfraude (valse opgave van inkomsten met het oog om meer steun te krijgen dan waar men recht op heeft), kan het van de inrichting van de boekhouding en de administratie afhangen of men de schriftelijke verklaring kan bestempelen als bestemd om tot bewijs te dienen.[4]

Artikel 225 eist, dat er nadeel kan ontstaan door de valsheid. Het is duidelijk, dat gedacht is, dat de valsheid aan iemand populair gezegd geld moest kosten. Om nu het door de valsheid tegenover de administratie ontstane nadeel te formuleren moet men zich in allerlei bochten kronkelen. Nadeel behoeft niet te zijn materieel nadeel. Bemoeilijking van controle of van een politieonderzoek is voldoende.[5] Waartoe al deze intellectuele gymnastiek leidt, wordt het best gedemonstreerd aan de hand van een recent arrest over valsheid in geschrifte.

De Rijtijdenwet 1936 bedreigt straf tegen overtreding van de voor-

[1] Smidt, Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht II, pag. 253.
[2] Hof Leeuwarden 1956, no. 189.
[3] Hoge Raad 1948, no. 348 en 1953, no. 656.
[4] Zie hierover mr. H. J. Morren, Fraude bij uitkering uit werklozenkassen, Tijdschrift voor Strafrecht XLIII, pag. 383.
[5] Hoge Raad 1937 no. 392, 1941 no. 42 en 1956 no. 239 met noot B.V.A.R.

schriften bij algemene maatregel van bestuur krachtens die wet gegeven (artikel 6). Onder die voorschriften is artikel 49 van het Rijtijdenbesluit, dat de bestuurder van een motorrijtuig verbiedt onjuiste aantekeningen in zijn werkboekje te stellen. Dat strafbare feit is een overtreding. En nu bevat de wet een op zichzelf merkwaardige bepaling, namelijk dat als een werknemer een dergelijke overtreding begaat de werkgever geacht wordt het feit te hebben gepleegd (artikel 3). Krachtens deze fictie is dus de werknemer nooit vervolgbaar, maar uitsluitend de werkgever. Of het beginsel, dat de werkgever in principe aansprakelijk is en niet de werknemer, niet eleganter had kunnen worden uitgedrukt dan met deze fictie, is een zaak die hier niet aan de orde is. Het beginsel van de wet is duidelijk. Wat doet nu het openbaar ministerie in een geval van knoeien door de werknemer in zijn werkboekje? Het vervolgt niet de werkgever wegens de overtreding van artikel 6 Rijtijdenwet 1936 maar de werknemer wegens valselijk opmaken van een geschrift, dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen. Ongelukkigerwijze had de redacteur van de Rijtijdenwet 1936, reeds blijkens de genoemde fictie bang zich aan koud water te branden, in artikel 6 bepaald: „Overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze wet, wordt, voor zoveel daartegen niet bij het Wetboek van Strafrecht is voorzien, gestraft met enz." Door de ongelukkige en overbodige verwijzing naar het Wetboek van Strafrecht kon de Hoge Raad niet anders dan de werknemer veroordelen.[1] Terwijl de Rijtijdenwet 1936 de werknemer dus niet aansprakelijk stelt voor de overtreding van artikel 49 van het Rijtijdenbesluit kan hij, langs de weg van artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht wel vervolgd worden voor het misdrijf van valsheid in geschrifte.

En nu de oplichting. De oplichter, zegt artikel 326 van het Wetboek van Strafrecht, is hij, die met het oogmerk om zich of een ander wederrechtelijk te bevoordelen hetzij door het aannemen van een valse naam of van een valse hoedanigheid, hetzij door listige kunstgrepen, hetzij door een samenweefsel van verdichtsels iemand beweegt tot afgifte van enig goed of tot het aangaan van een schuld of tot het tenietdoen van een inschuld. Civielrechtelijker kan het niet: het doel moet een zijn van zakelijk of verbintenisrechtelijke aard. Maar ook hier rekt de praktijk de bepaling uit met het gevolg, dat feiten strafbaar worden, die de administratieve wetgever niet bedoeld heeft strafbaar te stellen of wel – doordat meer op de administratieve praktijk gerichte bepalingen ontbreken – feiten gestraft worden met een kwalificatie, die in de verte de werkelijke gang van zaken niet weergeeft.

De steunfraude, die hierboven werd aangehaald als een van de administratiefrechtelijke onbehoorlijkheden die in de vorm van de valsheid in geschrifte geperst worden, is eveneens tot oplichting kneedbaar. Daartoe moet men degene, die zonder er recht op te hebben, die on-

[1] Hoge Raad 1956, no. 526.

dersteuning aanvraagt, bestempelen tot iemand, die de valse hoedanigheid van rechthebber op steun aanneemt. Deze interpretatie van artikel 326 wordt, eveneens bij gebreke van beter toepasselijke strafbare feiten, door de Hoge Raad gesanctioneerd.[1]

Een candidaat voor een schriftelijk examen, dat bij goed gevolg recht geeft om het mondelinge gedeelte te mogen doen, vertrouwt zichzelf niet. Een vriend, blijkbaar vaster in zijn schoenen dan de candidaat, doet onder diens naam het schriftelijk gedeelte en beweegt zo door het opgeven van een valse naam de examinatoren tot het afgeven van het examenbriefje. Dit briefje, zegt de Hoge Raad, was „enig goed" en de welwillende vriend wordt veroordeeld wegens oplichting.[2] Een laatste voorbeeld, dat evenals het laatste voorbeeld van de rechtspraak omtrent valsheid in geschrifte gegeven bijzonder belangwekkend is, omdat ook hier het begrip oplichting zodanig wordt uitgerekt, dat een door de wetgever onbedoelde strafbaarheid ontstaat. Een dienstplichtige, wiens lust om de wapenen te dragen kennelijk gering was, gaat naar een arts, simuleert daar doofheid en weet de arts een verklaring af te zetten, dat hij inderdaad doof is. Triomfantelijk zwaait hij bij de keuring met dit papier, maar de keuringsartsen, uitgeslapen als zij zijn in het ontdekken van simulanten, doorzien hem en de jongeman moet ervaren, dat hij niet alleen niet wordt afgekeurd maar bovendien nog moet terechtstaan wegens oplichting, omdat hij door listige kunstgrepen en een samenweefsel van verdichtsels zijn arts bewogen heeft tot afgeven van een verklaring, dat hij doof was. En die verklaring nu, althans het recepten briefje waarop de verklaring geschreven was, is „enig goed" in de zin van artikel 326 van het Wetboek van Strafrecht. Zelfs het beroep in cassatie vermocht de aanstaande held niet te baten.[3] Wanneer men nu de strafbepalingen van de Dienstplichtwet beziet, dan blijkt, dat strafbaar is het niet voldoen aan oproepingen en het niet of niet naar waarheid verstrekken van opgaven, die in verband met die wet gevraagd worden (artikelen 44 en 45). Het simuleren van een ziekte om daardoor afkeuring te bereiken is evenwel niet strafbaar gesteld. Dit is kennelijk met opzet geschied, uit dezelfde motieven die het ontvluchten uit een gevangenis straffeloos laten: de bewaking moet maar zorgen, dat er niemand ontsnapt en de keuringsarts moet maar zorgen, dat hij niet voor de gek gehouden wordt. Desondanks wordt door de interpretatie van artikel 326 van het Wetboek van Strafrecht het simuleren (zij het dan bij een burgerarts maar met hetzelfde doel en met hetzelfde gebrek aan effect als bij de militaire arts) een strafbaar feit.

Behalve de twee hiervoren besproken categorieën van verborgen sancties – de verborgen civielrechtelijke en de verborgen strafrechtelijke – op de overtreding van administratiefrechtelijke normen, is er

[1] Zie van na de oorlog Hoge Raad 1949 no. 506 met noot W.P.
[2] Hoge Raad 1950, no. 287.
[3] Hoge Raad 1940, no. 219.

nog een derde categorie, die daarmee gelijkenis vertoont: de verborgen administratiefrechtelijke sanctie op de overtreding van een strafrechtelijke, d.i. ter handhaving van de openbare orde bedoelde norm. Dit zijn de gevallen, dat aan de overtreding van een strafrechtelijke norm en aan de veroordeling te dier zake van rechtswege administratieve gevolgen verbonden zijn. In de Franse theorie heet dit de effets légaux van het strafvonnis. De rechter, die ter zake van een bepaald feit of tot een bepaalde straf veroordeelt, legt de veroordeelde daarmede tevens een aantal administratiefrechtelijke sancties op. Meestal zal de rechter zich van deze, automatisch met de veroordeling inwerking tredende sancties geen rekenschap geven. Gelukkig kent ons recht slechts weinig voorbeelden van deze categorie van verborgen sancties.

Het meest bekende geval is dat van artikel B 3 van de Kieswet. Een veroordeling tot meer dan één jaar gevangenisstraf, wegens bedelarij of landloperij ofwel openbare dronkenschap insluitende, sluit voor zekere tijd van het kiesrecht uit. De specieuse onderscheidingen, die wet en grondwet tussen de uitsluiting van het actieve en het passieve kiesrecht maken, kunnen hier buiten beschouwing blijven. De vraag, die er hier wel toe doet, is wat een veroordeling is, die openbare dronkenschap insluit. Dat veroordelingen wegens overtreding van de artikelen 453 (openbare dronkenschap) en 426 (ordeverstoring in dronkenschap) dat zijn, is niet twijfelachtig. Maar of een veroordeling wegens overtreding van artikel 26 Wegenverkeerswet de sanctie van de Kieswet in werking doet treden is twijfelachtig. Dit artikel stelt immers strafbaar het rijden onder zodanige invloed van alcohol, dat men niet in staat geacht kan worden een motorrijtuig te besturen. „Kennelijke staat" wordt dus niet vereist en in de bewezenverklaring zal daarvan, ook als de veroordeelde inderdaad volledig dronken was, niets te vinden zijn. Gevolg: wie dronken op straat loopt en deswege veroordeeld wordt, verliest zijn kiesrecht. Wie – wat veel gevaarlijker is – in dezelfde staat een auto bestuurt verliest het niet, omdat de kwalificatie van dat strafbare feit geen openbare dronkenschap insluit. Dit voorbeeld diende om aan te tonen, dat men voorzichtig moet zijn met deze automatische sancties. Bij verandering van de strafwetgeving kunnen zij hun grondslag verliezen. En zouden er veel rechters zijn, die zich realiseren, dat een veroordeling tot vrijheidsstraf van rechtswege de uitkering krachtens een aantal sociale wetten gedurende de tenuitvoerlegging stopzet? Weliswaar kan de minister van sociale zaken de gezinnen van de veroordeelden gedurende die tijd wat toekennen, maar het recht op uitkering gaat verloren. En op dezelfde wijze brengt een veroordeling tot een jaar gevangenisstraf mee, dat men krachtens artikel 12, 12° van de Drankwet voor vijf jaar niet meer voor een vergunning in aanmerking komt.

Aan het eigenlijke onderwerp van dit prae-advies kwamen wij nog niet toe. Voor wij echter de verhouding van strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sancties kunnen bezien was het nodig er ons eerst

rekenschap van te geven, dat ons rechtsstelsel als sancties op administratiefrechtelijke regelingen civielrechtelijke en strafrechtelijke sancties kent, die in de administratieve regeling zelve niet te vinden zijn. Eerst thans kunnen wij bezien, wat de wetgeving aan directe administratiefrechtelijke en strafrechtelijke sancties kent.

b. De sancties in administratiefrechtelijke bepalingen. Onze vereniging heeft in de afgelopen jaren ook op het punt van de sancties op de overtreding van administratiefrechtelijke normen belangrijk werk verricht. Ik denk aan de prae-adviezen over de voorwaardelijke beschikking en over de politiedwang en aan hetgeen in het rapport algemene bepalingen over de intrekking van beschikkingen is gezegd. Men verwachte hier dus geen diepgaande beschouwing over ieder der sancties voor zich, noch een kritische bespreking van de litteratuur. Wat op deze plaats nodig is, is een inventarisatie van de bestaande sancties teneinde, na vervolgens een inventaris van de bestaande strafrechtelijke sancties te hebben gegeven, te kunnen overgaan tot bespreking van de terreinafbakening tussen beide categorieën naar positief recht. Uit deze beperkte doelstelling volgt, dat in dit analytische gedeelte geen systematische indeling van de sancties gegeven zal worden.[1] Deze zou – op dit ogenblik – de vergelijking met de sancties in de strafrechtelijke bepalingen bemoeilijken. Dat zij bij de formulering van algemene bepalingen omtrent de sancties op overtreding van administratiefrechtelijke normen nodig is, zal hieronder nog nader blijken. Met opzet staat dan ook aan de kop van dit gedeelte „sancties in administratiefrechtelijke wetten", zoals hieronder een afdeling „sancties in strafrechtelijke bepalingen" zal volgen. Of die sancties in die administratiefrechtelijke bepalingen onderscheidenlijk in die strafbepalingen systematisch thuishoren, m.a.w. of het in werkelijkheid wel administratiefrechtelijke dan wel strafrechtelijke sancties zijn, is een vraag, die in deze analyse nog niet aan de orde komt maar die eerst later bij een poging tot reconstructie zal worden behandeld.

1. Het meest ingrijpende middel om de naleving van administratiefrechtelijke voorschriften te waarborgen is de reële executie. Reeds deze term eist toelichting. Nog in 1954 was in deze vereniging de politiedwang aan de orde.[2] En na hetgeen in het bijzonder door de eerste prae-adviseur geschreven is over de naam politiedwang en hetgeen daarover te doen geweest is, lijkt het brutaal toch nog met een nieuw woord te komen. Voor het goed verstaan van het administratiefrechtelijk sanctiebegrip is het echter noodzakelijk een onderscheiding te maken. Men kan alle gevallen, waarin bij overtreding van een bepaalde

[1] Men vindt een proeve van een systematische behandeling van administratiefrechtelijke sancties met betrekking tot zaken bij dr. J. J. G. Jansen, Administratief Zakenrecht, Tijdschrift voor Overheidsadministratie 1953, pag. 169.

[2] Prae-adviezen van prof. mr. W. F. Prins en mr. H. D. van Wijk.

norm de sterke arm kan ingrijpen politiedwang noemen. Maar daarbij heeft men het oog op twee categorieën van gevallen. De eerste is die, waarin de overheid optreedt ter handhaving van de openbare orde en dus in feite post factum. De tweede daarentegen omvat die gevallen, waarin door of krachtens de wet een rechtsverhouding geschapen is, die de burger beveelt om iets te doen, te dulden of te laten, en waarin de overheid, als het ware als partij, bij nalatigheid van de betrokkene de door de wet gewilde rechtsverhouding vestigt. De overheid doet dan niet anders dan de partij in een burgerlijk geschil, die in tal van gevallen in het burgerlijk recht voorzien de feitelijke toestand, die rechtens tussen hem en zijn wederpartij behoort te bestaan, in het leven kan roepen.[1] Het verschil, zal men zeggen, is, dat in het civiele recht de reële executie tenuitvoerlegging van een vonnis is en niet de rechtstreekse tenuitvoerlegging van een wettelijk bevel zonder rechterlijke tussenkomst. Nu is ook dit verschil niet essentieel. Het administratieve recht kent in het algemeen eerst de bevoegdheid toe om te doen wegnemen wat in strijd met de wet is geschied, te doen verrichten wat had moeten geschieden en te beletten, dat iets in strijd met de wet zal geschieden, nadat de administratie een beschikking genomen heeft, waarin de betrokkene herinnerd wordt aan zijn wettelijke verplichtingen. De bevoegdheid om inrichtingen krachtens artikel 28 van de Hinderwet te sluiten is – behoudens in gevallen van levensgevaar of onduldbare hinder – gebonden aan een voorafgaande schriftelijke mededeling van het gemeentebestuur. De inbezitneming krachtens artikel 51 van de Inkwartieringswet kan alleen geschieden na voorafgaande vordering. De afdwinging van de quarantaine maatregelen van de artikelen 24, 24bis en 25 van de Veewet, krachtens artikel 27 met hulp van de sterke arm mogelijk, behoort vooraf gegaan te zijn door een aanduiding van de betrokken terreinen door waarschuwingsborden als besmet terrein. De reële executie in het administratieve recht is dus veelal tenuitvoerlegging van een beschikking, van een authentieke acte dus, waardoor op wettelijke grondslag een rechtsverhouding tussen de overheid als vertegenwoordigende de gemeenschap en een betrokkene is geschapen.

Een dergelijke mogelijkheid van reële executie van authentieke acten is ook in het burgerlijk recht niet onbekend. Men denke aan de bevoegdheid van de hypotheekhouder, die het beding van artikel 1223 B.W. gemaakt heeft om het verbonden goed zonder rechterlijke tussenkomst te verkopen. Op de rechtmatigheid van een dergelijke ver-

[1] Vgl. de artikelen 1276 en 1277 B.W., die de schuldeiser uit een verbintenis om te doen of niet te doen het recht geven iets op kosten van de schuldenaar te doen verrichten of weg te nemen;
artikel 122 Rv. : ontruiming;
artikel 926 Rv. : afgifte van minderjarigen;
artikel 611a Rv. : de algemene regeling omtrent de dwangsom;
artikel 1117 B.W.: benoeming van een onzijdig persoon om mee te werken aan een scheiding en deling.

koop bestaat, evenals op de rechtmatigheid van reële executie van administratieve beschikkingen, slechts repressieve rechterlijke controle. Dit is ook het geval ten aanzien van de krachtens artikel 1201 B.W. executerende pandhouder, die niet eens een authentieke acte ten uitvoer legt, maar zijn bevoegdheid rechtstreeks aan de wettelijke inhoud der overeenkomst ontleent.

Men heeft dus het volste recht te onderscheiden tussen de reële executie in het administratieve recht enerzijds en het met machtsmiddelen handhaven van de openbare orde anderzijds. Het eerste begrip is het vestigen in feite van een door de wet gewenste rechtsverhouding; het tweede is het beletten van een daad, die krachtens haar aard geen rechtsverhoudingen kan scheppen. Het eerste is een praeter-civielrechtelijk en dus administratiefrechtelijk, het tweede een prae-penaal begrip. Het tweede begrip – de machtsmiddelen aan te wenden ter handhaving van de openbare orde – hoort thuis in een handboek voor de burgemeester, die met beide middelen moet opereren, maar niet in een handboek voor administratief recht, zoals de beschrijving van de werkzaamheden van de kantonrechter ter beëdiging van spoorwegambtenaren, schatters en leden van commissies van toezicht op het middelbaar onderwijs thuishoren in een handboek voor de kantonrechter, die nu eenmaal ook allerlei administratieve taken verricht, maar niet in een handleiding voor de civiele of strafrechtelijke procedure.

Wanneer de overheid krachtens artikel 21 van de Wederopbouwwet een in strijd met de bepalingen dier wet opgetrokken bouwwerk doet afbreken herstelt zij een rechtsverhouding, die de wet als wenselijk heeft geponeerd. De betrokkene mocht geen eigenaar zijn van een zonder de vereiste vergunning gebouwde opstal. Maar wanneer de overheid een vuilnisemmer laat weghalen, die op woensdag op straat stond hoewel alleen de dinsdag voor vuilnisophalen bestemd was en dus alleen op die dag emmers op stoepen mochten staan, schept zij geen enkele rechtsverhouding. De emmer blijft eigendom van de overtreder. Er was ook geen gebod om de emmer buiten te zetten, maar slechts een toestemming om, in strijd met de algemene regel, op bepaalde uren voorwerpen op het trottoir te mogen deponeren. Houdt men zich niet aan de voorwaarden voor die uitzondering gesteld, dan treedt de algemene regel weer in werking en de vuilnisemmer wordt, evenals alle andere voorwerpen die op de stoep staan, ter handhaving van de openbare orde weggehaald. En al evenmin schept men enige rechtsverhouding tussen wie dan ook door een vluchtende verkeersovertreder aan te houden. Men doet in dat geval niet anders dan de openbare orde handhaven. Hoever men daarmede mag gaan is een vraag, die, hoe belangrijk ook, hier niet ter zake doet. Ons kan het op dit moment voldoende zijn, dat de wet de mogelijkheid kent om in bepaalde gevallen wat in strijd met haar voorschriften geschied is te doen wegnemen, beletten, verrichten of in de vorige toestand te doen herstellen. Deze bevoegdheid moet reële executie heten ter vermijding van de verwarring met

het feitelijk beletten van inbreuken op de openbare rechtsorde, die men met de oude naam politiedwang zou kunnen aanduiden en die met het administratieve recht niets van doen heeft.

Al evenzeer als het doen wegnemen of het doen verrichten van wat in strijd met de wet is gedaan of nagelaten is het beletten van (verdere) inbreuken op de bepalingen van de wet te beschouwen als reële executie, zij het dat zulks vaak een, ook uit het civiele procesrecht niet onbekende, conservatoire maatregel zal zijn. Zo vindt men in artikel 27 van de Tabakswet een onderbewakingstellen van bedrijven. Soms eist de wet rechterlijke bekrachtiging van een dergelijke maatregel, b.v. van het bevel tot staking van de arbeid en verzegeling van de machines bedoeld in de artikelen 82bis en ter van de Arbeidswet 1919 en in artikel 26bis van de Veiligheidswet 1934.

2. Met de reële executie hangt nauw samen wat men gemeenlijk onder de naam parate executie samenvat: het recht van de overheid om de kosten van de reële executie ten laste van de overtreder van de norm te brengen en daarvoor een dwangbevel uit te geven. Dergelijke bepalingen vindt men in artikel 52 der Inkwartieringswet, in artikel 9 van de Bodemproductiewet. Een soortgelijke regeling bestaat voor de gevallen, dat het bestuur een geldvordering op een burger uit hoofde van een publiekrechtelijke regeling heeft: in de belastingwetten en in alle regelingen omtrent premiebetaling voor de sociale verzekering. Inschakeling van de rechter vindt men daarentegen in de met de civiele alimentatieverplichting nauw verbonden verhaalsregeling van de artikelen 67–73a van de Armenwet.

Ook dit recht van parate executie is niet zo extravagant. Wanneer men ervan uitgaat, dat de wetgever wist wat hij deed toen hij aan bepaalde beschikkingen dit recht verbond, omdat zij toch onder de waarborgen, die het openbaar bestuur biedt, zijn tot stand gekomen en wanneer men aanneemt, dat beroep tegen deze beschikkingen mogelijk moet zijn, dan zijn zij niet vreemder dan de authentieke akte, die eveneens een executoriale titel oplevert en dan het krachtens het Besluit inning kleine geldvorderingen door de kantonrechter uitgevaardigde dwangbevel, waaraan evenmin een contentieuse procedure is voorafgegaan.

3. Nu kennen sommige wetten behalve het verhaal van kosten door reële executie of op invordering gemaakt nog een soort vorderingsrecht, dat wel als verhaal van gefixeerde kosten wordt gerechtvaardigd en dat men anderzijds als boete – en dus als strafrechtelijke sanctie – kan bestempelen. Ik denk aan de verhoging van de aanslag bij navordering, indien aan opzet of grove schuld van de belastingplichtige is te wijten, dat te weinig belasting is geheven.[1] Ook hier is een parallel in

[1] Men vindt dit beginsel algemeen geformuleerd in artikel 18 van het bij de Tweede Kamer aanhangige ontwerp Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (Bijl. Hand. 1954–1955, no. 4080, stuk 2).

het burgerlijk recht te vinden: de gefixeerde moratoire interessen, die toegekend worden ongeacht de vraag of dat renteverlies werkelijk geleden zou zijn, enerzijds en het boetebeding van artikel 1285 anderzijds. Niet de overeenkomst, die partijen tot wet strekt, maar de wet zelf, die de rechtsverhouding van overheid tot burger in de publiekrechtelijke sfeer regelt, bepaalt hier de inhoud van de verplichting van de burger.

4. Een derde sanctie, die in administratiefrechtelijke bepalingen voorkomt is de nietigheid, die de wet verbindt aan rechtshandelingen, die in strijd met haar bepalingen zijn verricht. Bij de behandeling van de verborgen sancties bleek reeds, dat die nietigheid krachtens artikel 1371 van het Burgerlijk Wetboek altijd dreigt in te treden. Wanneer de wetgever over deze nietigheid spreekt en hij dus kennelijk aan het bestaan van artikel 1371 gedacht heeft, doet hij dit meestal om de gevolgen van die bepaling te kanaliseren. Hiervoor werd reeds gewezen op het Pachtbesluit, de Visserijwet en het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen. Een regeling omtrent de nietigheid, n.l. een derogatie aan artikel 1371 van het Burgerlijk Wetboek vindt men ook in artikel 3 van de wet van 8 juni 1956, houdende een tijdelijke regeling betreffende afbetalingsovereenkomsten (Stb. 322): overeenkomsten, gesloten zonder inachtneming van de krachtens de wet gestelde voorschriften behouden haar rechtskracht.

5. Tenslotte kan het bestuur, wanneer een bepaalde wettelijke regeling een vergunningstelsel heeft ingevoerd, bij overtreding van bij of krachtens de wet gestelde normen die vergunning intrekken. Die normen zijn soms in de aan die vergunning verbonden voorwaarden of daarbij gegeven voorschriften te vinden. Het is niet nodig hier nader op de problemen, die de bevoegdheid tot intrekking der vergunning stelt in te gaan. Daarvoor zie men hetgeen in de prae-adviezen van mrs. Fortuin en Hagen [1] over De voorwaardelijke beschikking daaromtrent is opgemerkt en wat in het rapport Algemene bepalingen van administratief recht [2] over de intrekking van beschikkingen in het algemeen is gezegd. Wanneer men wederom een vergelijking wil maken met een overeenkomstige bepaling in het burgerlijk recht, dan is de intrekking van de vergunning, die de concrete rechtsverhouding tussen burger en gemeenschap regelt, te zien als de publiekrechtelijke parallel van de ontbinding van overeenkomsten.

c. De sancties in bepalingen van strafrechtelijke aard. Ter vermijding van misverstand moge ik herhalen, dat hetgeen hieronder volgt geenszins een opsomming is van wat systematisch, naar de in de inleiding gegeven criteria, als strafrechtelijke sanctie is te beschouwen. Op deze

[1] Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht no. XXII.
[2] Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht no. XXVIII.

plaats wordt slechts een analyse van het feitenmateriaal gegeven. Hoe dit materiaal aan de gestelde criteria moet worden getoetst is een vraag, die later, bij de poging tot reconstructie, aan de orde zal worden gesteld.

1. De sancties die de strafwet stelt zijn allereerst de sancties, die in het Wetboek van Strafrecht zelf te vinden zijn, en wel in artikel 9. Hoofdstraffen zijn gevangenisstraf, hechtenis en geldboete. Bijkomende straffen zijn ontzetting van bepaalde rechten, plaatsing in een rijkswerkinrichting, verbeurdverklaring en publicatie van het vonnis. Naast deze hoofd- en bijkomende straffen kent het wetboek nog maatregelen. Zo met betrekking tot volwassenen de plaatsing in een krankzinnigengesticht en de terbeschikkingstelling van psychopaten (artikel 37*a*).

De onderscheiding tussen straffen en maatregelen is niet scherp. Misschien kan men het beste zeggen, dat straffen en maatregelen beide door de strafrechter worden opgelegd naar aanleiding van een strafbaar feit, maar dat de zwaarte van de straf in verhouding staat tot de ernst van het delict, terwijl dat bij de „maatregelen" niet het geval is. De onderscheiding wordt vertroebeld doordat, naar deze definitie, de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting typisch een maatregel is. De normale veroordeling strekt tot twee dagen hechtenis wegens landlopen en een jaar rijkswerkinrichting. Deze bijkomende straf bestond echter al voor het strafrecht de „maatregelen" ontwikkeld had.

Deze straffen van het wetboek van strafrecht zullen in het algemeen niet veel aanleiding geven om te zoeken naar een grensafbakening van strafrechtelijke en administratieve sanctie. De vrijheidsstraffen zijn steeds een wegens een overtreding van een norm opgelegd extra leed. Hetzelfde geldt voor de verbeurdverklaring. Op de problemen omtrent de geldboete wordt hieronder teruggekomen.

Belangrijker dan deze straffen is de bevoegdheid tot ontzetting van rechten. Dat is, zegt artikel 28, beperkt tot in bij de wet bepaalde gevallen en dan kan een schuldige ontzet worden uit het recht:

om ambten of bepaalde ambten te bekleden;
om bij de gewapende macht te dienen;
van het actieve en passieve kiesrecht;
om raadsman of bewindvoerder te zijn;
om bepaalde beroepen uit te oefenen.

Hier kan al onmiddellijk een zekere frictie tussen rechter en administratie ontstaan, indien de rechter na ampele overweging niet ontzet uit het recht om een bepaald ambt te bekleden, maar de administratie de veroordeelde toch ontslaat. Hier voelt het publiek een ongerechtvaardigd bis in idem.

Intussen liggen de grote problemen niet in het Wetboek van Strafrecht maar in de bijzondere wetten. Daar komen nog tal van varianten

van het basissysteem en tal van nieuwe loten aan de stam te voorschijn.

Om te beginnen met waar wij eindigen: de ontzetting van rechten. In de eerste plaats wordt het aantal rechten, waaruit men ontzet kan worden, uitgebreid. Artikel 71 van de Jachtwet kent ontzetting uit het recht om te jagen, artikel 34 van de Visserijwet uit het recht om krachtens consent of akte te vissen. De ontzetting van de bevoegdheid om motorrijtuigen te besturen uit de Wegenverkeerswet is overbekend.[1] Daarnaast kennen wij de automatische ontzetting uit rechten. Volgens artikel 8 van de Middelbaar-Onderwijswet vervalt de bevoegdheid tot het geven van middelbaar onderwijs door definitieve veroordeling wegens misdaad. Dit kan tevens gelden als een voorbeeld van verborgen administratieve sancties, daar het vervallen van de bevoegdheid niet door de rechter behoeft te worden uitgesproken.[2]

De ontzetting uit rechten heeft het typische strafkarakter van extra leed, dat uitgaat boven de administratieve maatregel. Wie de bevoegdheid ontnomen wordt om gedurende drie jaar motorrijtuigen te besturen, mag ook indien zijn rijbewijs binnen die termijn verloopt niet op een nieuw bewijs rijden. Naast deze ontzettingen kent de strafwet een aantal gevallen van door de rechter uit te spreken strafmaatregelen, die in het algemeen specifiek administratieve bevoegdheden zijn. Daar is allereerst de bevoegdheid van de militaire rechter van artikel 6 van het wetboek van militair strafrecht om de bijkomende straf van ontslag uit de militaire dienst op te leggen. Men moet dit wel onderscheiden van de ontzetting van het recht om bij de gewapende macht te dienen. In dit laatste geval kan de administratie de betrokkene niet weer in dienst nemen. In geval van ontslag door de militaire rechter belet niets de administratie de veroordeelde de volgende dag opnieuw aan te stellen en, indien de rechter uitdrukkelijk niet de bijkomende straf van ontslag oplegt, kan de administratie – uiteraard binnen de daarvoor gegeven regels – toch ontslag verlenen. Artikel 58 van de Spoorwegwet kent de bij strafvonnis op te leggen verplichting om zaken, in strijd met de wet in stand gehouden, in de vorige stand te herstellen en dit eventueel op kosten van de regering te zien doen. Hier vindt men dus de

[1] Verwezen moge verder worden naar H. J. A. Nolte, Het strafrecht in de bijzondere wetten, 1948, pag. 128 e.v.

[2] Hoe ongelukkig dergelijke bepalingen zijn blijkt wel uit het feit, dat nog steeds van „misdaad" gesproken wordt, terwijl ons wetboek sinds 1886 alleen misdrijven en overtredingen kent. Vroeger bestond een onderscheiding in drieën: overtredingen, wanbedrijven en misdaden (contraventions, délits en crimes). De bevoegdheid om middelbaar onderwijs te geven ging te loor bij veroordeling wegens de ernstigste soort. Thans omvatten de misdrijven zowel wat vroeger wanbedrijven als wat misdaden waren. Wanneer men aanneemt, met Nolte l.c. pag. 133, dat „misdaad" thans als misdrijf gelezen moet worden, dan zijn de betrokkenen sinds 1886 slechter af dan de wetgever van de Middelbaar-Onderwijswet bedoeld heeft. In 1863 trad het verval van de bevoegdheid slechts in in een deel van de gevallen, waarin dat thans het geval zou zijn.

reële executie van een strafvonnis en niet van een bevel van de administratie.

Het is duidelijk, dat naarmate na de oorlog de overheidstaak zich uitbreidde behoefte aan een gevarieerder arsenaal van sancties ontstond dan nu eenmaal ter beschikking was. Het administratieve recht bezit, zoals hiervoor bleek, geen algemene regeling omtrent sancties. Voor zover er, over allerlei wetten verspreid, sanctiemogelijkheden bestaan zijn die vaak zonder beroep op een onpartijdige derde aan de administratie opgedragen. De klassieke hoofd- en bijkomende straffen van het Wetboek van Strafrecht boden weinig aansluiting aan de strafbare feiten, die in de nieuwe wetgeving waren geschapen. Men zocht nu naar nieuwe sancties met waarborgen van behoorlijkheid en onpartijdigheid. Wat lag meer voor de hand dan deze te kleden in de vormen van strafsancties? Men was nu eenmaal gewend de strafsanctie te bedreigen. En zo paste men haar aan aan de behoeften van de dag en ontstond de Wet economische delicten.

In die wet komen nieuwe straf- en maatregelsoorten voor. Deze zijn:

Bijkomende straffen:

artikel 7, sub c: gehele of gedeeltelijke stillegging van een onderneming voor de tijd van een jaar;

artikel 7, sub f: gehele of gedeeltelijke ontzetting van bepaalde rechten of gehele of gedeeltelijke ontzegging van bepaalde voordelen welke rechten of voordelen de veroordeelde in verband met zijn onderneming van overheidswege zijn of zouden kunnen worden toegekend, voor een tijd van ten hoogste twee jaren.

Maatregelen:

artikel 8, sub a: onderbewindstelling van de onderneming voor de tijd van ten hoogste drie jaren, of, in geval van overtreding, twee jaren;

artikel 8, sub b: het opleggen van de verplichting tot storten van een waarborgsom;

artikel 8, sub c: het opleggen van de verplichting tot voldoening van een geldbedrag ter ontneming van het geschatte voordeel;

artikel 8, sub d: het opleggen van de verplichting tot verrichting van hetgeen wederrechtelijk is nagelaten, tenietdoen van hetgeen wederrechtelijk is verricht en verrichting van praestaties tot het goedmaken van de gevolgen van een en ander, alles op kosten van de veroordeelde, voor zover de rechter niet anders bepaalt.

d. De dosering van sancties door de administratie en van sancties door de rechter opgelegd. In het summiere overzicht bleek wel, dat de wet naast sancties in administratieve bepalingen op overtreding van dezelfde norm ook sancties in strafrechtelijke bepalingen kent. Soms zijn die sancties dezelfde (het ontslag uit de militaire dienst), soms overlappen

zij elkaar (ontzegging van de bevoegdheid om te jagen en intrekking van de jachtakte), soms weer zijn zij van geheel andere aard (wegnemen van wat in strijd met de wet verricht is en de op dezelfde overtreding gestelde hechtenis of geldboete).

Nu doen zich een aantal vragen voor. In het eerste geval rijst de vraag, of administratie en rechter beiden hun eigen, gelijksoortige sanctie naast elkander kunnen toepassen. Wanneer geen bepaling dit uitsluit is dit mogelijk, zoals de civiele sanctie naast de strafrechtelijke bestaanbaar is. Wanneer dus de militaire rechter uitdrukkelijk, b.v. na een eis tot ontslag uit de militaire dienst, dit ontslag niet uitspreekt, blijft de minister van oorlog desondanks vrij met toepassing van de betrekkelijke administratiefrechtelijke regelingen zijnerzijds ontslag te verlenen. Hier voelt, terecht, de justitiabele het onbehoorlijke en onrechtvaardige bis in idem.

Gecompliceerder wordt de zaak, indien de door strafrechter en administratie toegepaste sancties niet identiek zijn, maar wel een geheel of gedeeltelijk gelijk effect sorteren. Wanneer de rechter, al dan niet expressis verbis de bevoegdheid om te jagen heeft gehandhaafd, mag de administratie dan naar aanleiding van dezelfde normschending harerzijds de jachtakte intrekken? De wet stelt voor die intrekking geen bijzondere vereisten. Wanneer er geen strafvervolging had plaats gevonden, zou niemand de intrekking als onrechtvaardig hebben gevoeld. Maar nu dit geschied is en de rechter, indien hij gewild had, hetzelfde effect had kunnen bereiken als de administratie met de intrekking der vergunning bereikt, namelijk door het recht om te jagen voor het lopende jaar te ontzeggen, is er wel sprake van een gelijk gevolg, al mag men ook theoretisch kunnen volhouden, dat de ontzegging van het recht een algemene en de intrekking van de akte een incidentele maatregel is.

Het meest gewone is misschien het derde geval, dat door de strafrechter en door de administratie opgelegde sanctie op een ander terrein liggen. Er wordt dus naar aanleiding van dezelfde normovertreding door de strafrechter een geldboete opgelegd en door de administratie op kosten van de overtreder een reële executie toegepast. Het is mogelijk, dat de administratieve sanctie veel harder aankomt dan de strafrechtelijke. Maar wie, tengevolge van een niet zo ernstige verkeersfout een ander overrijdt, zal ook naast een relatief geringe geldboete misschien een hoge schadevergoeding aan de gelaedeerde moeten betalen. En daarover heeft nooit iemand geklaagd, dat het een onbehoorlijk en onrechtvaardig bis in idem zou zijn.

Het legislatieve vacuum dat op het punt van dosering van door administratie en strafrechter opgelegde sancties bestaat wordt ten dele gevuld door de algemene regel van artikel 5 van de Wet op de economische delicten. Dit artikel luidt: „Tenzij bij de wet anders is bepaald, kunnen terzake van economische delicten geen andere voorzieningen met de strekking van straf of tuchtmaatregel worden getroffen dan

de straffen en maatregelen, overeenkomstig deze wet op te leggen."

Vooropgesteld zij, dat deze regel, die het probleem schijnt op te lossen slechts een incidentele en niet een principiële oplossing geeft voor het overigens beperkte terrein van het administratieve recht, waarop de normovertredingen als economische delicten gequalificeerd zijn. Allereerst immers dient te worden geconstateerd, dat niet iedere door de administratie op te leggen sanctie verboden wordt. De regel is er ver van een rechterlijk monopolie te vestigen. Verboden wordt immers slechts, dat de administratie voorzieningen treft „met de strekking van straf- of tuchtmaatregelen".

Daaronder valt niet het intrekken van vergunningen of het in een volgend tijdvak niet verlenen daarvan. Mijn geachte mede-praeadviseur citeert in zijn proefschrift[1] de memorie van toelichting op deze bepaling: „Indien uit het gepleegd zijn van een economisch delict volgt, dat iemand bepaalde van overheidswege toegekende voordelen in groter omvang heeft genoten, dan bij inachtneming door hem van de voorschriften het geval zou zijn geweest, blijft de administratie bevoegd hem deze voordelen te ontnemen door de dader in een volgend tijdvak zoveel minder te bedelen." En: „Verder zijn er allerlei administratieve faciliteiten, die berusten op het vertrouwen, dat de administratie stelt in hem, aan wie de faciliteit verleend wordt. Het zou niet aangaan met een beroep op artikel 6[2] van de administratie te verlangen, dat zij zulk een vertrouwen blijft schenken aan hem, die door het plegen van het delict getoond heeft het niet te verdienen."

Bij de Wet op de economische delicten is dus niet iedere sanctiemogelijkheid aan de administratie ontnomen. Toch is het niet juist te zeggen, dat artikel 5 niet meer is dan „een liefdesverklaring aan een groot beginsel, dat elke jurist, die de idee van de rechtsstaat trouw is, hogelijk ter harte gaat."[3] Artikel 5 is allerminst een holle klank: het heeft een zeer duidelijke en zeer concrete betekenis, alleen met beginselen heeft het niets uit te staan. Het introduceert immers helemaal niet het beginsel, dat alleen de rechter op overtreding van administratiefrechtelijke normen sancties kan toepassen. Het introduceert evenmin, nu het rechter en administratie beide aan bod laat, een beginsel dat ons aan een sleutel helpt voor de taakverdeling tussen beide en die, bruikbaar gebleken voor het terrein der economische delicten, op andere gebieden zou kunnen worden toegepast.

Wat mag de administratie niet volgens artikel 5? Voorzieningen treffen met de strekking van straf of tuchtmaatregel. Is daarmee het „onbehoorlijk en onrechtvaardig bis in idem" de wereld uit? Neen, want de administratie mag naast de strafrechtelijke veroordeling de

[1] Mr. A. Mulder, De handhaving der sociaal-economische wetgeving, 1949, pag. 219 e.v.
[2] Nummering van het oorspronkelijke ontwerp, thans artikel 5.
[3] Mr. F. Hollander, Wet op de economische delicten, pag. 38.

schuldige rustig verder uitsluiten van het krijgen van vergunningen of erkenningen. Dat voelt hij dus inderdaad weer als een dubbele bestraffing, in het bijzonder indien hem door de strafrechter een soortgelijke economische maatregel (b.v. sluiting van zijn bedrijf) is opgelegd.

Hoe komt het nu, dat artikel 5 niets oplost? Omdat het enerzijds erkent, dat men de administratie niet kan uitschakelen, maar dan niet op basis van dat feit een principiële onderscheiding maakt tussen wat strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sancties behoren te zijn, maar willekeurig wat sancties plukt en die bij uitsluiting aan de rechter geeft. Het zijn uitsluitend de sancties, die in de Wet op de economische delicten genoemd zijn, die onder „voorzieningen met de strekking van straf of tuchtmaatregel" moeten worden verstaan en die de administratie niet mag opleggen: in zoverre heeft het artikel 5 dus reële betekenis. De administratie mag dus niet boeten opleggen, waarborgsommen verbeurd verklaren, de onrechtmatig verkregen winst ontnemen en doen verrichten hetgeen is nagelaten (reële executie).

Artikel 5 geeft dus een concrete oplossing voor het gebied van de economische delicten. Het geeft generlei houvast aan de wetgever, die voor de toekomst en voor het gehele gebied van administratiefrechtelijke en strafrechtelijke sancties een taak verdeling zou willen maken. Het zegt alleen, dat de sancties die de rechter toepast niet door de administratie mogen worden toegepast, maar het geeft geen antwoord op de vragen: Wanneer behoort een sanctie door de strafrechter en wanneer door de administratie toegepast te worden? Welke sancties zijn typisch strafrechtelijk en welke zijn typisch administratiefrechtelijk? Het staat wel vast, dat tweeerlei sanctie vaak niet te vermijden zal zijn. Dat is alleen aanvaardbaar, indien er een onderscheid in beginsel tussen beide categorieën is, zoals ook bestaat tussen de strafrechtelijke en de civielrechtelijke sanctie. Intussen is deze vraag er een voor het constructieve gedeelte van dit prae-advies. In deze analyse zijn wij uitgegaan van de naieve gedachte, die ook aan artikel 5 van de Wet op de economische delicten ten grondslag ligt: administratieve sancties zijn de sancties neergelegd in administratiefrechtelijke bepalingen en strafrechtelijke sancties zijn de sancties neergelegd in strafrechtelijke bepalingen. Wij hebben ons daarbij gesteld op het voorlopige standpunt, dat aan de concrete wetgeving wel enig beginsel ten grondslag zou liggen. Zo dit al het geval is, dan was het niet een zodanig beginsel, dat daarmee het „onbehoorlijk en onrechtvaardig bis in idem" uit de wereld geholpen is.

Op de naïeve aanvaarding van de werkelijkheid volgt de verwondering, en daaruit kan op den duur eerst de wijsheid ontstaan. Het volgende hoofdstuk is aan de verwondering, de critische beschouwing van het legislatieve feitenmateriaal, gewijd.

III. POGING TOT RECONSTRUCTIE

Het administratieve recht schept rechtsverhoudingen. In de inleiding zagen wij, dat dit rechtsverhoudingen zijn tussen de burgers en gemeenschap. De gemeenschap treedt „als het ware als partij" in rechtsverhoudingen binnen. Gaan wij thans op deze formule wat dieper in.

Er zijn verschillende wijzen, waarop de gemeenschap rechtsverhoudingen schept. Enerzijds zijn er talrijke regelingen, krachtens welke bepaalde handelingen niet mogen worden verricht of niet kunnen worden verricht zonder dat daarbij een handeling van de overheid nodig is. Daar zijn in de eerste plaats al de regelingen, die een vergunningstelsel invoeren en daar is in de tweede plaats het typische interne overheidsrecht, zoals het ambtenarenrecht. Wat dit laatste betreft: men zou zich kunnen voorstellen, dat het geheel volgens de lijnen van het civiele arbeidsrecht geregeld was en dat er voor arbeidscontractant naar civiel recht en ambtenaar dezelfde, civielrechtelijke rechtspositie bestond. Het ambtenarenrecht is dus geen typisch stuk administratief recht, dat men niet anders denken kan. Dat is wel het vergunningenstelsel. In dat geval, evenals in het ambtenarenrecht, worden door beschikkingen rechtstreeks rechtsverhoudingen tussen overheid en burger geschapen. De vergunning, eventueel voorzien van voorschriften of voorwaarden schept een rechtsband tussen vergunninghouder en gemeenschap.

Maar ook de administratiefrechtelijke voorschriften, die niet het ontstaan van een rechtsverhouding tussen overheid en burger ten doel hebben door het scheppen van een vergunningssysteem beogen rechtsverhoudingen te beïnvloeden. Voor zover zij de burger dwingen om bepaalde handelingen met betrekking tot zijn eigendom te dulden of te verrichten beïnvloeden zij de verhouding van eigenaar tot zaak. Voorzover zij daarentegen de inhoud van bepaalde verbintenissen tussen burgers willen binden aan voorschriften, beïnvloeden zij de rechtsverhoudingen tussen de burgers.

Veel wetten hollen de onbeperkte beschikking van de eigenaar over een zaak uit. Wie een onder de Wapenwet vallend wapen bezit mag daarmee niet open en bloot over de straat wandelen. En wie een hengst heeft mag die, zegt de Paardenwet 1939 in artikel 5, niet ter dekking gebruiken, als het geen goedgekeurde hengst is. De overheid dringt binnen in de verhouding van zakelijk gerechtigde tot zaak.

In andere gevallen dringt de door de overheid vertegenwoordigde gemeenschap binnen in rechtsverhoudingen tussen burgers. Het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen en de loonregelingen van rijksbemiddelaars, alle prijsvoorschriften, alle kwaliteitseisen zijn mee bepalend voor de geoorloofde inhoud van civielrechtelijke overeenkomsten.

Tenslotte zijn er gevallen, waarin zowel zakelijke als verbintenis-

rechtelijke relaties beide aan bepaalde grenzen gebonden worden. De Veiligheidswet 1934 verbiedt arbeiders te laten werken in inrichtingen, die niet aan bepaalde eisen voldoen. Zowel het recht om de inrichting naar eigen goeddunken te gebruiken wordt beperkt als het recht om gesloten arbeidsovereenkomsten normaal te effectueren.

Op dit, hier kort geschetste stelsel van administratiefrechtelijke normen past een stelsel van administratiefrechtelijke sancties. Laat ik wederom vooropstellen, dat dit prae-advies niet meer beoogt dan een aanduiding te geven van de richting, waarin verder onderzoek der materie zich zou kunnen bewegen. Van een enigszins of zelfs bij benadering volledig onderzoek van dit uitgebreide terrein kan hier geen sprake zijn.

Waartoe strekken, bij overtreding van een norm, de sancties, die het administratieve recht biedt of althans moet bieden? Zij dienen, evenals de burgerrechtelijke sancties in het civiele recht, om te verrichten hetgeen in strijd met de norm is nagelaten, om te herstellen wat in strijd met de norm is geschied, en om te verhinderen, dat verder in strijd met de norm zal worden gehandeld. Zij dienen dus om de concrete deuk in de rechtsorde uit te kloppen.

Nu kunnen sancties, die de strekking hebben om de deuk in de rechtsorde uit te kloppen, van verschillende aard zijn. Zij kunnen erop gericht zijn feitelijk de toestand in het leven te roepen, die de norm eist. Zij kunnen ook gericht zijn op een reparatie van het nadeel, dat door de handeling in strijd met de norm is toegebracht. Hier zien wij nu, dat het administratieve recht een jonge tak van de rechtswetenschap is. Want terwijl in het burgerlijk recht de vergoeding van schade, kosten en interessen lange tijd als de normale norm van sanctie gold en de reële executie uitzondering was, zien wij in het administratieve recht, dat opkwam in de tijd toen ook in het civiele recht de reële executie meer en meer op de voorgrond kwam als de meest rechtvaardige vorm van executie, bijna steeds een bevoegdheid tot reële executie gegeven bij overtreding van de administratiefrechtelijke norm. Zoals van Wijk[1] terecht opmerkt is van enige codificatie of unificatie van de daartoe strekkende wetsbepalingen geen sprake, behoudens dan dat ten aanzien van lagere organen omtrent de bevoegdheid tot reële executie enkele algemene regels te vinden zijn.

Onder reële executie valt het doen aanbrengen of verrichten van wat in strijd met de norm is nagelaten en het verwijderen of afbreken van wat in strijd daarmee is gebouwd of opgericht, maar ook het inbezitnemen van de zaken, die krachtens de norm aan enig overheidsorgaan zouden moeten overgedragen zijn (b.v. krachtens de Inkwartieringswet, het Vorderingsbesluit of het Voedselvoorzieningsbesluit). Daaronder valt ook het door de gewapende macht doen medebrengen van een dienstplichtige, die niet voldoet aan zijn verplich-

[1] l.c. pag. 71.

ting krachtens de Dienstplichtwet om aan een oproep gehoor te geven.

Naast het feitelijke uitdeuken van de deuk in de rechtsorde kan men ook op andere wijze trachten het herstel van de gewenste toestand te benaderen. Ook daarvan zijn voorbeelden in het administratieve recht te vinden.

Men kan allereerst nietigheid als sanctie stellen op normen, die ten aanzien van bepaalde rechtshandelingen in acht genomen moeten worden. Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt doet artikel 1371 B.W. dit eigenlijk ten aanzien van iedere overtreding van iedere wettelijke norm en dan nog met het gevolg, dat de gehele rechtshandeling nietig is. In deze vorm is de bepaling een bron van onzekerheid, omdat terecht de rechter niet een dergelijke verstrekkende bedoeling van de wetgever in alle gevallen aanneemt. Verschillende wetten geven dan ook bijzondere regelingen. Behalve de hiervoor genoemde valt te wijzen op de Geldschieterswet (art. 42) en de Wet vervreemding landbouwgronden (art. 23). Men vraagt zich af of hier niet evenals ten aanzien van de reële executie, enige algemene regels waren te geven. Denkbaar is bij voorbeeld, dat men, uiteraard behoudens andersluidende speciale bepaling, slechts de bedingen, die in strijd met de norm zijn, nietig verklaart. Ook denkbaar is de conversieleer als algemene regel voorop te stellen. In ieder geval is het ongelukkig de civielrechtelijke verhoudingen door middel van artikel 1371 B.W. zo zeer in gevaar te brengen als thans door de eindeloze hoeveelheid administratiefrechtelijke normen geschiedt, zonder dat zelfs de bedoeling bewust heeft voorgezeten om in zovele gevallen nietigheden in het leven te roepen.

De civiele nietigheid is in zoverre geen administratiefrechtelijke sanctie, dat zij niet door de overheid kan worden opgelegd of ingeroepen. Wel heeft zij, indien er een beroep op wordt gedaan, tot gevolg, dat de navolging van de administratiefrechtelijke norm wordt afgedwongen.

Er zijn ook sancties, die niet meer de feitelijke toestand scheppen, die de norm eist, maar die toch geen strafsancties zijn, omdat zij niet, zoals strafsancties moeten doen, een extra leed opleggen. Zij beogen integendeel een zoveel mogelijk uitdenken van de rechtsorde doordat zij althans de gevolgen van de normoverschrijding voor de overtreder niet voordelig maken. Hier treedt de administratieve boete op.

Nu moet men vooral niet zich laten afschrikken door de strafrechtelijke klank van het woord boete of geldboete. Ook het civiele recht kent het boetebeding van artikel 1285 B.W. en de boetebepalingen van de arbeidsovereenkomst. Het is dus niet wel in te zien, waarom niet, op dezelfde wijze als in een overeenkomst of in de wettelijke regels op de arbeidsovereenkomst geschiedt, in een wet of verordening bepaald zou mogen worden dat bij overtreding van een norm een bepaald, tevoren vastgesteld bedrag als boete, d.i. als gefixeerde schadeloosstelling zal worden betaald. Dit bedrag mag geen oplegging van extra leed zijn,

maar alleen een wegnemen van het voordeel van het niet opvolgen van de norm en een aansporing om zulks in het vervolg wel te doen. Wij kennen in het belastingrecht de verhoogde aanslag bij navordering. Waarom wij bij civiele vorderingen wel en bij administratieve geen moratoire interessen zouden mogen kennen is niet duidelijk. En waarom in een aannemingscontract wel mag staan, dat bij te late oplevering een bepaalde boete verbeurd is, maar in een administratiefrechtelijke regeling niet, dat bij niet of niet tijdig naleven van de norm een bepaald bedrag moet worden voldaan, is mij niet duidelijk. Uiteraard zal het hier steeds een in verhouding tot de te verrichten prestatie redelijk bedrag moeten betreffen. En evenzeer spreekt vanzelf, dat over de vraag, of inderdaad de norm is nageleefd of niet, de administratie, partij in de zaak, niet het laatste woord mag hebben.

Wanneer men eenmaal, behoorlijk voorzien van waarborgen voor een rechtvaardige toepassing, een administratiefrechtelijk normenstelsel heeft, bespaart men zich en het publiek om voor iedere overtreding van iedere norm een strafrechtelijke sanctie te moeten toepassen.

Men kan zelfs zeer wel overwegen om, eveneens naar analogie van het burgerlijk recht, de overheid de bevoegdheid te geven van de overtreder van een norm de door de overtreding en dus onrechtmatig verkregen winst te vorderen. De winst, die de overtreder aldus ten onrechte heeft gemaakt, heeft hij verkregen ten koste van de gemeenschap. Het is dus haar schade, die hij op die wijze vergoedt. Het is niet twijfelachtig, dat een sanctie als deze bepaald niet zonder controle van de rechter kan worden opgelegd. En dus zou er iets voor te zeggen zijn haar, zoals bij artikel 8 sub *c* van de Wet op de economische delicten geschiedt, te doen opleggen door de strafrechter. Het is echter, gezien de bovenstaande principiële scheiding tussen administratiefrechtelijke sanctie – herstel of zoveel mogelijke reparatie van de oorspronkelijke toestand – en strafrechtelijke sanctie – oplegging van extra leed – beter te verdedigen, dat ook de ontneming van ten onrechte, door normovertreding verkregen voordeel een administratiefrechtelijke sanctie is. Zij staat op één lijn met de civielrechtelijke sanctie van vergoeding van kosten, schade en interessen, zij het dat daarbij het uitgangspunt de schade van de benadeelde is, terwijl bij de ontneming van onrechtmatig verkregen winst wordt uitgegaan van ten onrechte verkregen voordeel. Uiteraard is een sanctie als deze zonder mogelijkheid van beroep ondenkbaar. De vraag immers, welke voordelen door het niet opvolgen van de norm verkregen zijn, is een ingewikkeld probleem van causaliteit, dat niet eenzijdig door de administratie mag worden opgelost. Zolang er nog geen behoorlijke regeling voor een beroep in administratiefrechtelijke conflicten is, is een toepassing van deze sanctie door de strafrechter een aanvaardbaar compromis. Meer dan een compromis is het echter niet, omdat naar haar aard deze kwestie niet is oplegging van een extra leed maar uitdeuken van de rechtsorde, zoals de nietigheid en de reële executie.

Wanneer men op de hier geschetste wijze werkelijk een scheiding in beginsel heeft gemaakt tussen wat administratiefrechtelijke en strafrechtelijke sanctie is, behoeft men voor samenloop niet meer bang te zijn. Beide categorieën van sancties zijn anders van aard, zoals ook de civielrechtelijke en de strafrechtelijke sanctie van verschillende natuur zijn. Men kan dus zeer wel beide soorten sancties naast elkander opleggen. Een regel als van artikel 5 van de Wet op de economische delicten is overbodig, omdat administratiefrechtelijke sancties een andere strekking hebben dan de strafrechtelijke. Wanneer men de principiële scheiding goed in het oog houdt, is er minder reden om ongerust te zijn, dat het publiek de dubbele sanctie als een onbehoorlijk bis in idem zal ervaren.

Maar daartoe is meer nodig dan het maken van de principiële scheiding alleen. Men zal zich ook bij iedere strafbepaling, die men maakt, moeten afvragen, of de schending van de norm nu werkelijk het opleggen van een extra leed rechtvaardigt. Wanneer mag men een extra leed opleggen? Wanneer de schending van een norm gevoeld wordt als onbehoorlijk. Men kan de stelling verdedigen, dat overtreding van een norm alleen strafbaar mag zijn, wanneer het overtreding van een ethische norm is. Op deze rechtswijsgerige vraag wil ik hier niet ingaan. Maar wij doen toch goed een misverstand uit de weg te ruimen: het misverstand namelijk, dat er een verschil zou zijn tussen rechtsdelicten en wetsdelicten, welk onderscheid dan zou samenvallen, althans zou behoren samen te vallen met het onderscheid tussen misdrijven en overtredingen. Deze vraag is voor het begrip van de strafrechtelijke sancties, die op administratiefrechtelijke normen behoren te staan, van grote betekenis, omdat men allicht geneigd is veel administratiefrechtelijke normen te zien als puur administratieve en dus ethisch irrelevant, en dus hun overtreding als wetsdelicten, als strafbaar alleen door de formele wetsbepaling en niet als ethisch strafwaardig. Deze opvatting miskent de plaats van het administratieve recht, zoals die in de inleiding geschilderd werd. Het administratieve recht regelt de positie van de overheid als vertegenwoordigster van de gemeenschap in het maatschappelijke leven. Voorschriften door de overheid in het belang van de gemeenschap en in overeenstemming met de voor hun totstandkoming gegeven procedure uitgevaardigd behoren, niet alleen naar formele wetsbepaling maar ook naar behoorlijkheid te worden opgevolgd. Het niet nakomen van administratiefrechtelijke, te goeder trouw uitgevaardigde en constitutioneel correcte voorschriften is dus ethisch afkeurenswaardig, omdat men door die niet-navolging een voor de gemeenschap en haar leden kennelijk ongewenste toestand in het leven roept of althans de overheid belet om haar taak in het belang van de gemeenschap te verrichten. De voorschriften zelf kunnen ethisch irrelevant zijn, het al dan niet navolgen ervan is ethisch van betekenis. De regel, dat men in het verkeer rechts moet houden is inderdaad van geen ethische waarde. Zij kan zonder be-

zwaar in haar tegendeel worden omgekeerd. Maar dat men, eenmaal gegeven het voorschrift, dat men rechts moet houden, die regel moet opvolgen, is van grote betekenis. Iedere overtreding van de norm brengt gevaar voor anderen mede.

De strafwaardigheid van de overtreding van de administratiefrechtelijke norm mogen wij dus in beginsel aannemen. Maar nu rijst de vraag, of het niet mogelijk is zodanige strafbepalingen te ontwerpen, dat het strafwaardige karakter van de normoverschrijding daarin duidelijk tot uitdrukking komt. Gelukt dat, dan wordt de oplegging van een extra leed niet als onrechtvaardig gevoeld, en wordt ook de oplegging van straf naast en boven de administratiefrechtelijke sanctie van geheel andere strekking aanvaardbaar. Kan men, luidt met andere woorden de vraag, niet proberen een aantal overtredingen van voorschriften van administratiefrechtelijke aard onder één noemer te brengen? Deze vraag is reeds vroeger gerezen en wel naar aanleiding van de wat oneigenlijke jurisprudentie, die bij gebreke van betere wetsbepalingen op het stuk van oplichting en valsheid in geschrifte ontstaan is en die hiervoor in het analytisch gedeelte als een van de verborgen sancties geschilderd is.

Prof. van Bemmelen heeft reeds in 1938[1] naar aanleiding van de steunfraude-arresten het voorstel gedaan om in het Wetboek van strafrecht een artikel op te nemen, dat het geven van valse inlichtingen aan de overheid strafbaar zou stellen, indien daardoor nadeel kon ontstaan. De ontwikkeling van het administratieve recht sedert dien stelt ons in staat deze gedachte verder uit te werken. De ene bepaling, in prof. van Bemmelen's artikel voorgesteld, geeft immers eensdeels te

[1] Prof. mr. J. M. van Bemmelen: De strafwetgever tegenover de onwaarheid, Ned. Jur. Blad 1938, pag. 269–282 en 297–308. Het opstel is opgenomen in de bundel „Op de grenzen van het strafrecht" 1955, pag. 185 sqq.
In dit opstel doet de schrijver aan de hand strafbaar te stellen hen, „die ingevolge wettelijk voorschrift of in het belang van de openbare dienst of ingevolge een overeenkomst of statuten ener vereniging een opgave omtrent een feit moeten doen en die die opgave opzettelijk niet naar waarheid verstrekken, met het oogmerk van wederrechtelijke bevoordeling".

Ik vraag mij af, of in deze tekst niet te veel onder één noemer wordt gebracht: onwaarheid tegenover de overheid (dus sanctie op administratiefrechtelijke bepalingen) en tegenover vereniging of contractpartner (dus sanctie op verenigingsrecht en contractenrecht). Bovendien wordt in de tekst weer het element van bevoordeling geïntroduceerd, dat naar zijn oorsprong van vermogensrechtelijk karakter is. Weliswaar kan men daarop wel weer een interpretatie enten, dat ook het verkrijgen van bepaalde overheidsbeschikkingen een „voordeel" is, maar ook deze interpretatie heeft de moeilijkheid van de oneigenlijkheid. Men moet dus veeleer zoeken naar een zuiver administratiefrechtelijke formulering van het strafbare feit (of, zoals meer voor de hand ligt, van verschillende strafbare feiten). Of voor valse opgaven, gedaan ingevolge statutaire of contractuele bepalingen een strafsanctie nodig is, kan hier buiten beschouwing blijven. Wel duidelijk is, dat een dergelijke bepaling, zo zij noodzakelijk mocht zijn, terwille van de morele invloed en van de helderheid van redactie afgescheiden zou moeten zijn van de strafrechtelijke sanctie op administratiefrechtelijke voorschriften.

veel, andersdeels te weinig. Zij geeft teveel, omdat door de jurisprudentie, die aanneemt dat ook bemoeilijking van de controle het scheppen van nadeel is, bijna iedere opzettelijke valse inlichting onder de zware sanctie van de publiekrechtelijke oplichting valt. Zij geeft te weinig, omdat de mogelijkheid van „nadeel" (wat dit dan ook in de publiekrechtelijke sfeer mag betekenen) door wellicht toevallige omstandigheden het ene feit wel en het andere niet strafbaar maakt.

Men kan echter differentiëren. Denkbaar is een stelsel, waarin het geven van onjuiste schriftelijke inlichtingen, door een administratief orgaan op grond van een wettelijke bevoegdheid gevraagd, als overtreding strafbaar wordt, zonder dat ten aanzien van de onjuistheid of valsheid van de inlichtingen opzet of schuld geëist wordt. Daarnaast kan men zich een tweede strafbepaling denken, ditmaal een misdrijf, waarbij strafbaar wordt gesteld het opzettelijk verschaffen van valse of onjuiste schriftelijke inlichtingen met het oogmerk om een administratief orgaan te bewegen enige handeling te verrichten, die het op grond van correcte inlichtingen niet verricht zou hebben.

Door deze bepalingen bereikt men twee dingen tegelijk. In de eerste plaats worden alle bepalingen in bijzondere wetten, waarbij het geven van onjuiste inlichtingen strafbaar gesteld wordt, overbodig. Dit is, gezien de uiteenlopende sancties en formuleringen van de in bijna geen wet ontbrekende bepaling, van legislatief-technisch standpunt winst. Belangrijker is echter, dat de ethische plicht om de overheid behoorlijk in te lichten met zovele woorden wordt geformuleerd. Het is niet meer een bijzondere regel van een sociale verzekeringswet of van de Wet op opruimingen en uitverkopen, die men overtreedt, maar een algemeen geldende gedragslijn tegenover administratieve organen, die bij de uitoefening van hun taak binnen de door de wet gestelde grenzen blijven.

Een deel van de versnipperde strafbepalingen heeft men op die wijze onder één noemer gebracht. Men heeft de verborgen sancties niet meer nodig en men schept een publiekrechtelijke algemene gedragslijn, die op den duur als zodanig ingang in de publieke mening zal vinden. Men kan misschien nog verder gaan. Er zijn vele wetten, die praktisch op iedere overtreding van ieder voorschrift straf stellen. Men denke aan de Veewet, de Woningwet en de Drankwet. Men vraagt zich daarom af, waarom eigenlijk niet een algemene bepaling het overtreden van wettelijke regelingen zou strafbaar stellen. Deze bepaling zou alleen van toepassing moeten zijn, indien de speciale wet vaststelde, dat zij als sanctie op overtreding van haar normen gold. Zou men dit nalaten, dan zou zij op iedere overtreding van iedere administratiefrechtelijke norm slaan. Dit is juist hetgeen wij niet bereiken willen.

De wetgever behoort dus uit te gaan van de beginselscheiding die er is tussen administratieve sanctie en strafsanctie: de een deukt de geschonden rechtsorde uit, de ander poetst de krassen en vlekken uit. De administratieve sanctie is gericht op in het leven roepen van de ge-

wenste toestand, de strafsanctie wil een extra leed opleggen. Wij hebben daarnaast gezien, dat men met het opleggen van extra-leed zuinig moet zijn. Men dient dit te bewaren voor de gevallen, waarin een werkelijk afkeurenswaardig niet-opvolgen van administratiefrechtelijke normen heeft plaats gevonden.

Theoretisch is hiermee het vraagstuk geregeld: de terreinen van strafrechter en administratie zijn voldoende afgebakend en tegen een naast elkander opleggen van een reparerende administratieve sanctie en een vergeldende penale schijnen geen bezwaren te bestaan. Maar de praktijk kent – en heeft dus blijkbaar behoefte aan – stellen sancties, waarvan naar ons onderscheid de een duidelijk administratief en de ander duidelijk penaal is maar die toch zo dicht bij elkander liggen en zozeer hetzelfde maatschappelijke effect sorteren, dat zij ondanks het onderscheid in theoretische basis als onbehoorlijk bis in idem gevoeld worden. Ik denk hier aan gepaarde sancties als: ontzetting uit het recht om bij de gewapende macht te dienen en ontslag uit de militaire dienst, ontzetting uit de bevoegdheid om te jagen en intrekking of niet-verlening van een jachtakte, sluiting van bedrijven en het niet verlenen van vergunningen. In deze gevallen is het wel bijzonder naar, indien beide sancties naast elkaar (en dan nog niet voor dezelfde periode) worden toegepast of, indien de rechter uitdrukkelijk zijn sanctie niet gebruikt, de administratie harerzijds met sancties komt aandragen. Voor de beroepsmilitair, die op zijn dringend pleidooi de eis van de auditeur-militair tot ontzetting van het recht om bij de gewapende macht te dienen niet door de rechter gevolgd ziet, is het een schrale troost te weten, dat het desondanks door de administratie verleende ontslag geen strafmaatregel is: in ieder geval is hij in beide gevallen brodeloos. Dat is ook de economische delinquent, wiens bedrijf door de rechter voor drie maanden gesloten wordt en die na afloop van die termijn bemerkt, dat hij voor zijn theoretisch heropende bedrijf geen grondstoffen meer van de administratie toegewezen krijgt.

Dit probleem van de ontzetting van rechten (en de sluiting van een bedrijf beschouw ik als te behoren tot dezelfde categorie) verdient nadere beschouwing. Tot nu toe is ervan uitgegaan, dat inderdaad de ontzetting van rechten een extra leed is. De vraag is, of deze stelling eigenlijk opgaat.

Indertijd is ongetwijfeld de ontzetting van het recht om bij de gewapende macht te dienen als een extra leed beschouwd. In de sfeer der ridderromantiek, die ook in de vorige eeuw nog aan het krijgsbedrijf eigen was, paste deze beschouwing. Wat is nu de dienstplicht anders dan een verplichting van de enkeling ten opzichte van de gemeenschap, gespeend van iedere romantiek of bijzondere sociale eer? Heeft het nog zin de rechter deze „straf" te laten uitspreken, die de beroepsmilitair niet zo zeer in zijn eer maar in zijn brood treft en de dienstplichtige maar al te vaak welkom zal zijn? In wezen is de vraag, die het opleggen van de straf van ontzetting uit het recht om bij de ge-

wapende macht te dienen beheerst (evenals die van ontzetting uit het recht om ambten te bekleden) er een naar de vermoedelijke toekomstige geschiktheid van de betrokkene. Het gaat om het vertrouwen in de delinquent en niet om het ontnemen van een erepositie of een genoegen. En ten aanzien van het economische terrein zegt Mulder, dat het niet aangaat van de administratie te verlangen, dat zij vertrouwen blijft schenken aan hem, die door het plegen van het delict getoond heeft het niet te verdienen. Welnu, wat op het economisch terrein geldt, geldt ook voor de verhouding overheid-ambtenaren. Indien op economisch gebied de overheid moet uitmaken, wie zij vertrouwt, dan is dat zeker het geval ten aanzien van haar eigen dienaren. Men zou dus beter doen deze „straffen", die geen extra-leed zijn maar in feite het opzeggen van vertrouwen en die, indien niet opgelegd, door de overheid in de vorm van ontslag worden toegepast, eenvoudig af te schaffen. Zij zijn een overblijfsel van ridder- en ambtenarenromantiek en een rechtstreekse inbreuk op het recht van de ambtenaar om zijn verhouding tot de overheid door een speciale deskundige ambtenarenrechter te doen beoordelen.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de sluiting van bedrijven, als strafrechtelijke sanctie voorzien in de Wet op de economische delicten. Is zij iets anders dan een uiting van wantrouwen? Wil men een economische delinquent niet gunnen om in een komend tijdvak winst te maken, dan is er wel een eenvoudiger middel te vinden: de boeten, die de Wet op de economische delicten kent zijn hoog genoeg. Maar als die sluiting een uiting van wantrouwen is, is het dan redelijk aan de administratie nog eens het recht te geven een veelal anders gewaardeerd wantrouwen te uiten en vergunningen in te houden? De redelijkheid schijnt hier wel zoek te zijn en het schijnt voldoende hier de administratie aan het woord te laten.

Er zijn ontzettingen van rechten, die een echte straf zijn. De ontzetting van de bevoegdheid om motorrijtuigen te besturen en – in de sfeer van de romantiek des levens – van de bevoegdheid om te jagen. Hier is geen sprake van wantrouwen alleen. Wie eenmaal onvoorzichtig reed hoeft niet ook verder onvoorzichtig te zijn. Hier is sprake van een extra leed, aangepast aan de speciale omstandigheden van het delict.

Het probleem, dat hier aan de orde was van de dosering van administratiefrechtelijke en strafrechtelijke sancties, is er een van eenvoudige rechtvaardigheid, van het vermijden van een bis in idem. Wij hebben gezien, dat dit niet betekent, dat er niet naast elkander een administratiefrechtelijke en een strafrechtelijke sanctie zou kunnen worden opgelegd. Er bestaan, zonder dat dit als onrechtvaardig gevoeld wordt, naast elkander civielrechtelijke en strafrechtelijke sancties op hetzelfde feit. Maar een voorwaarde voor deze cumulatie, wil zij niet onrechtvaardig zijn, is dat aard en effect der beide sancties duide-

lijk onderscheiden moeten zijn. In onze wetgeving is zij dat niet. Dat komt, omdat, anders dan het burgerlijk recht, het administratieve recht geen eeuwenoud en in details doordacht systeem is. Het komt ook, omdat ons uit de vorige eeuw stammend strafrecht met de administratiefrechtelijke onbehoorlijkheid nog geen rekening hield en kon houden.

Wij hebben gezien, dat er wel enige orde te scheppen is. Allereerst door zich, meer dan tot nog toe het geval was, rekenschap te geven van de algemene beginselen, die aan het opleggen van administratiefrechtelijke sancties ten grondslag liggen. Wellicht zou een rapport over dit onderwerp, zoals wij er over andere algemene beginselen van het administratieve recht een hebben, de toekomstige wetgever nuttige diensten bewijzen. Door zich rekenschap te geven van de sancties op administratiefrechtelijke normen kan men voor een belangrijk deel de toepassing van de verborgen sancties voorkomen.

Men zou de stortvloed van gedetailleerde strafbepalingen kunnen indammen door een paar strafbepalingen over de onbehoorlijkheid tegenover de overheid.

En tenslotte kan men het bis in idem indammen, door zich ervan bewust te worden, dat een aantal sancties, zoals ontzetting uit bepaalde rechten, die de strafrechter naar oude traditie oplegt, niet altijd zo vanzelfsprekend strafrechtelijke sancties zijn als men wel pleegt te denken.

Wat men op deze wijze eigenlijk doet, is het administratieve recht inpassen in het geheel van ons rechtsstelsel, waarin tot nog toe naast strafrecht en burgerlijk recht voor het administratieve recht niet de plaats is ingeruimd, die het gezien zijn betekenis voor onze huidige gemeenschap toekomt.

DE VERHOUDING VAN ADMINISTRATIEVE SANCTIES EN STRAFFEN

PRAEADVIES VAN MR. A. MULDER

I. **Het probleem in de litteratuur**

1. Wie de jongste, in 1956 verschenen, druk van *Waline*'s bekende Traité élémentaire de droit administratif vergelijkt met de voorgaande drukken, die toch ook nog niet van oude datum zijn, wordt getroffen door een belangrijke wijziging in de paragraaf over de „sanctions administratives".

In de 5e dr., verschenen in 1950, wordt wel even een volgens de schr. bedenkelijke ontwikkeling gesignaleerd, doch diep gaat hij daarop nog niet in. Het is vooral op economisch gebied, waar hij zo'n tendentie ontwaart, al stelt hij de kwestie in het begin van de paragraaf algemeen: „Si l'on n'a pu éliminer complètement de notre droit public ce procédé (d.i. in de voorgaande paragraaf besproken) de l'exécution des décisions administratives par la force, on l'a au moins subordonné à des conditions qui devaient, dans l'esprit au Tribunal des conflits, en rendre l'emploi exceptionnel. Mais la tendance actuelle est au contraire, de multiplier et d'aggraver les pouvoirs de sanction administrative. Les sanctions administratives, depuis quelques années, viennent doubler assez dangereusement pour la liberté des citoyens, les sanctions pénales".[1] En verderop: „Depuis 1940, les sanctions administratives ont pris brusquement une grande extension. Alors que la liberté individuelle trouvait traditionnellement sa garantie dans l'intervention nécessaire d'un juge pour prononcer une sanction pénale, la sanction administrative est prononcée par une autorité administrative qui, n'étant ni indépendante ni impartiale, est loin de donner les mêmes garanties" (blz. 402).

In de uitgave van 1956 begint de paragraaf met het sprekende opschrift: **Danger pour les libertés publiques.** Daaronder volgt: „La pratique des sanctions administratives est assez grave, parce qu'elle contribue, avec les sanctions fiscales, à la création et au developpement (qui est un des phénomènes les plus caractéristiques, et les plus inquiétants, de l'évolution récente du droit) de ce qu'on peut appeler un droit pseudo-pénal: il ressemble au droit pénal par ses effets, en ce sens qu'il comporte des pénalités qui peuvent être très lourdes, plus graves mêmes que certaines sanctions pénales" (7e dr., blz. 481).

[1] Waline, Traité, 5e dr., blz. 401.

2. Treffen wij nu ook dezelfde verontrusting in de Nederlandse litteratuur? Wij zullen constateren, dat een uitgesproken mening als die van Waline niet tot uitdrukking is gekomen. Daarentegen wel een krachtige verdediging van het tegengestelde standpunt.

J. van der Poel heeft zowel in zijn proefschrift, Rondom compositie en compromis, 1942, als in zijn artikel, Een nieuw kleed voor het fiscaal strafrecht, Tijdschrift van Strafrecht LX (1951) *een bestraffing door de besturende macht in bestuurszaken*[1] tot onderwerp van diepgaande, op historisch onderzoek steunende, studie gemaakt. Hij constateert, „dat de premisse „straf alleen door de strafrechter", van de negentiende eeuw thans reeds veel van haar pregnant karakter heeft verloren. Allerwege ziet men andere vormen van recht (tuchtrecht, arbitrage) zich baan breken, terwijl het besef is gerijpt (vgl. Scholten, Beschouwingen over Strafrecht, p. 192) dat er meervoudigheid van recht is".[2]

Deze ontwikkeling heeft schrijvers instemming. Hij bevindt zich daarbij in goed gezelschap. De *Commissie-Van den Dries* heeft nl. in haar in 1936 uitgebrachte rapport over herziening van het fiscaal straf- en strafprocesrecht eveneens principiëel stelling genomen vóór een administratieve boete.

„... Indien het noodzakelijk is op overtreding van wettelijke voorschriften gevangenisstraf, hechtenis (hetzij principale, hetzij vervangende) ofwel verbeurdverklaring van goederen te stellen, moet dit geschieden langs den weg van toepassing van strafrecht en met strafoplegging door den rechter in een strafproces. Indien voorts ter voorkoming en bestraffing van die overtredingen behoefte bestaat om voor de opsporing en de berechting te beschikken over de machtsmiddelen, in het Wetboek van Strafvordering geregeld, is de daarvoor aangewezen weg die overtredingen tot strafbare feiten te maken. Van de overige overtredingen zullen die zich het best leenen tot toepassing van de administratieve boete, waarbij de boete kan bestaan in een betrekkelijk laag vast bedrag of in eene betrekkelijk matige percentsgewijze verhooging van de geldswaarde van niet nagekomen verplichtingen, waarbij het feit van de overtreding doorgaans weinig tot geschil aanleiding geeft of ter beslissing aan den burgerlijken of administratieven rechter behoort te worden opgedragen, waarbij tenslotte vragen van schuld niet van groot belang zijn. Onder die omstandigheden kan, vooral indien het betreft overtredingen van administratief-rechtelijke wetten ter uitvoering opgedragen aan daartoe aangewezen takken van staatsdienst, de administratieve boete boven de strafrechtelijke boete de voorkeur verdienen ter vermijding van aan het belang van de zaak onevenredig ambtelijke bemoeiïngen, ter bevordering van eene vlotte afwikkeling, en ter voorkoming van het betrekken van de overtreders in eene justitieele strafvervolging".[3]

[1] Rondom compositie en compromis, blz. 299.
[2] t.a.p. ,blz. 298
[3] Geciteerd in Rondom compositie en compromis, blz. 304.

Van der Poel voegt aan de opmerkingen der Commissie nog toe:

„Buiten de administratieve wetten om, is er uiteraard voor het instituut (d.i. van de administratieve boeten) geen plaats. Doch ook in de overige administratieve wetgeving heeft het weinig toepassing gevonden. Met de Commissie-Van den Dries, meen ik, dat ook daar nog een breed terrein voor de administratieve boete openligt". (blz. 307).

In zijn artikel in T.v.S., LX, komt schr. op deze kwestie terug. Hij onderscheidt tussen „eeuwige delicten" – de feiten, zo definieert hij, welke reeds als boos aangevoeld werden vóór een wetboek dat zei – en de sancties van administratieve wetten, de contraventies.

„Straffen kunnen zulke sancties niet worden genoemd. Het behartigen van gerechtigheid heeft er niets mee te maken. Al deze zijn sancties tot handhaving der rechtsorde zonder meer. Vóór het gebieden of verbieden van een bepaalde handeling van politiekrechtelijke, van administratiefrechtelijke aard op grond van het algemeen belang, van 's lands of der stede oirbaar, gevoelt de publieke opinie een dergelijk gebod niet als iets noodwendigs, het overtreden er van niet als onbehoorlijk. Het krijgt dit karakter hoogstens door de gewoonte van het gedwongen naleven er van" (blz. 182/3).

Het „eeuwige delict" is, in schr.'s gedachtengang, het crimen; de administratieve overtreding is de contraventie; daartussen als mixtum compositum: het „delict". Hieronder verstaat hij „de fraude", waarmede hij waarschijnlijk bedoelt: het opzettelijk en met oogmerk van winstbejag overtreden van administratieve bepalingen. Het delict wordt vervolgens getypeerd als „bestuursrecht met afwijkingen" (blz. 184). De contraventie daarentegen behoort zonder meer tot „het bestuursrecht"[1], waarbij schr. nadrukkelijk voor het fiscaal recht geen uitzonderlijke positie wil inruimen. „Het fiscaal recht is slechts een verschijningsvorm van het administratief recht" (blz. 189). Hetzelfde geldt voor de economische wetgeving (blz. 207).

Voor het fiscaal recht wordt uitdrukkelijk afstand genomen van de „schadevergoedingsidee", die hij een leerstellig afgedane zaak acht (t.z.p.). Het fiscale strafrecht is „bestuursrecht" en onderscheidt zich – met het gehele bestuursrecht – van het crimineel strafrecht doordien het laatste vooral de gerechtigheid tot leidraad heeft, het eerste vooral de doelmatigheid (blz. 209). De gerechtigheid eist vaak, dat van straffen wordt afgezien, de doelmatigheid, dat steeds een sanctie volgt,

[1] Schr. spreekt herhaaldelijk van „bestuursrecht" terwijl hij kennelijk slechts het oog heeft op dat deel van het bestuursrecht, dat op de sancties betrekking heeft. Ook in de ondertitel van het proefschrift, luidende: Fiscale studie in bestuurs- en strafrecht, is het woord „bestuursrecht" in een van de gebruikelijke afwijkende zin gebezigd. Indien men het begrip bestuur met dat van straffen wil verbinden zou men beter met H. H. Maas in Sociaal-Economische Wetgeving 1952/3, blz. 45 kunnen spreken van *bestuursstrafrecht*. In Rondom Compositie en Compromis citeert Van der Poel trouwens zelf de M.v.A., 2e K., ontwerp Reg. weg, art. 87, waarin eveneens wordt gesproken van „bestuursstrafrecht" (blz. 280).

soms los van de schuldvraag. „Wat mij betreft, ik meen dat het opleggen van administratieve boeten de eerst aangewezen wijze van handhaving van administratieve wetten is. Slechts in de ernstige en naar strafrecht riekende gevallen waarop in *die* wetten sancties zijn gesteld (als het „delicten" betreft dus) is als „ultimum remedium" het optreden van een rechter gewenst en nodig" (blz. 201).

Een en ander betekent overigens niet dat de schr. meent, dat de rechter steeds buiten de beslissing der administratie moet blijven: zo zal het hedendaagse rechtsbewustzijn eisen, dat althans in belangrijke zaken, beroep op een „onpartijdige" autoriteit, b.v. een administratieve raad van beroep of de gewone rechter, mogelijk moet zijn (blz. 195).

Hoe staat het nu met de andere Nederlandse schrijvers?

Vegting wijdt een halve bladzijde van zijn boek aan de administratieve sancties[1]. Men vindt weinig meer vermeld, dan, dat „de sterk toegenomen bemoeiingen van de overheid met het economisch leven in vele landen nieuwe vormen van administratieve sancties hebben ontwikkeld".

Verder vindt men in het prae-advies van *Prins* over Politiedwang het begrip „administratieve sancties" hier en daar genoemd. Elders weer spreekt hij van „bestuurssancties", doch in één adem wordt weer van politiedwang gesproken. „In de loop der 19e eeuw zijn inderdaad... tal van indirecte bestuurssancties als straffen op „overtredingen" overgebracht naar het lijfstraffelijk recht, maar nog dagelijks zien wij de administratie „straffen" hanteren zonder dat de rechterlijke macht daaraan te pas komt en omgekeerd zijn de maatregelen van politiedwang, die slechts toegepast kunnen worden krachtens een uitspraak van de rechterlijke macht, niet alleen op het gebied van de „preventieve justitie" (voorlopige hechtenis, vernietiging van gevaarlijke voorwerpen en thans ook inverzekeringstelling van art. 545 Strafvordering) maar evenzeer in de vorm van directe repressie"[2]. Terwijl „politiedwang" volgens schr. niet meer beoogt dan de verhindering van de onrechtmatige daad, die de rechtsorde dreigt te verstoren of de frustrering van de daad, die men niet heeft kunnen verhinderen (blz. 17), wordt bij de bespreking van de verschijningsvormen van politiedwang toch ook weer verwezen naar typisch repressieve middelen als de administratieve boete (blz. 6) en de dubbele weerpenning (blz. 22). Een bepaald standpunt t.o.v. de verhouding van politiedwang en administratieve sanctie vindt men echter in dit praeadvies niet. De aan de prae-adviseurs ter bespreking voorgelegde problemen vroegen overigens ook niet een behandeling van die verhouding. Het is dan ook wel te begrijpen, dat de mede prae-adviseur, *Van*

[1] W. G. Vegting, Het Algemeen Nederlands Administratiefrecht, Alphen a.d. Rijn, 1954, blz. 415.

[2] W. F. Prins, Politiedwang, Geschriften V.A.R. 1954, blz. 10.

Wijk, zich geheel en al tot de politiedwang beperkt en de administratieve sanctie zelfs niet noemt.

Richten wij vervolgens het oog op het door *A. M. Donner* geschreven eerste stuk van het Algemeen Deel van het Nederlands Bestuursrecht, 1953. De derde paragraaf van het hoofdstuk, getiteld: De handhaving van het bestuursrecht, is gewijd aan „de machtsmiddelen van het bestuur". Als algemene regel wordt vooropgesteld, dat *het bestuur met* de *bestraffing niets heeft te maken.* Dit neemt echter, zo vervolgt de schr., niet weg „dat het soms over bevoegdheden beschikt, welke de betrokkenen nauwelijks van strafbevoegdheid zouden weten te onderscheiden en welke door hen soms veel meer worden gevreesd" (blz. 289). Genoemd worden „de intrekking van vergunningen e.d. naar aanleiding van overtreding van voorschriften of voorwaarden" en verder nog „het verschijnsel van de tuchtrechtspraak". Al spoedig wordt evenwel alle aandacht gericht op de politiedwang. Evenals Vegting signaleert Donner dus slechts het probleem van de verhouding van administratieve sanctie en straf, zonder evenwel op de daaraan verbonden problematiek in te gaan. Bij *Van Poelje*, Handhaving van het Bestuursrecht, 2e dr. 1956, treffen wij eveneens slechts een enkele opmerking aan. Hij acht het „voor de hand" te liggen „dat het zich uitbreidende en steeds meer verfijnde bestuursrecht niet volstaan kan met alleen de oude middelen van strafbedreiging en feitelijke ten uitvoerlegging om zijn naleving en werking te verzekeren" (blz. 70). Anders dan Donner en blijkbaar meer in de geest van Van der Poel acht schr. de mogelijkheid van toepassing van administratieve sancties dus een vooruitgang, immers een sequeel van verfijning van het recht.

4. Sluiten wij dit overzicht met vermelding van enige recente Duitse geschriften. Het Alg. Deel van Ernst *Forsthoff*'s Lehrbuch des Verwaltungsrechts (München und Berlin, 1954, 4e dr.), bevat in hoofdstuk III, Die Lehre vom Verwaltungshandeln, een paragraaf over de *Verwaltungszwang* (blz. 235–246).

Schr. noemt eerst de *dadelijke dwang:* de bestuursambtenaar ziet een gevaarlijke situatie en grijpt onmiddellijk in om daaraan een eind te maken. Dit is echter geen normaal geval. Normaal is dat eerst uitdrukkelijk wordt vastgesteld wat er gebeuren moet. Wij komen dan op het gebied van de *maatregelen van dwang.*

Deze maatregelen moeten een grondslag hebben in de wet; evenwel mag zonder wettelijke machtiging worden ingegrepen indien er een „Notstand" aanwezig is.

De wettelijk erkende maatregelen van dwang zijn in drie categorieën te verdelen: de „Ersatzvornahme", de „Zwangsstrafe" en de onmiddellijke dwang. Onder de eerste wordt verstaan het doen verrichten van wat geboden is, op kosten van de nalatige (blz. 241). De onmiddellijke dwang is gebonden aan de regel, dat zij slechts mag worden toegepast indien de bestuursbeschikking niet met andere mid-

delen ten uitvoer kan worden gelegd of indien onmiddellijk ingrijpen geboden is (blz. 243).

Voor ons onderwerp zijn vooral de *Zwangsstrafen* van belang. Genoemd worden de parate executie en de boete. Schr. staat op het standpunt, dat de administratieve boete een eigen betekenis heeft naast de algemene straffen van de strafwetten. „Es ist deshalb davon auszugehen, dasz die Zwangsstrafe ein grundsätzlich von der kriminellen Strafe zu sonderndes Beugemittel ist, dass besser nicht als Strafe bezeichnet worden wäre. Seine Anwendung wird sohin durch den Zweck bestimmt, den es herbeiführen soll. Die Zwangsstrafe kann also so oft wiederholt werden, wie es zur Erreichung dieses Zwecks erforderlich ist; sie wird unzulässig, sobald dieser Zweck erfüllt ist, und sei es auch ohne Zutun dessen, gegen den sie gerichtet ist, ferner dann, wenn die Beifolgung der Verwaltungsanordnung dem Betroffenen unmöglich ist" (blz. 243).

In een ander Duits werk van recente datum nl. de derde druk van Kurt Egon *von Turegg*'s Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Berlin 1956, vindt men overeenkomstige beschouwingen (blz. 194–201). Onder het hoofd „Zwangsvollziehung" worden achtereenvolgens genoemd: *a.* Vollstreckung wegen öffentlich-rechtlicher Geldforderungen (parate executie); *b.* Ersatzvornahme en *c.* Zwangsgeld (de administratieve boete). Deze laatste is in de plaats gekomen van vroegere administratieve straffen (Exekutiv-, Ungehorsams-, Beugestrafen). „Zwangsgeld und Zwangsstrafe enthalten keine Merkmale einer Kriminalstrafe. Sie werden nach dem Opportunitätsprinzip verhängt im Gegensatz zu dem für Kriminalstrafen geltenden Legalitätsprinzip; sie bezwecken vorwiegend die Regelung eines Zustandes für die Zukunft, während Kriminalstrafen der Liquidierung der Vergangenheit dienen" (blz. 197).

5. Bijzondere aandacht vraagt de „Geldbusze", die naast het „Zwangsgeld" staat. Voortbouwend op de gedachtengang van James Goldschmidt, Das Verwaltungsstrafrecht, 1902, is de Duitse wetgever vooral na Wereldoorlog II onderscheid gaan maken tussen „Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und Zuwiderhandlungen". De eerste zou men kunnen noemen de rechtsdelikten. De „Ordnungswidrigkeiten" en de „Zuwiderhandlungen" vallen beide onder de categorie „wetsdelikten". Met de laatste bedoelt men die gedragingen in strijd met de administratieve voorschriften, die in bepaalde vorm of onder bepaalde omstandigheden gevaar voor individuele personen of voor de gehele gemeenschap kunnen opleveren. Is dat het geval dan moeten de feiten strafrechtelijk worden vervolgd; zo niet, dan worden zij behandeld als „Ordnungswidrigkeiten". Deze worden beschouwd als uitingen van ongehoorzaamheid aan de administratie. Het is aan de administratie overgelaten om daartegen met toepassing van „tuchtmaatregelen" op te treden. De administratie kan, bij wege van tucht-

maatregel, een „Geldbusze" opleggen; tegen de beslissing van de competente „Behörde" is er beroep bij de gewone strafrechter.

Een principiële verdediging van dit stelsel vindt men in het geschrift van de auctor intellectualis van de nieuwe wetgeving, *Eberhardt, Schmidt*, getiteld Das neue westdeutsche Wirtschaftsstrafrecht[1]. Het is neergelegd in het „Wirtschaftsstrafgesetz" en in „das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten", beide van 25 maart 1952. Deze wetten wijzen de „Behörden" aan en regelen de procedure. Om een vergelijking te maken met in Nederland meer bekende voorschriften, kan men denken aan het z.g. tuchtrecht voor de prijzen, zoals dit tijdens de bezetting gold. Ook dat onderscheidde „gerechtelijk strafrecht" en „tuchtrecht"; in de Duitse tekst heette dit laatste „Ordnungsstrafrecht". Het werd toegepast door ambtenaren die van de administratie hun aanwijzingen ontvingen (de Inspecteurs der Prijsbeheersing)[2]. In tegenstelling met het recente Duitse recht konden deze Inspecteurs echter ook andere straffen dan een boete opleggen, terwijl voorts geen beroep op een onafhankelijke strafrechter mogelijk was. Dit laatste was wel mogelijk onder de werking van het „tuchtrecht voor de prijzen" van het van 1945–1951 geldende Londense Besluit Berechting Economische Delicten. Dit tuchtrecht verschilde ook in dit opzicht van het recente Duitse dat de administratie de tuchtrechter geen aanwijzingen mocht geven.

Het „Ordnungswidrigkeitsverfahren" kan men typeren als strafrechtspleging door een rechter, die van de administratie niet onafhankelijk is, doch anderzijds ook voor het dagelijks bestuurswerk geen verantwoordelijkheid draagt. Het in de voorgaande paragraaf genoemde „Zwangsgeld" daarentegen wordt opgelegd door dat onderdeel der administratie, dat bij de uitvoering van zijn specifieke taak op nalatigheid stuit. Van een beschikking tot oplegging van Zwangsgeld is geen beroep op de strafrechter mogelijk.

II. **Het recht van de overheid met dwang in te grijpen**

6. Het litteratuur-onderzoek heeft aan den dag gebracht, dat de administratieve sancties in het systeem van het administratief recht een plaats hebben in de meer algemene categorie van de maatregelen van dwang. Men kan ze ook rekenen tot de *dwangmiddelen tot handhaving van het bestuursrecht*, indien men de uitdrukking van H. *Vos* in de uitgave 1932 van het Ned. Bestuursrecht (blz. 242–253) wil volgen. „De plicht der onderdanen", aldus leidt Vos zijn beschouwingen over de dwang-

[1] Zie mijn bespreking in Sociaal-Economische Wetgeving, 1952/3, blz. 122–127; het onderwerp kwam voorts ter sprake op het Strafrechtscongres te Rome, 1953; zie het verslag daarvan in S.E.W. 1952/3, blz. 609–625.

[2] Zie mijn De handhaving der sociaal-economische wetgeving, diss. 1949, blz. 171 en 172.

middelen in, „om iets te doen of na te laten, die in elk overheidsbevel, hetzij dit uitgaat van een wetgevend orgaan als algemeen voorschrift, hetzij van een uitvoerend orgaan krachtens zodanig voorschrift als beschikking voor een concreet geval, ligt opgesloten, sluit tevens in het recht der overheid om de naleving van dien plicht af te dwingen".

Uitgangspunt kan zijn, dat er is: hetzij een *gebod* om iets te doen, te dulden of te laten, hetzij een *verbod* om iets te doen. Dit ge- of verbod kan rechtstreeks in een wettelijk voorschrift zijn uitgedrukt, het kan ook in de vorm van een administratieve beschikking tot één bepaald persoon zijn gericht[1]. In het eerste geval heeft het ge- of verbod betrekking op „een tevoren onbekende reeks van personen of gevallen"[2] in het tweede is er „Gesetzgebung für den Einzelfall"[3]. In beide gevallen gaat het uiteindelijk om hetzelfde doel: het ge- of verbod stelt eisen aan het concreet gedrag (doen, dulden of nalaten) van de rechtsgenoot.

Van de twee vragen, die rijzen, nl. *wie* eist er en *wat* wordt geëist, vond de tweede reeds in zekere zin beantwoording. Geëist wordt, dat de rechtsgenoot datgene nalaat, wat hem door het overheidsbevel is geboden na te laten, doet wat hem geboden is te doen en duldt wat hem geboden is te dulden. Hier past de algemene opmerking, dat uitgangspunt was dat het ge- en verbieden steunt op een door de overheid vastgestelde norm. Dit betekent, dat het *publiekrecht* het terrein van ons onderwerp is.

Tot het publiekrecht rekenen wij in de eerste plaats het staatsrecht en het administratief recht. Maar ook het strafrecht behoort er toe. M. P. *Vrij* zoekt in zijn afscheidsrede te Groningen, 1947, de verklaring waarom strafrecht publiekrecht is, als volgt te vinden „Daarmee, dat eertijds de gemeenschap de bestraffing de gekrenkte enkeling uit handen nam, was die verklaring nog niet gegeven. Onrechtmatigheid en schuld wijzen niet naar de gemeenschap heen; die konden zó evengoed tot een louter privaatstrafrecht strekken – niet anders dan zij ook strekken tot de civiele onrechtmatige daad. Eerst het vitaal belang van zelfhandhaving, maatschappelijke veiligheid, maakt de gemeenschap tot hoofdbelanghebbende, hier opkomend voor eigen belang, en eerst de uitwerking daarvan maakt het strafrecht tot vol publiekrecht".[4]

Mogen wij hier tevens het antwoord vinden op de twee vragen, die wij zagen opkomen en aldus samenvatten: *In het publiekrecht treffen wij ge- en verboden aan, waarmede de gemeenschap een bepaald doen, dulden of nalaten van de rechtsgenoten eist in het belang van haar zelfhandhaving.*

[1] Zie b.v. ook Vegting, t.a.p., blz. 19.
[2] Aldus Van der Pot over de algemeen werkende regelen; Handboek van het Nederlands Staatsrecht, 4e dr., 1950, bl . 286.
[3] Kranenburg, Inleiding in het Nederlands Administratief Recht, 195, blz. 9; eveneens Vegting, blz. 325.
[4] M.P. Vrij, Ter Effening, opgenomen in de Verzameling uit zijn geschriften op het gebied van strafrecht en criminologie, Zwolle 1956, blz. 303.

De gemeenschap treedt op als eisende partij; haar doelwit is de zelfhandhaving. Dit laatste bevredigt nog niet geheel. De gemeenschap kan aan zelfhandhaving niet genoeg hebben; zij moet haar bestaan niet slechts handhaven, maar ook verder ontwikkelen. Het is b.v., wat het straffen betreft, niet voldoende dat de schending van de rechtsorde ongedaan wordt gemaakt, maar ook is nodig, zoals Vrij later aanvulde, „eine Neueinsetzung als Hilfe zur Weiterentwicklung der Gemeinschaft"[1].

7. De rechtsgenoot heeft een verplichting tot doen, laten of dulden. Mag men hieruit nu gaan afleiden, dat door deze verplichting een rechtsbetrekking ontstaat met het bestuur als de tot praestatie gerechtigde en de rechtsgenoot als de tot praestatie verplichte partij? Het is met name Vegting, die, met het begrip *administratieve rechtsbetrekking* als grondslag, de verhoudingen aldus kenmerkt. Dit blijkt b.v. uit hetgeen hij schrijft over de niet-naleving van een rechtsplicht door een burger: „Het overheidsorgaan behoeft, verkrijgt het niet de praestatie van de particulier, waarop het aanspraak meent te kunnen maken, niet altijd de gang naar de rechter te maken. Wel staat echter het doen intreden van zeker rechtsgevolg bij de niet-nakoming van een plicht door de burger, voor het geval deze plicht voortvloeit uit een reeds bestaande rechtsbetrekking, niet altijd ter beschikking van het overheidsorgaan, dat in deze rechtsbetrekking de gerechtigde tot de praestatie was"[2]

Verwant met deze gedachte is die, welke politiedwang beschouwt als „eigenrichting", als „de feitelijke dwang tot naleving van de wet die door de daarmede belaste autoriteiten in beginsel kan worden uitgeoefend zonder voorafgaand rechterlijk consent"[3]. Dit „beginsel" rust, naar men mag veronderstellen, op dezelfde grondslag, waarop de opvatting steunt, dat het betrokken overheidsorgaan tot een praestatie van de burger „gerechtigd" is.

In andere zin wordt dit probleem benaderd door H. D. van Wijk: „Stellig toch is wel in abstracto de stelling te verdedigen dat de administratie bevoegd is op enige wijze te bewerkstelligen dat de burgers zich gedragen naar geldig uitgevaardigde normen van publiekrecht, maar juist die wijze waarop, is een zaak die in een modern, ontwikkeld rechtsstelsel in het positieve recht haar regeling behoort en pleegt te vinden en daartoe behoort o.m. de vraag welke organen der overheid terzake van dat realiseren van publiekrechtelijke rechtsbindingen een

[1] De in okt. 1951 in Bad-Godesberg uitgesproken rede „Heterogonie der Zwecke in der heutigen Strafrechtspflege, Verzameling, blz. 323. Vrij werkt deze gedachte in 1952 verder uit in zijn rede „Nieuw leven in de verhouding Wetgever-Rechter", Verzameling, blz. 84–107. Als doeleinden en funkties van het recht noemt hij daarin „het verzekeren der orde en het inachtnemen der gerechtigheid, maar tevens het verdervormen der gemeenschap" (blz. 99).

[2] Het Algemeen Nederlands Administratiefrecht, blz. 414. Zie ook blz. 181 e.v.

[3] W. F. Prins, Politiedwang, t.a.p., blz. 30.

taak hebben"[1]. Men kan naar aanleiding van deze opmerking een onderscheid maken tussen: *a.* de verplichting tot naleving van het publiekrechtelijke ge- of verbod; *b.* de wijze waarop naleving van die verplichting dient te worden afgedwongen; *c.* het orgaan, dat met het afdwingen wordt belast.

Het moge zijn, dat een historisch onderzoek naar de bronnen van het administratiefrecht aan de dag kan brengen, dat de administratieve boete op een civielrechtelijke verhouding tussen het orgaan, waaraan de belastinginning was opgedragen en de belastingplichtige heeft berust, indien men met Van der Poel daaraan de gevolgtrekking wil verbinden, dat administratieve sancties als civiele[2] middelen van nature toekomen aan de betrokken bestuursorganen, loopt men gevaar wezenlijke trekken van de moderne rechtsontwikkeling uit het oog te verliezen.

Op dit punt past bezinning omtrent de kern van de beschouwingen van Vegting, Van der Poel en Prins. Die kern is o.i. de gedachte, dat burger en administratie als twee partijen tegenover elkaar staan, elk met bepaalde verplichtingen en rechten. Die partijen zijn in beginsel gelijk-gerechtigd. Ter illustratie dient wat Vegting zegt over de voorwaarden van de vergunning. De burger is, zo luidt zijn uitgangspunt, niet verplicht van de hem verleende vergunning gebruik te maken[3]. Doet hij dit toch dan berusten de voorwaarden van de vergunning op wilsovereenstemming tussen het overheidsorgaan, dat de vergunning aanvaardbaar achtte, mits de daarbij gestelde voorwaarden worden nagekomen en de vergunninghouder, die door zijn handelen blijk gaf van de vergunning gebruik te willen maken.[4]

Rechtens mag gezegd kunnen worden dat er geen verplichting bestaat van de vergunning gebruik te maken, het bestaan van vrijheid feitelijk te veronderstellen is in strijd met de realiteit. Het is daarmede niet anders gesteld dan destijds met de vrijheid van de boer om buiten de organisatiedwang van de landbouwcrisiswetgeving te blijven, mits hij maar geen vee zou houden of produkten zou telen. De H.R. verwierp deze „fictie van vrijheid"[5] in zijn arr. van 26 febr. 1934, N.J. 1136. Ook voor het hedendaagse recht gaat het niet aan van de exporteur of importeur te zeggen, dat hij niet verplicht zou zijn van een deviezenvergunning gebruik te maken, of dat een winkelier vrij zou zijn een vestigingsvergunning te weigeren. De vergunning, ontheffing of dispensatie heeft meer en meer het karakter gekregen van een toelating

[1] H. D. van Wijk, Politiedwang, Geschr. V.A.R. XXIX, blz. 66.
[2] Rondom compositie en compromis, blz. 198 e.v., 226 e.v.; met instemming gecit. door Prins, Politiedwang, blz. 25.
[3] Het Algemeen Nederlands Administratiefrecht, blz. 363.
[4] t.a.p., blz. 371; meer uitdrukkelijk in Verslag Alg. Verg. V.A.R. 1951 over „De voorwaardelijke beschikking", Geschriften XXIII, blz.
[5] De uitdrukking is van B.V.A. Röling, Beschouwingen over Crisis wetgeving, W 12917.

tot een bepaalde categorie van burgers. De ge- en verboden voor die categorie worden nader bepaald door de „voorwaarden" der vergunning[1]. Die voorwaarden zijn vaak algemeen geregeld, zoals b.v. in de z.g. „Algemene Vergunningen" op grond van het Deviezenbesluit[2].

In een aantal wetten van recente datum wordt in plaats van *voorwaarden* thans gesproken van vergunningen of ontheffingen, waaraan *voorschriften* en *beperkingen* kunnen worden verbonden. Aldus de Vestigingswet Bedrijven 1954, het ontwerp-Landbouwwet, de Wet op het cadeaustelsel en de Wet op de economische mededinging. Door „beperkingen" wordt de vrijheid van handelen t.o.v. het verbod voor een bepaalde vergunninghouder kleiner dan voor andere. Wanneer de wet vergunningen met beperkingen mogelijk maakt, bedoelt zij feitelijk dat er verschillende soort vergunningen mogen zijn, die echter niet alle nauwkeurig worden omschreven. Voorwaarden in de zin van speciale verplichtingen leveren de beperkingen dus niet op. Die verplichtingen vindt men speciaal in de voorschriften, die in bedoelde wetten niet meer worden verhuld in het kleed van de voorwaarden. Deze nieuwe wijze van wetgeving doet blijken, dat de wetgever ook zelf de „fictie van vrijheid" om niet van een vergunning gebruik te maken, heeft laten vallen.

Niet enkel t.o.v. het al dan niet aanvaarden van voorwaarden ener vergunning is de verhouding tussen burger en administratie een andere dan die van twee gelijkgerechtigde partijen. „Der Einzelne ist der Verwaltung gegenüber nicht mehr unabhängig. Er ist auf Verwaltungsleistungen... lebensnotwendig angewiesen. Wirtschaftsamt, Arbeitsamt und Wohnungsamt verfügen über die Bedingungen seiner Existenz". Aldus Forsthoff, blz. 236. Al moge dit beeld van de mens in de gemeenschap ons te armoedig voorkomen, bepaalde trekken zijn ons toch wel vertrouwd.

Ook voor de administratie is er echter iets veranderd. Ook zij heeft veel van haar „vrijheid" verloren. De nieuwe motivering van administratieve rechtspraak brengt dit tot uitdrukking. Was enige decennia geleden de roep naar administratieve rechtspraak een gevolg van de ongerustheid van de „vrije" burger, die zich in zijn rechten beknot voelde en daarom een „controle" van de rechter verlangde, thans komt het verlangen naar administratieve rechtspraak veeleer voort uit de gedachte, dat deze dient om het vertrouwen van de burger in de

[1] In de uitspraak van het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening van 16 jan. 1950, gepubl. in Arb. Rechtspraak 1950, No. 47, wordt een door de voorzitter van een bedrijfschap ter uitvoering van het Monopoliebesluit Voedselvoorziening voor exporteurs vastgestelde regeling genoemd een, ten gerieve van die exporteurs gedane „aankondiging van de voorwaarden, welke aan het afgeven van de uitvoermachtiging zullen zijn gebonden". Men mag geredelijk aannemen, dat de voorzitter niet willekeurig van die „afkondiging" mocht afwijken. Feitelijk had zij dus bindende kracht.

[2] Zie over algemene voorwaarden, verbonden aan distributievergunningen, mijn De handhaving der sociaal-economische wetgeving, blz. 123–125.

rechtvaardigheid van het ingrijpen in het belang der gemeenschap te versterken[1].

8. De „fictie van vrijheid" moeten wij dus zowel voor de burger als voor de administratie laten vallen. Er blijft slechts te constateren, dat burger èn administratie beide aan bepaalde normen zijn gebonden, niet tegenover elkaar, omdat zij als gelijkgerechtigde partijen vrijelijk een zekere rechtsbetrekking aangingen, maar tegenover de gemeenschap omdat deze bepaalde eisen stelt in het belang van haar zelfhandhaving en haar verdere vorming.

Nu is er wel verschil tussen de eisen, welke aan de administratieve diensten, en die welke aan de burgers zijn gesteld. Eerstgenoemden zijn belast met de voltooiing van de werking van de in het belang der gemeenschap gestelde normen; zij hebben enerzijds tot taak de burgers diensten te verlenen anderzijds om de normen uit te werken – Gesetzgebung für den Einzelfall –, zodanig dat het ge- en verbod ook werkelijk elke burger, die het aangaat, bereiken zal.

De burger heeft zijnerzijds de plicht om de ge- en verboden niet enkel te erkennen, maar ook om ze te vervullen[2].

De gemeenschap mag de vervulling eisen terwille van *a* haar zelfhandhaving en verdere vorming en moèt haar eisen terwille van *b* de gelijkheid van haar leden (al kan gerechtigheid en liefde daartegenover de nog krachtiger eis stellen van niet op vervulling aan te dringen)[3]. Zelfs bij eisen mag het niet blijven. Terwille van de onder *a* en *b* bedoelde belangen moet, bij nalatigheid, de vervulling *afgedwongen* kunnen worden. Om die belangen te verzekeren is er dus een recht van de gemeenschap om met dwang in te grijpen.

Hiermede is echter geenszins gegeven, dat nu ook de administratieve diensten die tot taak hebben de uitgevaardigde normen uit te werken en te verzekeren dat de ge- en verboden alle burgers die het aangaat bereiken, het recht hebben om dwangmiddelen toe te passen. Naar aanleiding van een passage uit het praeadvies van Van Wijk, maakten wij reeds onderscheid tussen: *a* het bestaan ener verplichting; *b* het afdwingen van de vervulling daarvan en tenslotte *c* de organen, die met het afdwingen worden belast. Met welke middelen dwang dient te worden toegepast en hoe die toepassing dient te verlopen, kan slechts worden beslist indien men ook daarbij het belang der gemeenschap als basis van het onderzoek neemt.

[1] Minister Donker bij de installatie van het College van beroep voor het bedrijfsleven, S.E.W. 1955, blz. 200–204.

[2] M. P. Vrij, Rechtsgemeenschap, rede 1938, opgenomen in Verzameling uit zijn geschriften, blz. 39.

[3] Omtrent dit probleem: M. P. Vrij, Overmacht bij de naleving van strafrechtsnormen met bestuurselement in het Arbeidsrecht, Verzameling blz. 108–148.

III. De met het toepassen van dwangmiddelen beoogde doeleinden

9. De gemeenschap kan met het uitvaardigen van gedragsregelen verschillende bedoelingen hebben gehad, maar altijd was het doel mede: het ordenen van de betrekkingen tussen de leden der gemeenschap[1]. Tot dit doel moeten desnodig dwangmiddelen worden gehanteerd, doch wil de gemeenschap geméénschap zijn, dan moet zij eerst andere middelen te baat nemen voor het garanderen van deze orde.

In de eerste plaats moet duidelijk zijn hoe die orde is. Mitsdien moet twijfel omtrent de strekking van de gedragsregels waarmede de orde verzekerd wordt, zoveel mogelijk worden uitgesloten. Naar nauwkeurige formulering van deze materiële en formele voorschriften moet worden gestreefd. Dat een zekere vaagheid in bepaalde gevallen evenwel onvermijdelijk is, wordt intussen algemeen aanvaard[2].

Een tweede middel is de voorlichting omtrent de betekenis van de gedragsregelen. Particulieren en vooral organisaties van beroeps- en bedrijfsgenoten, die in het bijzonder bij het voorschrift zijn betrokken, kunnen hierbij een gewichtige rol spelen. Ook op de overheid rust de plicht om zoveel mogelijk voorlichting te verstrekken. Deze kan in algemene zin worden gegeven, maar kan eveneens op concrete gevallen gericht zijn: zo kan het nodig zijn, dat toezicht op de vervulling van de gedragsregels wordt gekoppeld aan het geven van inlichtingen omtrent doel en strekking daarvan. Voorbeelden van een en ander kan men aantreffen in de methoden die worden aangewend om de orde bij het wegverkeer en bij de arbeid in fabrieken en werkplaatsen zoveel mogelijk te verzekeren.

Tot de middelen, die de gemeenschap te baat dient te nemen om de orde te verzekeren, zonder direct naar dwangmiddelen om te zien, behoort ook het geven van „beschermende" voorschriften. Rond een rechtsgoed van hoge orde, zoals de veiligheid van persoon of goed, dient een veiligheidszone te worden aangebracht. Om doodslag te voorkomen wordt het zonder vergunning bezitten van vuurwapenen verboden. Vooral de niet-opzettelijke schending van de orde kan door dergelijke „beschermende" voorschriften worden voorkomen. Wie opzettelijk een huis in brand wil steken, zal de middelen daartoe wel vinden. Maar brandstichting door achteloosheid kan worden voorkomen door het verbod om in de buurt van belendende percelen een vuurtje te maken. Deze „beschermende" voorschriften worden in geval van overtreding kenmerkend aangeduid als gevaarzettings-

[1] Zie mijn artikel, Ordening en strafrecht, R. M. Themis 1957, blz. 7. Vgl. ook H. D. van Wijk Vastheid en vaagheid in het bestuursrecht, blz. 9.

[2] Van Wijk t.a.p.; mijn artikel, „De vage normbepaling; nog een facet van de verhouding van rechter en administratie; de injunction als verbindende schakel", in Sociaal-Economische Wetgeving 1955, blz. 261.

delikten. Zij hebben niet zo zeer ten doel om de orde te scheppen dan wel om haar te verzekeren.

Gelijke betekenis komt tenslotte toe aan de gedragsregels, die Van Wijk kort typeert als: de „verboden-behoudens-vergunning"[1].

Hoe de ge- of verboden echter ook worden geformuleerd, geïntroduceerd of toegelicht, er zullen gevallen zijn, waarin zij niet worden vervuld. Wat moet er dan geschieden? Voor een goed inzicht in de materie wordt onderscheid gemaakt enerzijds naar de aard der omstandigheden, waarin toepassing van dwangmiddelen mogelijk moet zijn en anderzijds naar de aard der belangen die bij de vervulling op het spel staan.

A. *De omstandigheden, die tot toepassing van dwangmiddelen aanleiding geven.*

10. In sommige omstandigheden kan er reden bestaan de gelegenheid te geven een verzuim goedschiks achteraf te herstellen. Bij de inning van belastingen wordt deze kans nog al eens geboden; soms kan men vóór een bepaalde termijn onjuiste aangiften verbeteren, in andere gevallen mag men schoon schip maken door het ontdoken bedrag als „gewetensgeld" te voldoen.

Buiten het geval van goedschiks herstel treft men de navolgende situaties aan.

a. Een niet-vervullen heeft zijn beslag nog niet gekregen; het dreigt nog slechts; b.v. de dronken man gaat in zijn auto zitten en draait de contact-sleutel om; de jager begeeft zich kennelijk naar een jachtgebied, waarvoor hij geen vergunning heeft; men kan hieronder ook rangschikken de gevallen waarin het „beschermende" voorschrift reeds is overtreden (b.v. het gebod om een arbeidslijst op te hangen) maar de wezenlijke norm nog niet.

b. Niet is nageleefd een gebod om iets te doen, maar hetgeen is nagelaten kan alsnog worden verricht; b.v. geboden is een bouwwerk af te breken of om het in een bepaalde toestand te brengen.

c. Niet is nageleefd een gebod om iets te doen, doch de nalatigheid is niet meer goed te maken: b.v. het gebod om bij rechts of links afslaan op de weg de voorgenomen richting aan te geven, het gebod om iemand, die in nood verkeert, hulp te bieden, of het gebod om bescheiden en dokumenten te bewaren.

d. en *e.* Niet vervuld werd het gebod om iets te gedogen; b.v. onderwerping (van personen of vervoermiddelen) aan visitatie; dulden dat een woning of een weg wordt betreden; hier valt verder te onderscheiden tussen gevallen, waarin het nog steeds zin heeft op de vervulling alsnog aan te dringen (*d*) en die waarin vervulling geen zin meer heeft (*e*).

f. Niet is nagekomen een verbod om iets te doen of een gebod om

[1] H. D. van Wijk, Politiedwang, blz. 88: „Bij de gevaarzettingsdelikten wordt om de finale rechtsgoederen heen een veiligheidszone gelegd, bij de verboden-behoudens-vergunning wordt een voorlopige norm gesteld die a.h.w. bij de vergunningverlening (of weigering) nader geconcretiseerd wordt".

iets na te laten, terwijl hetgeen in strijd met het voorschrift is verricht, kan worden weggenomen; b.v. het verbod om een bouwwerk tot stand te brengen zonder vergunning van B. en W.; het verbod tot binnentreden van een land zonder geldige dokumenten of het verbod enig goed, dat aan een ander toebehoort, weg te nemen.

g. Niet is nageleefd een verbod om iets te doen of een gebod om iets na te laten, terwijl de verboden toestand niet kan worden teruggebracht in de oorspronkelijke staat b.v. het verbod van doodslag, van brandstichting; van in- of uitvoer zonder vergunning; van verkoop van niet-goedgekeurd vlees.

11. Met welke dwangmiddelen zou nu in de gegeven situaties kunnen worden opgetreden om alsnog het belang, dat de gemeenschap bij vervulling heeft, te dienen?

ad a. Er dreigt nog slechts het niet-naleven van een ge- of verbod. In dit geval valt te denken aan de toepassing van dwang om de nalatigheid zoveel mogelijk te voorkomen. B.v. de dronken man wordt uit de auto verwijderd; hinderlijke personen wordt de toegang tot een bepaalde straat onmogelijk gemaakt. De toepassing van dwang dient overigens beperkt te blijven tot het doel: bewaking van het bedreigde rechtsgoed en kan dus enkel bestaan in het nemen van afweer-maatregelen.

ad b. Hetgeen is nagelaten kan alsnog worden verricht. Het uitoefenen van dwang zal in de eerste plaats ten doel moeten hebben de nalatigheid alsnog ongedaan te maken. Daartoe kan op de betrokkene materiele dwang worden uitgeoefend door een dwangsom voor elke dag waarin de nalatigheid voortduurt. Voorts kan langs indirecte weg gezorgd worden, dat de nalatigheid wordt hersteld, nl. door een derde het nagelatene op kosten van de betrokkene te laten doen.

Met dergelijke middelen kan intussen nog slechts bereikt worden, dat hetgeen verricht moest worden ook inderdaad plaats vindt. De nalatige heeft wel ongerief ondervonden, doch er ontbreekt, dat hem is ingescherpt, dat in de toekomst nalatigheid niet meer mag voorkomen. Zouden geen verdergaande maatregelen worden toegepast, dan dreigt bovendien het gevaar dat derden zich aan het slechte voorbeeld spiegelen en het op het ongerief van alsnog te moeten verrichten of op eigen kosten door derden verricht te zien, laten aankomen. Bleef het hierbij dan zou handhaving van de orde een te grote last op de gemeenschap leggen. Om de nalatige en derden in te scherpen dat nietvervulling niet wordt gedoogd moet nog iets extra's gebeuren met het doel de nalatige nadelig te treffen, zodat hij kan ondervinden, dat hij zich niet willekeurig aan de naleving van een gebod mag onttrekken en anderen zich daaraan kunnen spiegelen. Verder kan slechts op deze wijze aan de anderen de bevrediging worden gegeven, dat de orde in de gemeenschap niet straffeloos kan worden geschonden.

ad c. De nalatigheid is niet meer goed te maken. In dit geval blijft slechts over om aan de betrokkene en aan derden duidelijk te maken dat niet-

naleving van het gebod in het belang van de orde in de gemeenschap niet zal worden gedoogd. De toe te passen dwangmiddelen zullen ten doel moeten hebben de betrokkene nadeel toe te brengen.

ad d en *e. Het gebod om te gedogen is niet nagekomen.* Vooreerst is er de situatie, dat het alsnog gedogen enig belang heeft gehouden. Dan dient de mogelijkheid te bestaan dwang uit te oefenen. Daarnaast kan er om dezelfde redenen als sub *b* genoemd behoefte bestaan om degene, die ten onrechte niet heeft geduld, nadeel toe te brengen. Indien er geen belang meer is om het gedogen alsnog te verlangen, b.v. een gebouw aan visitatie te onderwerpen, terwijl bekend is, dat de gezochte verboden distilleer-inrichting inmiddels naar elders werd weggevoerd, blijft als enig middel over, de weigerachtige nadeel te berokkenen.

ad f. Hetgeen in strijd met een verbod is verricht, kan nog worden weggenomen. Deze situatie moet wel onderscheiden worden van die sub *b*. Het dwingen om te verrichten van hetgeen in strijd met een gebod werd nagelaten of het op kosten van de nalatige door een derde doen verrichten, brengt de betrokkene wel ongerief, maar t.a.v. de vervulling van het gebod werd louter een restitutio in integrum bereikt. In het thans aan de orde zijnde geval is er iets tot stand gebracht, dat niet zonder meer valt uit te wissen. Indien b.v. zonder vergunning van B. en W. is gebouwd, leidt het ongedaan maken er weliswaar toe dat het bouwwerk verdwijnt en dat de grond, waarop zonder vergunning werd gebouwd opnieuw onbebouwd terrein wordt, maar het ongedaan maken leidt er tevens toe, dat kostbaar materiaal wordt vernietigd of sterk in waarde vermindert en dat aan de betrokkene grote schade wordt toegebracht. Indien, om een ander voorbeeld te nemen, iemand zonder geldige bescheiden de grens is gepasseerd, dan is door dit enkele feit een nieuwe situatie geschapen, die lang niet altijd naar de oorspronkelijke kan worden teruggedraaid. Is de man b.v. gevlucht uit zijn geboorteland, dan is het zeer wel denkbaar – men behoeft om dit te begrijpen, tegenwoordig niet over veel fantasie te beschikken – dat terugleiding over de grens heel iets anders is dan een restitutio in integrum. Juist, indien men bij het toepassen van dwangmiddelen uitgaat van het dienen van het belang der gemeenschap, scheidt men te veel, indien men enerzijds ziet naar de vroegere toestand en het „herstel" daarvan als „restitutio in integrum" wil beschouwen en anderzijds, los daarvan, met de nieuwe toestand zou willen rekenen.

Hoe mag nu in deze gevallen worden gereageerd? Uitgangspunt voor ons onderzoek moet niet zijn, dat hetgeen in strijd met het verbod tot stand kwam, per se wordt weggenomen, maar wel dat als regel niet mag worden toegelaten, dat de betrokkene het onrechtmatig bereikte behoudt. Het rechtsbewustzijn eist veeleer die ontneming[1] dan de

[1] Vrij, Die Heterogonie der Zwecke, Verzameling uit zijn geschriften, blz. 323, noemt met betrekking tot de sociaal-economische wetgeving, het ontnemen van het onrechtmatig genotene zelfs een kwestie van zijn of niet-zijn van het recht.

vaak zinloos aangevoelde vernietiging van hetgeen met ontduiking van het verbod werd bereikt. Tegen hetgeen onrechtmatig tot stand werd gebracht, kan allereerst worden gereageerd doordat het recht daaraan elke bescherming onthoudt: de overeenkomst in strijd met de wet is nietig. Hiermede verwant is het middel van ontnemen van materieel effect, b.v. door verzegeling van machines, die gevaarlijk zijn of hinder opleveren, of door autobussen, waarmede, zonder vergunning, ritten worden gemaakt, aan de ketting te leggen. Voorts is denkbaar dat het object van de betrokkene wordt weggenomen en aan de gemeenschap overgedragen (verbeurdverklaring; ontneming van het voordeel). In bepaalde gevallen kan er zeker ook reden zijn om het object te vernietigen of om op andere wijze een toestand te scheppen, die met de oorspronkelijke overeenkomt.

Naast dit alles kan er behoefte bestaan anderszins nadeel toe te brengen.

ad g. De verboden toestand kan niet worden teruggebracht in de oorspronkelijke staat. In dit geval staan in beginsel in sub *f* genoemde middelen ter beschikking, behalve dat niet in aanmerking komt het scheppen van een toestand die met de oorspronkelijke overeenkomt. Er blijft dus slechts het berokkenen van nadeel aan degene, die de verboden toestand in het leven riep.

12. Uit deze baaierd van mogelijkheden komen de navolgende categorieën van dwangmiddelen naar voren.

1. uitoefening van onmiddellijke fysieke of materiele dwang, met als doel: het voorkómen van dreigende niet-vervulling van een ge- of verbod, dan wel het alsnog verricht of gedoogd krijgen van hetgeen in strijd met een gebod is nagelaten of geweigerd (situaties *a* en *d*);
2. het op kosten van de nalatige door een derde doen verrichten van hetgeen waartoe de nalatige verplicht was, met als doel: het alsnog verkrijgen van de geboden verrichting (situatie *b*);
3. het wegnemen van of onthouden van rechtens geldend dan wel feitelijk effect aan hetgeen in strijd met een verbod tot stand werd gebracht, met als doel: het onthouden van onrechtmatig verkregen voordeel (situaties *f* en *g*);
4. het toevoegen van nadeel, met als doel de betrokkene en anderen in te scherpen dat niet-naleving van een ge- of verbod niet kan worden geduld (situaties *b* t/m *g*).

Uit het vorenstaande blijkt voorts, dat de dwangmiddelen 1, 2 en 3 in vrijwel alle situaties kunnen samenlopen met de sub 4 bedoelde. Die van 1, 2 en 3 zullen onderling echter minder vaak samenlopen.

13. Om geen misverstand te wekken wordt er op gewezen, dat in het voorgaande buiten beschouwing werd gelaten de vraag of en in hoeverre bepaalde dwangmiddelen immer moeten worden toegepast, en voorts of en in hoeverre met schuld bij degenen, die nalieten

het gebod of verbod te vervullen, rekening moet worden gehouden.

De eerstbedoelde vraag is aan de orde gesteld door Van Praag[1] en door Van Wijk in zijn prae-advies over de politiedwang, blz. 86 en 87. Van Wijk bestrijdt de opvatting van Van Praag, dat de uitoefening van politiedwang plicht van de overheid zou zijn. Als voorbeeld zegt hij: „Men stelle zich voor dat in een stad alle *mogelijke* politiedwang zou worden uitgeoefend ter wegwerking van woningtoestanden, die met bepalingen van bouwverordeningen niet stroken!" Hierbij dient te worden bedacht dat nòch Van Praag nòch Van Wijk onder politiedwang enkel rekent het geval van restitutio in integrum in de door ons bedoelde zin. Hun voorbeelden wijzen er op, dat zij politiedwang mede toepasselijk oordelen om hetgeen onrechtmatig tot stand kwam weg te nemen. Voor dat geval lijkt weinig twijfel mogelijk: het zou maar al te vaak vexatoir en daarom met de gerechtigheid in strijd komen, een last tot terugdraaien naar de oude toestand te geven.

Evenwel, ook bij een beperkte opvatting van politiedwang is er geen reden om aan te nemen, dat uitoefening van politiedwang plicht zou zijn. Het gaat, zoals eerder gezegd, steeds om het belang der gemeenschap. Plicht is slechts om dit belang te dienen. Het is een kwestie van afweging om te bepalen of en in hoeverre in een concrete situatie moet worden ingegrepen.

Wat de schuldvraag betreft, op deze plaats wordt nog slechts gesignaleerd, dat deze in het voorgaande geheel buiten beschouwing bleef. Bij de omschrijving van de 4de categorie van dwangmiddelen is daarom het objectief begrip „nadeel" gebruikt in plaats van het meer voor de hand liggende „leed". Door van „leed" te spreken, zou echter licht een associatie met „schuld" worden opgeroepen.

B. *De aard van de belangen die bij niet-vervulling op het spel staan.*

14. Indien het buitenland voor Nederlandse uitvoerprodukten scherpe contingenteringsvoorschriften uitvaardigt, zal ons land daarop vaak moeten reageren met een stringent toezicht op de export. Anders is de kans groot dat één enkele exporteur in korte tijd de contingenten uitput en daarmede andere bedrijven onevenredig grote schade berokkent. Indien nu in een zodanige situatie op grote schaal ontduiking van de exportregelingen plaats vindt, moet daarop om een aantal redenen met dwangmiddelen worden gereageerd. Vooreerst, omdat de naam van Nederland in het buitenland ernstig is geschaad, hetgeen in de toekomst tot verdere verscherping van de contingentering kan leiden. Voorts omdat de orde in de Nederlandse gemeenschap is verstoord. Ten derde, omdat de bona-fide bedrijfsgenoten direct zijn be-

[1] M. M. van Praag, Het opportuniteitsbeginsel bij de toepassing van het Administratiefrecht, N.J.B. 1950, bl. 758–765.
Het onderwerp kwam zeer recent ter sprake bij de mondelinge behandeling van de Justitie-begroting 1957 in de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

nadeeld, aangezien de frauduleuze uitvoer de contingenten grotendeels heeft uitgeput, zodat er voor degenen, die zich aan de voorschriften hielden weinig overblijft.

Veronderstellen wij thans een situatie, waarin er weliswaar contingenteringen en export-regelingen zijn, maar waarin anderzijds de contingenten zo ruim zijn, dat het geenszins zeker is, dat zij volledig zullen worden benut. Ook in dit geval is het denkbaar, dat sommige exporteurs zich niet aan de voorschriften gelegen laten liggen. Toepassing van dwangmiddelen valt nu echter slechts door de tweede der bovengenoemde redenen te motiveren: de orde in de gemeenschap is verstoord.

Men vindt hier twee, volgens de letter der wet, identieke vormen van niet-vervulling van de voorschriften. Voor de toepassing van dwangmiddelen is er echter een belangrijk verschil. De oorzaken daarvan moeten worden gezocht in de aard van de op het spel staande belangen[1].

Deze regel geldt niet alleen voor de sociaal-economische wetgeving. Welk een belangrijke rol de op het spel staande belangen spelen, bleek b.v. ook heel duidelijk op de Zuid-Hollandse en Zeeuwse eilanden in de dagen na de ramp van februari 1953. Gehoorzaamheid aan de wet moest met alle mogelijke middelen worden afgedwongen, omdat *a* mensenlevens op het spel stonden; *b* grote materiele schade dreigde; *c* allen, die hun krachten voor het reddingswerk hadden ingezet, reeds overbelast waren.

Het sub *c* genoemde aspect vraagt ook nog in ander opzicht onze aandacht. Aan de grenzen wordt douanecontrole uitgeoefend om de heffing van in- en uitvoerrechten te verzekeren. Het is evenwel van de gemeenschap niet te vergen, dat zij de landgrenzen volledig laat bewaken. Wordt echter op grote schaal gesmokkeld, dan brengt dit de noodzaak van verscherping der grensbewaking mede. Bij niet-vervulling van de voorschriften betreffende de in- en uitvoer staat mitsdien naast het belang van de orde in de gemeenschap ook op het spel het belang, dat de grensbewaking met beperkte middelen kan worden uitgevoerd.

15. In hoeverre wordt toepassing van dwangmiddelen beïnvloed door de op het spel staande belangen? Voorop sta, dat naarmate het op het spel staande belang groter is, snel en krachtig toeslaan te meer is geboden. *Snel* toeslaan vraagt nu, dat de eerst ter plaatse aanwezige bevoegde persoon moet kunnen optreden. *Krachtig* optreden vraagt daarentegen, dat tot ingrijpende maatregelen niet wordt overgegaan, dan nadat deze degelijk zijn overwogen. Daarin ligt tevens de eis van distantie ten opzichte van het voorgevallene besloten. Een synthese ligt binnen het bereik, indien voor het snel ingrijpen over maatregelen kan worden beschikt die òfwel slechts voor korte tijd gevolgen hebben (verwijdering van een lastig persoon) òfwel slechts een voorlopig karakter hebben.

[1] Voorzover het gaat om sociaal-economische delikten wordt verwezen naar mijn De handhaving der sociaal-economische wetgeving, blz. 31–33. Toegelicht is, dat de ernst van deze delikten mede bepaald wordt door de markt-situatie op het ogenblik van plegen.

In de tweede plaats valt te onderscheiden naar gelang het niet-vervullen van de overheidsbevelen een meer of minder blijvend effect zal hebben. Is het effect meer blijvend – zoals bij het bederf van de Nederlandse naam op de buitenlandse markt – dan komt niet slechts de orde maar ook het voortbestaan van de welvaart van de gemeenschap in het gedrang. De toepassing van dwangmiddelen krijgt daardoor naast het ordelijk ook een politiek aspect. Dit heeft gevolgen voor het verdelen van de bevoegdheden tot het toepassen van dwangmiddelen.

In de derde plaats moet in acht worden genomen in hoever belangen van derden door de niet-vervulling zijn geschaad. Is dit het geval dan moet te meer rekening worden gehouden met de kans dat actie reactie uitlokt. Die reactie moet in ieder geval in ordelijke banen worden geleid. De toepassing van dwangmiddelen moet ook deze orde verzekeren, hetgeen mogelijk is, hetzij door de benadeelden zelf bepaalde mogelijkheden te geven, hetzij door de toepassing door anderen zodanig te laten verlopen dat het door rechtstreekse aantasting gekrenkte rechtsgevoel bevredigd wordt.

IV. De aard van de dwangmiddelen; politiedwang; administratieve sancties; straffen en maatregelen

A. De politiedwang.

16. Van de vier categorieën van dwangmiddelen, die volgens het voorgaande te onderscheiden zijn, beogen de onder 1 en 2 genoemde: 1. dreigende niet-vervulling te voorkomen of mogelijke vervulling door betrokkene zelf alsnog af te dwingen; 2. vervulling op kosten van de nalatige door een derde te doen plaats vinden.

Wij mogen ten aanzien van 1 nog een verfijning aanbrengen. Wij denken daarbij aan het geval, dat er reeds overtreding van een verbod heeft plaats gevonden, dat niet-vervulling niet meer is te voorkomen, maar dat nog wel valt te bereiken, dat de niet-vervulling verder doorgaat; b.v. iemand is nog slechts bezig een gebouw op te richten zonder vergunning van het gemeentebestuur: het gebouw is echter nog niet voltooid. In een dergelijk geval ligt het voor de hand, dat dwangmiddelen kunnen worden gehanteerd om het overtreden te stoppen. Men zou kunnen spreken van conservatoire maatregelen.

In dit verband worden ook de strafprocessuele dwangmiddelen genoemd, als inbeslagneming (b.v. van de auto van een dronken automobilist) alsmede inverzekeringstelling of voorlopige hechtenis wegens gevaar voor herhaling, welk gevaar uit bepaalde omstandigheden moet blijken. Wat het laatstgenoemde middel betreft mag men met name aannemen, dat het zowel ziet op dreigende nieuwe overtreding als op dreigende voortzetting van het reeds begonnen delikt. In het eerstgenoemde geval is er dreigende niet-vervulling; in het tweede dreigende voortzetting.

Er moet inderdaad een concrete dreiging zijn (en er moet een ernstig vermoeden zijn, dat tevoren reeds een bepaald misdrijf is begaan). De aard van het rechtsmiddel der voorlopige hechtenis brengt mede – aldus H.R. 10 dec. 1928, N.J. 1928, 1725, W 11944[1] – dat de redenen voor zijn toepassing gelegen moeten zijn in de persoon van de verdachte zelf en van zijn zijde gevaar moet dreigen, indien hij in vrijheid blijft, terwijl afschrikking van anderen als bijoogmerk bij het opleggen van straf aan een veroordeelde in aanmerking moge kunnen komen, doch zeker niet bij het leed der vrijheidsbeneming, dat degene treft, die nog niet is veroordeeld voor het feit, waarvan hij nog slechts wordt verdacht. In zijn bekende circulaire van 14 juli 1953, opgenomen in N.J.B. 1953, blz. 700 voegde Minister Donker hieraan toe: „Uit deze beslissing blijkt dat de Hoge Raad 25 jaar geleden, kort na de invoering van het Wetboek van Strafvordering, zich op het standpunt heeft gesteld, dat toepassing van voorlopige hechtenis in het belang van de generale preventie of terwille van gezaghandhaving door de geldende regeling van artikel 64 Sv. niet wordt gedekt".

Onberispelijk is de gemaakte tegenstelling niet: ook het toepassen van een dwangmiddel om dreigende niet-vervulling (door de betrokkene zelf) te voorkomen is een vorm van gezagshandhaving. De gedachte is evenwel duidelijk: het dwangmiddel mag slechts worden toegepast omdat in concreto („uit bepaalde omstandigheden blijkt") een nieuw misdrijf moet worden gevreesd.

Wij zijn op deze kwestie iets dieper ingegaan, omdat ook de voorlopige hechtenis, naar ons oordeel, valt te beschouwen als een dwangmiddel, dat aan de administratie in handen is gelegd ter voltooiing van haar taak. Wij sluiten ons aan bij de opvatting van Van Wijk[2].

17. Het dwangmiddel van voorlopige hechtenis is slechts toepasselijk indien het begaan van een *misdrijf* dreigt. Enkele bijzondere gevallen daargelaten hebben wij hier te maken met de bestrijding van feiten, die door Van der Poel met het begrip „crimen" worden aangeduid[3]. Zijn wij dientengevolge niet buiten de sfeer van de administratieve dwangmiddelen getreden?

Voor ons onderwerp behoeft niet getreden te worden in de vraag of het juist is te onderscheiden tussen crimen en delikt. Voldoende is, dat wij nagaan of een scherpe scheiding moet worden gemaakt tussen rechtsdelikt enerzijds en wetsdelikt, waaronder de contraventie van administratieve wetten, anderzijds.

Hierover valt het volgende op te merken:

a. uit een oogpunt van verzekering van de orde in de gemeenschap kan door bepaalde contraventies b.v. van de verkeersvoorschriften of van waterschapsverordeningen (denk aan het doorsteken van een dam)

[1] Nader bevestigd bij H.R. 2 maart 1954, nr. 240.
[2] Politiedwang, blz. 18 en 83; id. De Nederlandse Gemeente 1951, blz. 235.
[3] Hierboven, punt 2.

zelfs ernstiger verstoring ontstaan dan door sommige overtredingen van het verbod om te mishandelen of te beledigen, welke feiten toch onder de rechtsdelikten gerangschikt plegen te worden;

b. uit een oogpunt van zelfhandhaving of verdere vorming der gemeenschap valt elk onderscheid zelfs weg; daarbij is vooral beslissend in welke omstandigheden de gemeenschap verkeert; in geval van voedselnood kan het onttrekken van tarwe aan de distributie een veel ernstiger gevaar opleveren, dan zelfs diefstal, verduistering of oplichting om van de droge klap of de eenvoudige belediging niet te spreken;

c. de rechtsopvattingen verschuiven; overtreding van het verbod kinderen in fabrieken te laten werken werd in 1880 een wetsdelikt geacht nu zal het eerder onder de rechtsdelikten te rangschikken zijn[1].

Samenvattende: Niet alleen is de rechtsopvatting niet statisch en mag men mitsdien niet tussen „eeuwige delikten" en „tijdelijke" gaan onderscheiden, bovendien ligt eventueel onderscheid op het gebied van de verhouding recht en moraal, terwijl het bij de dwangmiddelen gaat om de funktie van het recht ten aanzien van de orde in of van de zelfhandhaving en verdervorming van de gemeenschap. Wat deze funktie betreft, zagen wij dat er op zijn hoogst graduele, maar in elk geval geen principiële verschillen zijn.

18. De toepassing van de zoëven vermelde twee categorieën van dwangmiddelen zal veelal gekoppeld zijn aan de op de administratieve diensten gelegde taak om de werking van de bij of krachtens de wet vastgestelde normen te voltooien. Dit wil nog niet zeggen, dat met het opleggen van zodanige taak automatisch de bevoegdheid tot het toepassen van dwangmiddelen *gegeven* is. Als regel moet er een uitdrukkelijke wetsbepaling zijn[2]. Dit ligt in de rede. Denken wij in het bijzonder aan de toepassing van fysieke dwang in de vorm van in verzekeringstelling en voorlopige hechtenis. De grote persoonlijke belangen, die hier op het spel staan, eisen zorgvuldige afbakening van de gevallen waarin die dwang mag worden toegepast. Maar ook indien minder grote belangen in het geding zijn kan afbakening niet worden gemist. Immers weliswaar is er het oordeel van de administratieve dienst, dat niet-vervulling dreigt of reeds heeft plaats gevonden, maar dit oordeel moet vaak snel gevormd worden en dan bovendien door personen, die weinig distantie van de speciale situatie hebben kunnen nemen.

Toch zullen er altijd situaties overblijven, waarvoor de wetgever geen voorziening heeft getroffen en waarin ingrijpen ook niet achter-

[1] Uitvoeriger, mijn artikel Ordening en Strafrecht, R. M. Themis, 1957, blz. 15 en vlg.

[2] Van Wijk, Politiedwang, blz. 66: „Stellig toch is wel in abstracto de stelling te verdedigen dat de administratie bevoegd is op enige wijze te bewerkstelligen, dat de burgers zich gedragen naar geldig uitgevaardigde normen van publiek recht, maar juist die wijze waarop is een zaak die in een modern ontwikkeld rechtsstelsel in het positieve recht haar regeling behoort te vinden en pleegt te vinden".

wege mag blijven. Alsdan kan het optreden van een overheidsorgaan slechts steun vinden in de algemene grondslag van de opdracht, die hem wettelijk gegeven werd. Deze situaties betreffen in het bijzonder de gevallen van dreigende niet-vervulling of van dreigende voortzetting van niet-vervulling.

De koppeling van de toepassing van dwangmiddelen aan die opdracht willen wij thans aanduiden met het begrip *politiedwang*. Anders dan A. M. Donner, Ned. Bestuursrecht I, blz. 290, menen wij dat niet in het midden mag blijven in hoeverre de bevoegdheid tot politiedwang een vanzelfsprekend uitvloeisel is van de bestuurstaak. Zelfs nu, zoals Donner verder opmerkt, in een gehele reeks van bepalingen voor de onderscheiden gebieden, waar zij te pas kunnen komen, de politiedwang uitdrukkelijk in de wet is vastgelegd, heeft de zaak o.i. meer dan louter academisch belang. Dit belang nl., dat men moet vaststellen hoever een administratieve dienst mag gaan in een geval, waarvoor de wetgever geen voorziening heeft getroffen. (Wij laten buiten beschouwing de mogelijkheid dat de wetgever heeft uitgesloten dat buiten haar regeling politiedwang mag worden toegepast). Is de politiedwang een vanzelfsprekend uitvloeisel van de bestuurstaak – of, aansluitend aan hetgeen hiervóór is opgemerkt: indien de mogelijkheid van toepassing voortvloeit uit de algemene grondslag van de opdracht van het orgaan – dan ligt in die opdracht besloten dat in een zodanig geval mag worden opgetreden. Niet alleen dàt mag worden ingegrepen, maar ook hoè mag worden ingegrepen, zal dan een zaak van de administratieve dienst zijn. Ten aanzien van de afbakening van de rechterlijke toetsing heeft dit meer dan academisch belang; de rechter zal, in de weergegeven gedachtengang, de keuze van het dwangmiddel (b.v. of de dronken man ter ontnuchtering naar zijn huis moest worden gebracht of in een cel moest worden opgesloten) slechts behoren te toetsen aan de gronden: strijd met de wet, détournement de pouvoir, redeloze willekeur of strijd met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Wil men de algemene grondslag niet als uitgangspunt nemen, dan kan ingrijpen slechts worden verdedigd door het argument, dat er noodtoestand was. De rechter zou dan bij zijn toetsing mogen overgaan tot afweging van het geschonden particulier belang, tegenover de ernst van de dreiging. Zoals gezegd, volgen wij de eerste gedachtengang.

De regel zal intussen zijn, dat de bij de wet gegeven opdracht tevens aanwijst welke maatregelen van dwang door de bestuursorganen uitgeoefend mogen worden. Los van de bestaande wettelijke bepalingen, die overigens zelden volgens scherpe criteria zijn opgesteld, menen wij dat slechts die maatregelen naar hun aard tot politiedwang mogen worden gerekend, die de bevoegdheid geven tot:

1. de uitoefening van onmiddellijke dwang, met als doel: het voorkòmen van dreigende niet-vervulling van een ge- of verbod of van dreigende voortzetting van niet-vervulling, dan wel het alsnog verricht of

gedoogd krijgen van hetgeen in strijd met een gebod is nagelaten of geweigerd;

2. het op kosten van de nalatige door een derde doen verrichten van hetgeen waartoe de nalatige verplicht was, met als doel: het alsnog verkrijgen van de geboden verrichting.

Voorbeelden zijn gegeven in hoofdstuk II bij het onderscheid van de situaties, waarin met niet-vervulling van een ge- of verbod moet worden gerekend.

19. Binnen deze grenzen moet eerst nader worden onderscheiden. Wij moeten nl. de vraag onder ogen zien of – indien de wet dit op zich zelf toestaat – in alle door de betrokken administratieve dienst aangetroffen gevallen met politiedwang mag worden ingegrepen. Van Wijk heeft er reeds op gewezen, dat bij het ingrijpen van geval tot geval moet worden overwogen in hoeverre dit nodig is in verband met de „norm van de achtergrond"[1]. Indien slechts een beschermend voorschrift is overtreden – b.v. nagelaten is een formulier in te vullen – en voorts mag worden aangenomen, dat, was dit niet verzuimd, geen onrechtmatigheid zou zijn begaan, dan bestaat er geen grond voor het uitoefenen van politiedwang.

Nog een andere beperking moet worden genoemd. Hierboven, in hoofdstuk III, kwam het getroffen belang ter sprake. Onderscheiden werd tussen de noodzaak van snel en krachtig optreden. Snel optreden zal moeten worden overgelaten aan de bevoegde persoon, die het eerst ter plaatse aanwezig is. Dit kan onder omstandigheden zelfs een particulier zijn (art. 53 Sv.). Het ingrijpen zal ten doel moeten hebben voor het moment het dreigende gevaar weg te nemen (in verzekeringstelling, in beslagneming, bewaring van een autobus in de zin van art. 67 Wet Autovervoer Personen, verzegeling van gevaarlijke werktuigen, verwijdering van hinderlijke personen, ter ontnuchtering opsluiten van een dronkaard). Indien het gevaar voor het moment is bezworen, is er plaats om rustig en met meer distantie ten opzichte van de ontstane situatie te overwegen wat verder moet gebeuren. Het is in die situatie in mindere mate inhaerent aan de opdracht, die aan de administratieve dienst is verstrekt, dat hij met dwangmiddelen mag optreden. Het is zeer wel denkbaar, dat daartoe vooraf een machtiging is vereist van een orgaan, dat meer distantie t.o.v. de materie bezit.

De wetgever heeft in enkele gevallen een dergelijk onderscheid gemaakt. Gewezen wordt op art. 26 *bis* van de Veiligheidswet. Lid 1 verklaart het districtshoofd van de arbeidsinspectie bevoegd te bevelen „dat personen niet mogen verblijven in door hem aangewezen ruimten of dat door hem aangewezen werkzaamheden moeten worden gestaakt, indien naar zijn oordeel dat verblijf of die werkzaamheden ernstig gevaar opleveren voor personen tengevolge van het in een be-

[1] Politiedwang, t.a.p., blz. 89.

paalde onderneming niet naleven van het bepaalde bij of krachtens deze wet". Volgens lid 3 geldt een bevel niet langer dan gedurende zeven dagen, tenzij het is bekrachtigd door de president van de rechtbank. Het districtshoofd en het hoofd of de bestuurder van de onderneming worden door de president gehoord. In de M.v.T. op het ontwerp van wet, waarbij dit artikel in de Veiligheidswet werd opgenomen (de wijziging kwam tot stand bij de wet van 25 april 1951, Stb. 136) werd o.m. gezegd: „Het komt de ondergetekende voor, dat in die gevallen, waarin ernstig gevaar voor het leven of de gezondheid van personen bestaat, een mogelijkheid van onverwijld optreden dient te worden geopend".

De maatregel heeft het uiterlijk voorkomen van een bevel, maar de toelichting adstrueert, dat het in werkelijkheid gaat om de toepassing van een dwangmiddel.

Een overeenkomstige regeling kent art. 82*bis* van de Arbeidswet (ingevoegd bij wijzigingswet van 25 april 1951, Stb. 135).

Indien het frequent nodig zou zijn de werking voor langere duur afhankelijk te stellen van een speciale machtiging van een niet rechtstreeks bij de zaak betrokken orgaan, zou dit voor de gemeenschap zeer kostbaar zijn. Voor dergelijke gevallen is minder bezwaarlijk de regeling, waarbij het initiatief tot het verkrijgen van een meer bezonken oordeel aan de nalatige wordt overgelaten. Aldus art. 67 van de Wet Autovervoer Personen. Volgens lid 2 zijn zij, die met het opsporen van de bij deze wet strafbaar gestelde feiten zijn belast, bevoegd het vervoer van personen in strijd met de bepalingen van deze wet of met krachtens deze wet gegeven voorschriften te beletten en het motorrijtuig, waarmede de overtreding wordt gepleegd, naar een door hen aangewezen plaats te vervoeren of te doen vervoeren en aldaar in bewaring te doen stellen. Elke belanghebbende kan bij de kantonrechter tegen de inbewaringstelling opkomen, op grond, dat geen redelijk vermoeden van een strafbaar feit aanwezig is of herhaling van overtreding niet is te verwachten (lid 5). Het opschrift van art. 67 luidt: *politiedwang*.

Wij zouden voor het ingrijpen dat niet terstond moet geschieden, wensen, dat, tenzij practische bezwaren overwegen, de mogelijkheid van beroep gegeven is. Indien er evenwel gewichtige practische bezwaren zijn, b.v. omdat als regel, het te treffen belang niet evenredig is aan de kosten van het scheppen van een procesgang, mag in elk geval worden verlangd, dat buiten de gevallen, welke snel optreden vereisen – dit kan ook nodig zijn indien de vervulling alsnog aan een derde moet worden opgedragen op kosten van de nalatige: b.v. indien nagelaten is sneeuw te ruimen – de betrokkene de waarborg krijgt bij de administratieve dienst verweer te voeren en dat de beslissing dan wordt genomen door een niet direct bij de materie betrokken orgaan.

Onze wetgeving voldoet vaak niet aan de gestelde eisen. Machtiging van een rechter wordt sporadisch als voorwaarde gesteld. Ook

beroep is slechts volgens een betrekkelijk klein aantal wetten mogelijk. Veelal ontbreekt zelfs een deugdelijke procedure. Over de toepassing van het standaard-artikel over politiedwang, art. 210 Gemeentewet, is in het tweede lid j° art. 152 slechts het volgende geregeld: „Spoedeischende gevallen uitgezonderd, wordt van deze bevoegdheid geen gebruik gemaakt, dan nadat de belanghebbende schriftelijk is gewaarschuwd". De hierin gelegen waarborg kan bezwaarlijk voldoende worden genoemd.

20. In het positieve recht is politiedwang vaak niet beperkt tot de dwangmiddelen 1 en 2 hierboven genoemd: voorkomen van dreigende niet-vervulling of van dreigende voortzetting van niet-vervulling; afdwingen van vervulling alsnog; en het door een derde alsnog doen vervullen op kosten van de nalatige. Art. 210 Gemeentewet b.v. gaat duidelijk verder; het omvat naast het beletten of verrichten van hetgeen in strijd met de verordeningen van de raad, wordt ondernomen of nagelaten, ook het doen wegnemen van hetgeen in strijd met die verordeningen is nagelaten. Aan de hand van deze bepaling definieert Prins de politiedwang, met Van der Pot: „het desnoods met de sterke arm verrichten of ongedaan maken van hetgeen in strijd met een gebodsbepaling is nagelaten of ongedaan maken van wat in strijd met een verbodsbepaling is verricht[1]. Verder op voegt hij nog toe: „De politiedwang beoogt niet meer dan de verhindering van de onrechtmatige daad, die de rechtsorde dreigt te verstoren of de frustrering van de daad, die men niet heeft kunnen verhinderen" (blz. 17). Van Wijk heeft niet naar een definitie gezocht, doch komt wel tot een zekere afbakening, wanneer hij de verhouding politiedwang en straf onderzoekt. „Politiedwang is de feitelijke maatregel van dwang, waarmede de overheid bewerkstelligt, dat toestanden en handelingen in de samenleving in overeenstemming zijn met de uitgevaardigde normen"[2].

In het positieve recht wordt dus onder politiedwang mede begrepen het wegnemen van hetgeen in strijd met een verbod is tot stand gebracht. Bij Prins is dit een vorm van frustrering van de daad, die men niet heeft kunnen verhinderen. In beginsel behoeft deze ook geen

[1] Politiedwang, t.a.p. blz. 13, Schr. ziet aan de periferie nog twee figuren. In de eerste plaats noemt hij het afmaken van ziek en verdacht vee (art. 39 Veewet) en andere vormen van politierechtelijke vernietiging, waarbij nog geen sprake behoeft te zijn van een voorgenomen onrechtmatig handelen of nalaten van de burger.

Wij menen, dat de figuur van de vernietiging, hoezeer ook politierechtelijk genoemd, met politie*dwang* niet van doen heeft. Men rangschikt toch ook de verwante onteigening niet onder de dwangmiddelen?

In de tweede plaats wordt genoemd de „reële executie", bv. de door de rechter op verzoek van het O.M. bevolen aanvulling van de registers van de burgerlijke stand. Ook dit ingrijpen ligt o.i. geheel buiten de sfeer van het toepassen van dwangmiddelen.

[2] Verslag van de Algemene Vergadering van de V.A.R., 1954, Geschr. XXX, blz. 36.

rechtvaardiging, zo stelt hij (blz. 17). Van Wijk acht dit wegnemen „een restitutio in integrum, een herstel in de vorige toestand"; in de toestand „van vóór de inbreuk" (praeadvies, blz. 73 en 74).

In punt 11, sub *f*, hebben wij er op gewezen, dat het o.i. niet aangaat in deze gevallen te spreken van restitutio in integrum. Er is door het niet-vervullen van een verbod een nieuwe toestand geschapen, die zich niet in de vorige laat herstellen. Stellig, het blijven voortbestaan van de onrechtmatige toestand kan niet worden geduld, maar dit wil nog niet zeggen, dat door het opruimen de oude toestand is hersteld. Ook indien men, zoals Prins, blz. 16, zou vergelijken met de nietigheid van een overeenkomst, welke tot gevolg heeft dat partijen teruggeven wat zij wederzijds praesteerden, dan kan men – daargelaten of de vergelijking opgaat – niet stellen dat de oude toestand is hersteld, maar men moet zich realiseren dat een nieuwe is ontstaan, die voor één van beiden veelal veel ongunstiger is dan de oude (b.v. omdat inmiddels de prijzen zijn gedaald).

21. Moet echter niet onderscheid gemaakt worden tussen het gevolg voor de belanghebbende en het „in orde brengen van wat zijn misdraging in de samenleving voor onaanvaardbare gevolgen doet of deed ontstaan"?[1] Laten wij blijven vooropstellen, dat het bij de toepassing van dwangmiddelen in elk geval gaat om de naleving van de normen van het publieke recht[2], welke haar grondslag vinden in het belang van de verzekering van de orde in de gemeenschap van haar zelfhandhaving en verdervorming. De belangen van de gemeenschap vragen tegelijkertijd steeds, dat èn op de geschapen toestanden wordt gelet èn op de personen, die met die toestanden te maken hebben. Terwijl de moderne richting in het strafrecht door eenzijdig acht te slaan op de persoon van de dader de door de overtreding geschapen toestand uit het oog verloor[3], wordt in de wetenschap van het administratief recht door eenzijdig op die toestand te letten, geweld gedaan aan de correlatie van de belangen der gemeenschap en die van haar leden.

Houdt men die correlatie voldoende in het oog, dan valt te verklaren, dat het bij administratieve rechtspraak niet meer gaat om het alternatief administratie òf rechter, maar om het complement administratie èn rechter[4]. Men kan dan tevens aanvaarden, dat de afbraak van een pakhuis, dat, zonder vergunning, is gebouwd in een door het uitbreidingsplan tot villawijk bestemd gebied, niet uitsluitend kan worden beschouwd als herstel van de geschonden bestemmingsrege-

[1] Van Wijk, Politiedwang (blz. 75), bij de bespreking van de verhouding politiedwang en straf. In dezelfde geest A. M. Donner, Bestuursrecht (zie boven, punt 4).

[2] In deze zin ook Van Wijk, t.a.p., blz. 74.

[3] M. P. Vrij heeft, eerst in zijn afscheidsrede Ter Effening, later ook in andere geschriften, dit „derde element van het strafbaar feit", – het subsociale – opnieuw in het strafrecht geïntroduceerd.

[4] Hierboven, punt 7.

ling. Gesteld toch, dat men korte tijd later tot de conclusie komt, dat het gebied beter geschikt is voor een industrie-wijk en dat dan de bestemmingsregeling wordt gewijzigd, kan de eigenaar van het pakhuis dan schadevergoeding vorderen, omdat de gemeente niet voldoende heeft nagegaan of de geschapen toestand inderdaad niet mocht voortbestaan? Wij zouden deze vraag ontkennend willen beantwoorden omdat het dwangmiddel tegen méér dan enkel die toestand was gericht, immers mede tegen de omstandigheid dat de bouwer van het pakhuis, door zich aan het verbod niet gelegen te laten liggen, een voordeel heeft gekregen boven anderen, die de voorschriften in acht namen. Zo komen wij tot de ware grond van het dwangmiddel: hetgeen onrechtmatig is verkregen mag, in bepaalde gevallen, worden weggenomen.

Wij kunnen thans eveneens vaststellen, dat de bevoegdheid tot toepassing van de derde categorie van dwangmiddelen niet in het algemeen haar rechtsgrond vindt in de aan de administratieve diensten verstrekte opdracht tot het vervullen van bepaalde bestuurstaken; wij achten haar toepassing niet die van „het typische bestuursrechtelijke sanctiemiddel, dat het recht in handen geeft van bestuursorganen om hun taak van rechtshandhaving te vervullen", zoals Van Wijk (blz. 75) de politiedwang aanduidt. Het gaat in de hierbedoelde gevallen niet enkel meer om het dóórzetten van de werking van de norm. De oude norm, zoals het verbod om te bouwen, is voor het bepaalde geval niet meer te verwezenlijken; het gaat er nu om of een nieuwe daarvoor in de plaats mag treden.

Wij bevinden ons hierbij niet meer bij de politiedwang. De vraag hoe in de nieuwe stituatie ingegrepen moet worden behoort te worden behandeld bij de administratieve sancties en de straffen. Hetzelfde geldt voor het berokkenen van schade – de vierde in hoofdstuk III genoemde categorie van dwangmiddelen.

22. Alvorens van de politiedwang af te stappen moet nog de *parate executie* worden besproken. Von Turegg geeft aan dit middel een afzonderlijke plaats onder de dwangmiddelen (punt 4). Wij menen zijn voorbeeld te kunnen volgen. Tot een goed onderscheid moet dit onderwerp worden gevat in het groter verband van de *vormen van het toepassen van dwangmiddelen.*

Terloops (in punt 20) wezen wij er op, dat de maatregel van art. 26*bis* van de Veiligheidswet het uiterlijk voorkomen heeft van een bevel, maar dat uit de wetsgeschiedenis blijkt, dat het in werkelijkheid gaat om de toepassing van een dwangmiddel. Moet hier een tegenstelling worden gemaakt? Om dreigende niet-vervulling of dreigende voortzetting te voorkomen zal soms onmiddellijk handelend moeten worden opgetreden: de staker die een werkwillige hinderlijk dreigt te volgen, wordt tegengehouden; de man, die bezig is een waterkering door te steken, wordt verwijderd; de dronken automobilist, die de auto in beweging wil zetten, wordt uit het voertuig gehaald.

Meestal wordt eerst een bevel tot de betrokkene gericht. Eerst nadat het bevel niet is opgevolgd, wordt handelend ingegrepen. Onderscheiden wij scherp, dan is door het bevel een nieuwe situatie ontstaan. Er was mogelijk nog slechts dreigende niet-vervulling (b.v. van het verbod een bepaalde weg in te rijden); door het bevel te veronachtzamen is er een voltooide niet-vervulling van een concreet gebod. Wij rangschikten dan ook in één verband de dwangmiddelen die ten doel hebben dreigende niet-vervulling te voorkómen of geboden vervulling te bereiken. Voor het uitoefenen van politiedwang is er geen verschil; wèl is er verschillend rechtsgevolg wanneer het gaat om de vraag of wegens niet-vervulling nadeel behoort te worden toegebracht.

Al kan tegen het niet-nakomen van een bevel met politiedwang worden opgetreden, ook het enkele uitvaardigen van een bevel is vaak al te beschouwen als het toepassen van enig dwangmiddel. Dit is heel duidelijk in het strafrecht. De rechter beveelt, dat de veroordeelde van zijn vrijheid zal worden beroofd. Dat het vonnis een bevel inhoudt, wordt nog geaccentueerd in geval van voorwaardelijke veroordeling; aan de strafoplegging wordt dan toegevoegd: welk *bevel* niet zal worden tenuitvoergelegd, indien... Hoewel de rechter niet anders doet dan bevelen, is toch hij degene, die straf *oplegt*. De toepassing van het dwangmiddel van straf is in zijn handen gelegd, niet in die van de gevangenisdirecteur.

In het administratieve recht is het niet anders. Indien een huis zonder vergunning is gebouwd is niet het feitelijk afbreken het dwangmiddel, maar het bevelen van de afbraak. Was het anders dan zou hij die, om geen extra kosten te belopen, doordien anderen het werk verrichten, zelf het werk sloopt, tegen zichzelf met dwang optreden! Wordt het bevel niet opgevolgd, dan kan andermaal met dwang worden opgetreden, nu door te handelen. Wij vermelden in dit verband ook nog de navordering tegen degene, die met opzet of grove schuld te weinig belasting heeft betaald. Hierna zullen wij deze maatregel noemen als voorbeeld van een administratieve sanctie. De toepassing daarvan geschiedt door het vaststellen van de aanslag, d.i. het bevel om te betalen. Wordt daaraan niet voldaan dan kan door inbezitneming *parate executie* andermaal dwang worden toegepast, thans wegens niet-vervulling van een gebod.

23. De vergelijking met het rechterlijk bevel roept overigens bedenkingen op. De rechter beveelt immers niet aan de veroordeelde (deze mag zich zelfs ongestraft aan de tenuitvoerlegging onttrekken) maar aan het met de tenuitvoerlegging belaste openbaar ministerie. Het bevel van de administratie is evenwel gericht tot de overtreder zelf. Heeft dit verschil wezenlijke betekenis? Wij beantwoorden de vraag ontkennend, in die zin, dat het bevel van de rechter hierin met dat van de administratie overeenkomt, dat voor de betrokkene een nieuwe toestand wordt geschapen, met in beide gevallen als reden: de niet-ver-

vulling van een gebod of van een verbod. Er is wel dit verschil, dat het rechterlijk bevel niet een nieuwe norm voor de betrokkene stelt, terwijl het administratief bevel dit meestal wel doet. De functie van dwangmiddel wordt door dit laatste evenwel niet geraakt.

24. De strafrechtelijke bevelen tot strafoplegging leveren uit de aard van de rechterlijke taak altijd toepassing van dwangmiddelen op. De aard van de aan administratieve diensten opgedragen taak maakt evenwel, dat de administratieve bevelen veelal opleveren de voltooiing van de werking van de normen van het publieke recht. Het bevel een straat niet in te rijden komt meestal niet voort uit de wil dreigende niet-vervulling te voorkomen, doch uit de taak om het verkeer te regelen. Dit maakt het zo moeilijk te onderscheiden tussen de bestuurlijke bevelen en de bevelen, die toepassing van dwangmiddelen opleveren.

Blijkens de uitspraak van het College van beroep voor het bedrijfsleven, gepubliceerd in Sociaal-Economische Wetgeving 1957, blz. 63 (zie in het bijzonder de noot op blz. 64) heeft een produktschap het passend geacht een ondernemer, die, volgens het lichaam, een heffing verschuldigd was, te berichten, dat, indien hij niet binnen bepaalde termijn zou hebben betaald, opdracht zou worden gegeven hem in de toekomst geen uitvoermachtigingen meer te verstrekken. Dat een dergelijk bevel als dwangmiddel was bedoeld valt nauwelijks te betwijfelen.

Wat zou, ware de opdracht inderdaad gegeven, het geval zijn? Het uitvoerend orgaan zou een toekomstig verzoek om exportmachtiging hebben geweigerd. Dit voert ons tot de gedachte, dat het besluit tot weigering van een uitvoermachtiging onder omstandigheden de strekking van toepassing van een dwangmiddel kan hebben. Wij mogen deze lijn doortrekken, nl. naar het weigeren van vergunningen terzake van vroegere niet-vervulling van een gebod of van een verbod. Een dergelijke weigering kan, gezien vanuit een oogpunt van toepassing van dwangmiddelen, overeenkomstige betekenis hebben als b.v. het vaststellen van een navordering. In het laatste geval is er een bevel om iets te doen, in het eerste geval heeft de weigering tot gevolg, dat de betrokkene iets moet nalaten wat hij tot dusver mocht doen.

Op één lijn met de weigering van een nieuwe vergunning staat het intrekken van een vergunning. In geval van weigering is verondersteld, dat de gegeven vergunning reeds is uitgewerkt, zodat voor toekomstig handelen een nieuwe vergunning vereist is. Intrekking van de vergunning veronderstelt, dat de vergunning nog niet is geëxpireerd. A. M. Donner noemt de bevoegdheid tot intrekking van vergunningen e.d. onder die bevoegdheden, waarover het bestuur soms beschikt, „welke de betrokkenen nauwelijks van strafbevoegdheid zouden weten te onderscheiden".

Hebben die betrokkenen wel ongelijk? Zij verkeren in elk geval in het goede gezelschap van de wetgever, die art. 5 van de Wet op de economische delikten vaststelde en daarmede voor een 50-tal wetten

op sociaal-economisch gebied o.m. de regel heeft gegeven, dat intrekking van een vergunning ter zake van het gepleegd zijn van een overtreding uitsluitend mag geschieden krachtens het bevel van de strafrechter[1]. De regel heeft, door de toepasselijkheid van de Wet op de economische delikten op de overtredingen van verordeningen van bedrijfslichamen (art. 104 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie) o.m. gelding voor het gehele terrein van bestuurswerkzaamheden van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties.

Moet men nu aannemen, dat genoemd art. 5 een aberratie is en moet men zich met de commissie uit de V.A.R., die een rapport uitbracht over algemene bepalingen, op het standpunt stellen, dat de intrekking van vergunningen een geheel ander doel heeft dan dwangmiddelen?[2]. Het probleem is daarom zo moeilijk, omdat het weigeren van of intrekken van vergunningen enerzijds behoort tot de normale voltooiing van de aan de administratieve diensten verleende opdrachten, anderzijds een reactie kan zijn op onrechtmatig gedrag. Het maken van scherp onderscheid wordt nog moeilijker, aangezien vaak voorwaarde voor het verlenen van een vergunning is, dat de betrokkene te goeder naam en faam bekend staat. Is dit niet het geval dan moet de vergunning dus worden geweigerd. De slechte faam is intussen weer een gevolg van het begaan hebben van overtredingen.

Al is dan een scherp onderscheid niet te maken, het zou o.i. onjuist zijn de weigering van toekomstige vergunningen of de intrekking van bestaande bij de bespreking van de dwangmiddelen buiten beschouwing te laten. Dit te meer, omdat het verstoken blijven van een vergunning niet zelden het feitelijk gevolg heeft, dat men uit een bepaalde kring wordt gestoten.

Een bijzondere vorm is het plaatsen op een zwarte lijst, zoals indertijd gebeurde bij de toepassing van de voorschriften betreffende de wederopbouw. De „zwarte lijst" was een administratief hulpmiddel. Een op de lijst geplaatste aannemer kwam niet meer in aanmerking voor een opdracht van de overheid. Reden voor het plaatsen op de lijst was o.m. het begaan hebben van overtredingen.

In al deze gevallen geschiedt de toepassing van een dwangmiddel doordien *a.* beslist wordt dat een vergunning wordt geweigerd of ingetrokken; de beslissing kan gegeven worden bij rechterlijk bevel, bij bevel van een hoger aan een lager, uitvoerend orgaan, door plaatsing op een lijst, maar ook gelijktijdig met: *b.* het besluit tot weigering of intrekking; eventueel kan nog volgen *c.* het metterdaad terugnemen van het formulier van de vergunning. Indien b.v. de rechter de intrekking van de bevoegdheid een motorrijtuig te besturen heeft bevolen, vinden alle drie handelingen plaats.

[1] Zie ook circulaire van Minister Struycken van 28 april 1951 over inwerkingtreding der Wet op de economische delikten, opgenomen in N.J. B. 1951, blz. 434.

[2] Verslag van de Alg. Verg. Geschr. V.A.R. 1953, XXXIII, blz. 40.

B. Administratieve sancties.

25. Van de in hoofdstuk III onderscheiden categorieën van sancties, werden die onder 1 en 2 tot de politiedwang gerekend. Thans zijn aan de orde de overblijvende:

3. het wegnemen van of onthouden van rechtens geldend dan wel feitelijk effect aan hetgeen in strijd met een verbod tot stand werd gebracht met als doel: het inhouden van onrechtmatig verkregen voordeel;

4. het toevoegen van nadeel, met als doel de betrokkene en anderen in te scherpen dat niet-naleving van een gebod of verbod niet kan worden geduld.

Voor zover niet-particulieren en privaatrechtelijke organisaties bij de toepassing kunnen worden ingeschakeld – het zal slechts zelden mogelijk zijn aan deze volledig het intitiatief te laten; wij moeten hier volstaan met een verwijzing naar ons artikel in R. M. Themis, 1957, blz. 5 e.v. – zal de gemeenschap zijn aangewezen op twee organen: de administratieve diensten en de rechter. Onder de administratieve diensten moeten ook gerekend worden de organen van lagere publiekrechtelijke gemeenschappen en die van privaatrechtelijke organisaties, waarbij men zich uit kracht van de wet moet aansluiten.

Voorop kan worden gesteld, dat de keuze tussen administratieve dienst en rechter door de aard van de dwangmiddelen niet is bepaald. Wij staan hier immers, zoals hiervoor (punt 21) reeds werd betoogd, voor het probleem dat de uitgevaardigde norm op zich zelf is uitgewerkt en dat er nu een nieuwe toestand moet worden geschapen. De keuze van de hiermede te belasten organen zal op gronden van nuttigheid moeten worden bepaald.

26. Bij het bespreken van de aard van de belangen die bij niet-vervulling op het spel staan (hoofdstuk III, sub B) is er reeds opgewezen, dat, indien het effect van de niet-vervulling een meer blijvend karakter heeft niet slechts de orde in de gemeenschap maar ook het voortbestaan van haar welvaart in het gedrang komt. De toepassing van dwangmiddelen krijgt daardoor naast het ordelijk ook een politiek aspect. Dit brengt mede, dat met het oog op dergelijke gevallen voor het geven van bevoegdheid tot het toepassen van bepaalde dwangmiddelen een zekere voorkeur moet uitgaan naar de organen, die aan het politiek aspect de juiste waarde kunnen geven. De categorische bepaling van art. 5 Wet op de economische delikten doet aan deze kant van de zaak tekort. Het zou b.v. zeer wel te motiveren zijn, dat de Minister van Economische Zaken mag bevelen dat in de toekomst geen importvergunningen zullen worden verleend aan een bedrijf, dat op zijn vergunning een hoeveelheid strategische goederen heeft geïmporteerd, doch deze in strijd met de voorschriften weer heeft uitgevoerd naar landen achter het ijzeren gordijn. Eveneens kan aan de beslissing

of een kostbaar gebouw, dat in strijd met de voorschriften is tot stand gebracht, weer moet worden afgebroken, een politiek aspect vastzitten; de aard van de op het spel staande belangen kan medebrengen, dat hetzij B. & W. van de betrokken gemeente, hetzij de Minister – in elk geval een politiek verantwoordelijk orgaan – het bevel tot de afbraak voor hun rekening nemen. Verder valt in dit verband te denken aan de uitleiding van vreemdelingen en aan de ontzegging van het recht om in het grensgebied te verblijven, voor zover het betreft personen, die door hun voortdurend handelen in strijd met de voorschriften, zouden dwingen om de grensbewaking aanzienlijk te intensiveren.

Voor het aanwezig zijn van een politiek aspect valt een scherp criterium niet te geven. Er is aan vrijwel elke beslissing enig politiek aspect, b.v. ook aan de bestraffing van een zeer ernstig misdadiger. Dit is b.v. duidelijk gebleken bij de vele kamerdebatten over het gratiebeleid ten aanzien van oorlogsmisdadigers. Het voorgaande wil dan ook niet zeggen, dat in alle gevallen, waarin het politiek aspect een rol speelt, het bestuur de bevoegdheid moet hebben om dwangmiddelen toe te passen, maar wel dat de wetgever van geval tot geval zal dienen te overwegen in hoeverre hij aan die politieke aspecten bijzondere waarde wil toekennen. Of dit zal leiden tot bepaalde bevoegdheden voor het bestuur zal mede afhangen van de werking van het dwangmiddel: vrijheidsbeneming behoeft, volgens algemeen aanvaarde rechtsopvattingen, buiten de politiedwang steeds een bevel van de rechter.

Indien op grond van het politiek aspect bepaalde bevoegdheden worden toegekend, zal de gegeven vrijheid van het bestuur in ieder geval het complement moeten hebben van een deugdelijke rechtsgang. Hetgeen dienaangaande met betrekking tot de politiedwang is opgemerkt, geldt hier onverminderd; eveneens kan worden opgemerkt, dat de bestaande wetgeving vaak ook anderszins te kort schiet: de procedure van intrekken van vergunningen is niet zelden ongeregeld gebleven.

27. Voor zover de keuze niet wordt bepaald door een politiek aspect, zal de wetgever tegen elkaar moeten afwegen: enerzijds de voordelen en de nadelen van het toekennen van bevoegdheden aan de administratie, anderzijds de voordelen en nadelen van het toekennen van de bevoegdheden aan de rechter.

Een administratieve dienst heeft in de eerste plaats het voordeel dat hij beter op de hoogte is van de belangen, die door de niet-voltooiing van de werking van een overheidsbevel zijn geschonden. Hij kan b.v. deskundig bepalen, welke de gevolgen zijn van het oprichten van een pakhuis in een gebied, dat ingevolge een uitbreidingsplan tot villawijk is bestemd. Hij kan voorts snel overzien welke gevaren dreigen van de zijde van iemand, die door bepaald handelen in het verleden een vergunning heeft misbruikt en beschikt dus over de gronden om te beslissen of de betrokkene in de toekomst kan worden vertrouwd.

De administratieve dienst heeft verder het voordeel het toepassen

van dwangmiddelen snel te kunnen laten volgen op de niet-vervulling van een verbod; haar optreden werkt daardoor beeldend. Juist op deze grond is b.v. belangrijke waarde toegekend aan de mogelijkheid, dat, volgens wetsontwerp nr. 4415 de politie bevoegd zal zijn overtredingen van geringe ernst door transactie met de verdachte af te doen[1].

Bovendien is de procedure van de toepassing van sancties door een administratieve dienst veelal niet kostbaar. Men kan vaak volstaan met summiere rapporten van ambtenaren van de dienst en men kan het stellen zonder officiële oproepingen en betekeningen. Ook worden aan de inrichting van de gebouwen geen speciale eisen gesteld.

Nadelen van het ingrijpen door de administratieve diensten zijn: vooreerst dat zij vaak onvoldoende distantie ten aanzien van het getroffen belang bezitten – het ligt nu eenmaal in de aard van iemand die werkt voor een bepaald doel de waarde van dat doel te overschatten–; voorts dat de organisatie van de administratieve dienst vaak geen waarborgen inhoudt voor een goede procedure – niet slechts beschikt de dienst vaak niet over personen die met een zeker gezag het hoor en wederhoor objectief kunnen toepassen, maar ook is er een, begrijpelijke, neiging van de hogere chef om zijn ondergeschikten te „dekken"; tenslotte dreigt, als gevolg van de veelheid van administratieve diensten, de rechtseenheid en daarmede de rechtsgelijkheid bij de toepassing van de voorschriften in het gedrang te komen.

28. De rechter heeft het voordeel over een grote mate van distantie te beschikken; voorts is hij niet door organisatorische banden verbonden met degenen, die een onderzoek hebben ingesteld – hij zal, als regel, niet de neiging hebben om het optreden van de onderzoekers te „dekken" –; verder is de rechter bij uitstek geschikt om aan een rechtvaardig hoor- en wederhoor leiding te geven; tenslotte bevat de rechterlijke organisatie waarborgen voor rechtseenheid en rechtsgelijkheid.

Nadelen van de rechter zijn dat hij met de op het spel staande belangen minder vertrouwd is, waarbij komt, dat hij vaak niet in staat is om de betekenis van de hem incidenteel voorgelegde zaak te zien in het licht van de in het algemeen door de niet-vervulling van een verbod veroorzaakte toestand. Het gevaar ontstaat, dat zijn beslissing de goede werking van de voorschriften in de toekomst – en aldus de orde in de gemeenschap – frustreert. Een ander nadeel is, dat de procedure voor de rechter vaak van betrekkelijk lange duur is en bovendien belangrijke kosten voor de gemeenschap meebrengt.

29. Van geval tot geval zullen de voordelen tegen de nadelen moeten worden afgewogen. Een algemeen beginsel, dat de keuze bepaalt, valt o.i. niet te vinden. Wij betoogden onder punt 21 reeds, dat het verbinden van rechtsgevolgen aan een scheiding van enerzijds het

[1] Ch. J. Enschedé, N. J.B. 1956, blz. 1026.

rechtzetten van een onrechtmatig geschapen toestand en anderzijds het recht doen aan de persoon van de overtreder, bij de toepassing van de dwangmiddelen, welke thans aan de orde zijn, niet verantwoord is. Uit dien hoofde moet ook het door Forsthoff gemaakte onderscheid tussen „Zwangsgeld" en „Geldbusze" (punt 5) worden verworpen.

Evenmin kunnen wij meegaan met het betoog van Van der Poel, dat het opleggen van administratieve boeten de eerst aangewezen wijze van handhaving van administratieve wetten is (punt 3). Door aldus principieel stelling te nemen vóór een bevoegdheid in handen van de administratieve diensten houdt men onvoldoende rekening met het feit, dat het toepassen van de dwangmiddelen, waardoor na de niet-vervulling een nieuwe toestand wordt geschapen, niet meer samenhangt met de eigenlijke bestuurstaak. De keuze zal moeten worden bepaald door de afweging van voor- en nadelen.

In sommige gevallen zal b.v. het voordeel van een niet kostbare procedure moeten overwegen. Op deze grond valt het toepassen van administratieve boete ter zake van overtredingen van de douanewetgeving wèl te verdedigen. Het gaat daar om tienduizenden gevallen per jaar, die men thans kan afdoen met een eenvoudige procedure, terwijl een rechterlijke procedure zou eisen, dat van elk geval een behoorlijk proces-verbaal zou worden opgemaakt, een dagvaarding opgesteld en het vonnis zou worden betekend. De dienst van de invoerrechten en accijnzen zou vrij zeker een grote uitbreiding moeten ondergaan. Temeer zolang het gaat om boeten van slechts betrekkelijk geringe hoogte wegen de nadelen van de extra kosten niet op tegen de voordelen van een betere rechtsgang. Om dezelfde reden kan aanvaard worden, dat een navorderingsaanslag of een naheffingsaanslag door de belastingadministratie met 100 percent wordt verhoogd, indien het aan opzet of grove schuld van de belastingplichtige, resp. van degene, van wie wordt nageheven, is te wijten, dat te weinig belasting is geheven en voorts dat naheffingsaanslag met 10 percent wordt verhoogd indien er niet opzet of grove schuld is (artt. 18 en 21 van het ontwerp van een Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (Zitting 1954–1955 – 4080)).

Dat wij hier inderdaad te doen hebben met een administratieve sanctie blijkt uit de toelichting op art. 18: „De in dit artikel bedoelde verhoging heeft het karakter van een administratieve boete". Het lijkt ons juist, dat de bevoegdheid in handen van de administratie is gelegd, omdat het ook hier gaat om tienduizenden gevallen per jaar, die, moesten zij via een rechterlijke procedure worden afgedaan, gezien het belang, onevenredig hoge kosten zouden meebrengen[1]. In het wetsont-

[1] Weliswaar kunnen de kosten worden gedrukt door het scheppen van de gelegenheid strafvervolging te voorkomen door te transigeren – daarbij kan zo nodig de administratie worden ingeschakeld – maar dan blijft het toch vereist, dat van alle gevallen uitvoerige processen-verbaal worden opgemaakt. De last der administratie vermindert hierdoor niet, tenzij, zoals in wetsontwerp 4415, de beslissing over de transactie direct valt en eerst daarna het proces-verbaal behoeft te worden gemaakt.

werp is intussen de mogelijkheid van beroep op een administratieve rechter voorzien (art. 26).

Op evengenoemde gronden is het eveneens denkbaar dat men blijft handhaven de mogelijkheid om bij wege van direkt toe te passen administratieve sanctie ontsierende reclameborden e.d. te verwijderen. Het op het spel staande belang is onevenredig aan de kosten van een moeizame procedure.

Niet slechts leggen de kosten gewicht in de schaal, maar het kan ook zijn, dat de voorkeur aan de administratie moet worden gegeven, omdat de rechter minder in staat is de betekenis van de incidenteel hem voorgelegde zaak te bezien in het licht van de in het algemeen door de niet-vervulling veroorzaakte toestand. Te denken valt aan het reeds genoemde voorbeeld van de frustrering der werking van een uitbreidingsplan; voorts aan de intrekking van bepaalde vergunningen.

30. Een enkel woord wordt gewijd aan de imperatief uit de wet voortvloeiende dwangmiddelen, zoals het vervallen van het Nederlanderschap indien men zonder vergunning in vreemde staats- of krijgsdienst treedt, het vervallen van een drankwetvergunning, indien men twee keer is veroordeeld en het vervallen van het kiesrecht na een veroordeling tot een gevangenisstraf van meer dan 1 jaar of langer. Het automatisme heeft tot gevolg, dat elk spoor van een procedure ontbreekt, zelfs elke mogelijkheid van hoor en wederhoor. De op het spel staande belangen der gemeenschap zijn als het ware gefixeerd; die van het betrokken individu tot nul gereduceerd. De vraag mag gesteld worden of, buiten het geval waarin de gemeenschap in een noodtoestand verkeert, zoals staat van oorlog of beleg, de belangen van de gemeenschap, die immers ook dat van haar leden omvat, ooit een dergelijk automatisme kunnen motiveren.

31. Al valt niet aan de hand van een beginsel van publiekrecht uit te maken of de keuze moet uitgaan naar het leggen van bevoegdheid tot het toepassen van dwangmiddelen in handen van de administratie of van de rechter, toch wijst de opsomming van wederzijdse voor- en nadelen in de richting van een keuze in laatstbedoelde zin. Zij het niet zonder voorbehoud, zouden wij toch deze regel willen formuleren: Tenzij om bepaalde redenen de voordelen van het inschakelen van een administratieve dienst niet alleen de nadelen daarvan overtreffen, maar bovendien aanzienlijk sterker wegen dan de voordelen van het inschakelen van een rechter, behoort het toepassen van dwangmiddelen aan de rechter te worden overgelaten. Moet nog niet de reserve worden gemaakt, dat het strafrecht aan gezag inboet, indien het wordt ingezet om de menigvuldigheid van technische voorschriften van administratieve wetten te handhaven? Zou het dan niet beter zijn om, als in Duitsland, te onderscheiden tussen Zuwiderhandlungen en Ordnungswidrigkeiten met inschakeling van

speciale „tuchtrechters" voor de berechting van laatstbedoelde feiten?

Het vaak gehoorde argument is, dat het optreden van de strafrechter in ernstige gevallen geen indruk meer maakt, als voor „gewone" zaken vaak ook de nette man voor hem terecht moet staan. Wij kunnen aan dit argument weinig waarde toekennen. Vooreerst plegen jaarlijks reeds honderdduizenden kleine verkeerszaken door de strafrechter te worden behandeld zonder dat nochtans gebleken is dat deze daardoor aan gezag heeft ingeboet. Voorts moet rekening worden gehouden met de reeds gesignaleerde mogelijkheid van verschuiving in de rechtsopvattingen. Verder kan juist het gezag van de strafrechter een positieve factor opleveren bij de normvorming, zoals uitvoerig is betoogd in de Memorie van Toelichting op het ontwerp dat geleid heeft tot de Wet op de economische delikten; die delikten zijn toch ook wel voorbeelden van technische wetgeving! Tenslotte zou ook de tuchtrechter een rechter zijn, zij het met minder gezag bekleed. Dat laatste kan evenwel nimmer het belang van de gemeenschap dienen.

32. Valt de keuze op een administratieve dienst, dan kunnen de nadelen hiervan nog zoveel mogelijk worden weggenomen door het toepassen van dwangmiddelen te onderwerpen aan de toetsing door een orgaan, dat meer distantie ten opzichte van de materie bezit en waarvan het optreden een goede procedure waarborgt. Dit orgaan behoeft niet per se een rechter te zijn, doch kan naar gelang van de omstandigheden ook een hoger administratief orgaan zijn, zoals Gedeputeerde Staten of de Kroon.

33. Een gewichtig punt betreft nog de mogelijkheid van tegenstrijdig oordeel van de tot het toepassen van dwangmiddelen bevoegde administratie en dat van de rechter. Wij hebben niet het oog op de toetsing door een administratieve rechter: voor dit vraagstuk is, zoals o.a. gebleken is bij het tot standbrengen van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, een bevredigende oplossing wel te vinden. Wij doelen echter op de mogelijkheid, dat hetzij de civiele rechter het toepassen van het dwangmiddel een onrechtmatige daad acht, hetzij de strafrechter een overtreding van een bevel, dat toepassing inhoudt, niet strafbaar verklaart, omdat het bevel onwettig was. Vooral bij vage normen van het bestuursrecht is de kans niet gering, dat de interpretatie van de administratie door de rechter wordt verworpen. Men denke aan verbod van ontsierende reclame buiten de bebouwde kom. Wat is „ontsierend"; waar houdt de „bebouwde kom" op?

Indien beroep op een administratieve rechter openstaat, zal de civiele rechter geneigd zijn een beroep op onrechtmatigheid van het administratief optreden niet ontvankelijk te verklaren[1]. De strafrechter mag echter het eigen oordeel niet achterwege laten.

[1] G. v. d. Bergh, N.J.B. 1956, blz. 886.

Een oplossing zou mogelijk te bereiken zijn door het scheppen van een afzonderlijke procedure, die wij in ander verband, in navolging van het Amerikaanse rechtsstelsel, aanduiden met het begrip „injunction". Wij volstaan er thans mee naar onze artikelen in Sociaal-Economische Wetgeving 1954, blz. 271–276 en in R.M. Themis 1957, blz. 5 e.v. te verwijzen. Volgens dit voorstel zou de administratieve dienst, die reden heeft over de interpretatie van een voorschrift te twijfelen, de rechter kunnen adieren met het verzoek een bevelschrift af te geven, waarbij wordt vastgesteld, hoe de betrokkene in een bepaald geval moet handelen. De toepassing van het dwangmiddel wordt dan in het bevelschrift verwerkt. Verdere niet-vervulling zou dientengevolge niet een overtreding van het bevel der administratie opleveren, maar van dat van de rechter. Op die overtreding behoort dan straf te worden gesteld.

C. Het toepassen van dwangmiddelen door de rechter.

34. De rechter pleegt te worden te hulp geroepen indien straffen moeten worden opgelegd. Hieronder worden gewoonlijk verstaan: de vrijheidstraf, de geldboete en de verbeurdverklaring. De moderne ontwikkeling van het strafrecht is evenwel gegaan in de richting van uitbreiding van het arsenaal van de strafrechter. Zo kent men reeds geruime tijd de mogelijkheid van maatregelen ter bescherming van de veiligheid van de maatschappij, b.v. de ter beschikkingstelling van de Regering. De Wet op de economische delikten kent nog verschillende andere straffen en maatregelen, zoals ontneming van het onrechtmatig genoten voordeel en die, welke wij in onze dissertatie bedrijfsstraffen noemden[1]. Verder valt te vermelden het in wetsontwerp 4034 naast de verbeurdverklaring geïntroduceerde instituut van de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen, waarvan het bezit niet geduld kan worden (nieuw art. 119*a* W.v.Sv.).

De nieuwe ontwikkeling toont aan, dat de rechter niet enkel meer geroepen is om op onrechtmatigheid en schuld met het berokkenen van nadeel te reageren, doch tevens om acht te slaan op de toestand, die door onrechtmatige gedraging is ontstaan (b.v. het verkrijgen van onrechtmatig voordeel of de ontwrichting van de verhoudingen op de markt, waardoor concurrenten onrechtmatig zijn benadeeld), alsmede op het gevaar, dat de overtreder aan de gemeenschap dreigt te berokkenen. De rechter kan op deze nieuwe basis van het strafrecht, zo is thans gebleken, mits hij maar behoorlijk is geëquipeerd, voldoende in staat worden geacht om de doeleinden van de twee categorieën van dwangmiddelen, die bij de administratieve sancties aan de orde waren, te verwezenlijken.

Strafrecht en administratiefrecht blijken door de recente ontwikke-

[1] Handhaving der sociaal-economische wetgeving, blz. 234.

ling zowel van de ene als van de andere tak van het publiekrecht – de door Waline en anderen geconstateerde toeneming van het aantal administratieve sancties wijst ook op een ontwikkeling van het administratief recht – naar elkaar toe te groeien. Beide stoelen op dezelfde grondslagen, nl. die van het publiek recht. Indien wij het onderwerp van ons prae-advies een plaats in dit publieke recht zouden willen geven, dan zou deze te vinden zijn in een algemeen deel.

D. Samenloop van de sancties.

35. Reeds werd vastgesteld, dat de politiedwang in de zin, zoals wij deze verstaan, een eigen karakter heeft, dat voortvloeit uit de opdracht welke de administratieve dienst is gegeven. Hoeveel ongerief politiedwang soms ook meebrengt, in vele gevallen zal daarnaast behoefte bestaan aan de andere genoemde categorieën van dwangmiddelen: ontneming van het onrechtmatig genoten voordeel en het berokkenen van nadeel. Samenloop van laatstbedoelde dwangmiddelen en van politiedwang ligt dus in de aard van de materie.

Hoe is het echter gesteld met de dwangmiddelen,die niet het karakter van politiedwang hebben? Bij de toepassing kunnen worden ingeschakeld particulieren, privaatrechtelijke organisaties, administratieve diensten en de rechter. Al deze dwangmiddelen hebben, voor zover het belang der gemeenschap daarbij betrokken is, gelijke oogmerken. Slechts dit onderscheid valt te maken, dat in het ene geval wèl en in het ander niet kan worden volstaan met enkel het wegnemen van of het onthouden van rechtens geldend dan wel feitelijk effect aan hetgeen in strijd met een verbod tot stand werd gebracht. In zoverre daarnevens berokkenen van nadeel door de gemeenschap wordt geëist, kan het gemotiveerd zijn meer dwangmiddelen naast elkaar te laten bestaan. Zo mag naast de sanctie van civiele nietigheid een straf of maatregel, met het doel nadeel te berokkenen, worden opgelegd. Ook kunnen dergelijke straffen en maatregelen samengaan met het bevel tot afbraak van een onrechtmatig tot stand gebracht gebouw.

Binnen de kring van de dwangmiddelen, die er enkel op uit zijn nadeel toe te voegen, moet evenwel fijner worden onderscheiden. Samenloop is hier nl. in beginsel verwerpelijk, omdat het dan niet mogelijk is het totaal van het door een aantal instanties, die naast elkaar werken, toegevoegde nadeel te overzien.

Daarom lijkt ons een oplossing als in het ontwerp van een Algemene Wet inzake Rijksbelastingen, juist. Hierin wordt bepaald dat, bij onherroepelijke veroordeling wegens een strafbaar feit ingevolge die wet, de verhoging vervalt, welke haar grond vindt in het feit, ter zake waarvan de belastingplichtige is veroordeeld (art. 18, lid 2; art. 21, lid 2). Indien, aldus het stelsel van dit wetsontwerp, de zaak in handen van de strafrechter is gegeven, zal deze het gehele nadeel (behoudens de heffing van hetgeen te weinig is betaald) kunnen vaststellen. Dit stelsel

lijkt ons gelukkig gekozen, indien de keuze uitvalt in de richting van de administratie, maar daarnaast aan de strafrechter eveneens bepaalde bevoegdheden zijn toegekend.

Hieraan moet de opmerking worden vastgeknoopt, dat in elk geval uit den boze is de nogal eens gevolgde gedragslijn, dat de administratie eerst de straf van de rechter afwacht, om daarna te bepalen of er nog aanleiding is om zelf met het toepassen van sancties nadeel te berokkenen. In dit geval wordt immers het beter inzicht, dat de administratie in het betrokken belang meent te hebben, afhankelijk gesteld van het inzicht waarvan de rechter zal blijk geven. Heeft deze laatste, naar het oordeel van de administratie, misgetast, dan wordt haar oordeel in plaats van dat van de rechter gesteld. Het spreekt van zelf, dat het rechterlijk gezag hierdoor wordt aangetast, maar bovendien, dat de administratie al heel gereed als partijdig wordt beschouwd.

E. De schuldvraag.

36. Met Van Wijk[1] kunnen wij instemmen dat de toepassing van politiedwang, zeker indien deze beperkt blijft in de zin zoals hiervoor is aangegeven, niet van het al dan niet schuldig zijn van de betrokkene afhankelijk behoeft te worden gesteld. Zijn voorbeeld van de man, die nagelaten heeft sneeuw te ruimen, omdat hij daartoe fysiek niet in staat was, lijkt ons intussen minder gelukkig gekozen. Bij het gebod om sneeuw te ruimen is immers niet bepaald, dat degene, tot wie dit gebod gericht is, het nodige zelf moet verrichten, maar er wordt slechts geëist, dat men een bepaalde toestand, nl. een schone stoep, schept. Maar afgezien hiervan, er laten zich stellig gevallen denken, waarin een gebod niet vervuld is, terwijl toch bij de betrokkene alle schuld afwezig is; b.v. er wordt bevolen een bouwvallig huis af te breken en de betrokkene bezit geen enkel middel de afbraak tot stand te brengen. Uit de aard van het dwangmiddel vloeit voort, dat bij wege van politiedwang de afbraak mag worden bevolen en doorgezet en zelfs dat, indien dit later wel mogelijk zou zijn, de kosten verhaald mogen worden.

Ook het onthouden van het onrechtmatig verkregen voordeel mag, naar de aard van het dwangmiddel, zo nodig worden toegepast, bij ontbreken van alle schuld. De man, die over de grens wordt geduwd, ook al geschiedt dit tegen zijn zin, mag worden teruggeleid.

Moeilijker ligt evenwel deze kwestie bij de vierde categorie van dwangmiddelen: het toevoegen van nadeel. Hierbij wordt een dergelijke inbreuk gemaakt op de integriteit van de betrokken personen, dat er wel klemmende argumenten moeten zijn om op te treden, ook indien van afwezigheid van alle schuld is gebleken. Dergelijke gevallen laten zich intussen toch denken. In het douanerecht treft men b.v. de

[1] Politiedwang, blz. 81.

mogelijkheid van toepassing van het opleggen van een administratieve boete aan in gevallen, waarin een vergunning tot invoer is verleend onder de voorwaarde, dat de goederen een bepaalde bestemming krijgen, zodat naderhand de nodige heffingen kunnen worden verricht. Bij een ver doorgevoerd controlesysteem zou men aan een ieder, die de goederen vervoert of verhandelt, de verplichting van het doen van mededelingen hieromtrent kunnen opleggen; daarmede zou controle op alle vervoers- en beschikkingsdaden gepaard kunnen gaan, met als gevolg dat het mogelijk is te achterhalen wie schuld treft indien de goederen aan het verkeer onttrokken zijn en mitsdien het object van de heffing. Deze gang van zaken zou echter uiterst kostbaar en hinderlijk zijn en zij wordt in de praktijk dan ook niet gevolgd. De consequentie is, dat, indien uiteindelijk een deel van de goederen niet terug te vinden is, ook praktisch niet meer is vast te stellen wie daarvoor aansprakelijk is te achten. Zo is men er toe gekomen de administratieve boete te bedreigen tegen degene, die de goederen heeft ingevoerd, in beginsel ook in het geval hij afwezigheid van alle schuld kan aantonen. In deze situatie moest het belang van de gemeenschap bij het laag houden van de kosten voor de controle praevaleren boven het belang dat geen nadeel wordt berokkend, tenzij het de betrokkene kan worden verweten dat hij een verbod niet heeft vervuld.

Het zou bepaald ongelukkig uitvallen, indien wij dit prae-advies zouden eindigen met de verdediging van toepassing van een sanctie in gevallen van afwezigheid van alle schuld. Wij stelden slechts enkele uitzonderingen voorop om met te meer nadruk te kunnen stellen, dat de regel anders luidt. De regel is ontleend aan het *belang der gemeenschap*; dit belang nu zal slechts zelden toestaan, dat met dwangmiddelen gereageerd wordt tegen degene, die zonder schuld een ongewenste situatie veroorzaakte. Stellig is dit het geval, indien de dwangmiddelen er toe strekken de betrokkene nadeel toe te brengen. Daarbij kan het er niet toe doen of dit geschiedt bij wege van administratieve sanctie of van straf.

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

III	Verslag van de algemene vergadering, 19 Maart 1940	*f* 0,55
V	Verslag van de algemene vergadering, 19 April 1941	„ 0,55
VI	De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr A. Kleijn en Mr J. V. Rijperda Wierdsma voor de algem. vergadering op 27 Juni 1942 .	„ 2,25
IX	Verslag van de algemene vergadering, 25 Sept. 1943	„ 0,90
X	Administratieve rechtspraak op economisch terrein. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr E. Bloembergen en Mr H. E. R. E. A. Frank voor de algem. vergadering op 29 Maart 1946	„ 1,50
XI	Nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen. Rapport van de commissie, ingesteld door het bestuur der Vereniging ter nadere bestudering van het onderwerp: De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen	„ 0,50
XII	Verslag van de algemene vergadering, 29 Maart 1946	„ 1,25
XIV	Verslag van de algemene vergadering, 13 Juni 1947	„ 1,25
XVI	Verslag van de algemene vergadering, 28 Mei 1948	„ 0,95
XVII	Het administratief recht in de grondwet. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr S. J. Fockema Andreae en Prof. Mr D. Simons voor de algemene vergadering op 13 Mei 1949	„ 1,—
XVIII	Verslag van de algemene vergadering, 13 Mei 1949	„ 1,25
XIX	Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht. Prae-adviezen, uitgebracht door Dr S. O. van Poelje en Prof. Mr C. H. F. Polak met een nota van Prof. Dr F. de Visschere voor de algemene vergadering op 19 Mei 1950	„ 2,90
XX	Verslag van de algemene vergadering, 19 Mei 1950	„ 1,50
XXI	Verhoogde rechtsbescherming Verslag van de algemene vergadering, 19 October 1950, ter bespreking van het Verslag van de Commissie De Monchy . .	„ 1,50
XXII	De voorwaardelijke beschikking. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr H. Fortuin en Mr A. J. Hagen voor de algemene vergadering op 18 Mei 1951	„ 1,90
XXIII	Verslag van de algemene vergadering, 18 Mei 1951	„ 1,50
XXIV	Algemene beginselen van Behoorlijk Bestuur. Prae-adviezen uitgebracht door Prof. Dr I. Samkalden en Prof. Mr G. J. Wiarda voor de algemene vergadering op 30 Mei 1952	„ 2,90

XXVI Samenwerking van Overheid en particulieren.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr J. W. Noteboom en Mr L. R. J. Ridder van Rappard voor de algemene vergadering op 29 Mei 1953 . . . . . f 1,90

XXVII Samenwerking van Overheid en particulieren.
Verslag van de Algemene Vergadering op 29 Mei 1953 . . . . „ 1,90

XXVIII Rapport van de Commissie in zake algemene bepalingen van Administratief Recht . . . . . „ 3,10

XXIX Politiedwang.
Prae-adviezen uitgebracht door Prof. Mr W. F. Prins en Mr H. D. van Wijk voor de algemene vergadering op 21 Mei 1954 „ 3,35

XXX Politiedwang.
Verslag van de algemene vergadering op 21 Mei 1954 . . . „ 1,90

XXXII Bestuursrecht en bestuurskunde.
Verslag van de algemene vergadering op 20 Mei 1955 . . . „ 1,50

XXXIII Algemene bepalingen van administratief recht.
Verslag van de algemene vergadering op 27 November 1953 „ 1,75

XXXIV Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij behartiging van openbare belangen.
Prae-adviezen uitgebracht door Dr. B. de Goede en Dr. M. Troostwijk voor de algemene vergadering van 18 mei 1956 . „ 3,—

XXXV Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij behartiging van openbare belangen.
Verslag van de algemene vergadering op 18 mei 1956 . . . . „ 1,90

Wetgevingstechniek

Rapport van een commissie uit de Vereniging voor Administratief Recht 1948 . . . . . „ 3,50

UITGAVEN VAN H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V.
HAARLEM