

# Jurisprudentie

## De weigering van een jachtakte door de korpschef van de politie als een bestraffende sanctie?

Annotatie bij ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1748

Mr. dr. drs. B. van der Vorm\*

194

1. In het bestuurlijke sanctierecht wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen herstelsancties en bestraffende sancties. De enige algemeen geaccepteerde bestuurlijke bestraffende sanctie is de bestuurlijke boete. Omdat deze sanctie bestraffend van aard is, geldt het zogenoemde *una via*-beginsel. De strekking van dit beginsel is dat indien dezelfde gedraging zowel bestuurlijk als strafrechtelijk kan worden afgedaan, de keuze voor een der wegen op een gegeven moment definitief is.<sup>1</sup> Indien een bestuurlijke sanctie, zoals bijvoorbeeld de toepassing van artikel 13b Opiumwet, als een bestraffende sanctie zou worden aangemerkt, heeft dit consequenties voor een eventuele strafrechtelijke vervolging wegens hetzelfde feit.<sup>2</sup> Eenzelfde manier van redeneren zou kunnen worden gehanteerd over de Wet Bibob; indien de intrekking van een vergunning op grond van deze wet wordt gekwalificeerd als een bestuurlijke bestraffende sanctie, staat het *una via*-beginsel een vervolging wegens hetzelfde feit in de weg. De jurisprudentie van de Afdeling is evenwel zonneklaar: zowel de toepassing

van artikel 13b Opiumwet<sup>3</sup> als de intrekking van een vergunning op grond van de Wet Bibob<sup>4</sup> worden door de Afdeling niet aangemerkt als een bestraffende sanctie. Geheel vrij van commentaar is deze bestendige jurisprudentie overigens niet.<sup>5</sup> Dat het aanmerken van een bestuurlijke sanctie (of maatregel) als een bestraffende sanctie daadwerkelijk gevolgen heeft voor een hierop volgende vervolging, heeft de jurisprudentie rondom het alcoholslotprogramma laten zien.<sup>6</sup> In de onderhavige casus staat een soortgelijke problematiek centraal, namelijk de weigering tot verstrekking van een jachtakte door de korpschef.<sup>7</sup>

2. De feiten in deze zaak zijn als volgt. De appellant heeft op 16 juli 2018 bij de korpschef een aanvraag ingediend voor de verkrijging van een jachtakte. De reden van deze aanvraag van de appellant is gelegen in het feit dat hij zelf wild wil schieten en leveren (aan de horeca), en hij de juiste opleiding heeft gevolgd en zijn jachtdiploma heeft gehaald (r.o. 1). Uit de feiten blijkt dat de korpschef de aanvraag heeft afgewezen, omdat uit het

\* Mr. dr. drs. B. van der Vorm is universitair docent straf(proces)recht en is verbonden aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen en het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht. Hij is tevens redacteur van dit tijdschrift.

1 B. van der Vorm, 'Enkele opmerkingen over het *una via*-beginsel en het nieuwe Wetboek van Strafvordering', *TBS&H* 2018, p. 219.

2 B. van der Vorm, 'De sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet: een mogelijk vervolgingsbeletsel voor het Openbaar Ministerie', *PROCES* 2019, p. 40-52.

3 Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1930.

4 ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7372, AB 2013/70, m.nt. A.E.M. van den Berg.

5 A.E. Schilder, 'Goochelen met Damocles', *Gst.* 2019/143; R. Salet & H.J.B. Sackers, 'Spanningen tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit', *NJB* 2019/766.

6 Zie hierover: M.S. Groenhuijsen, 'Het alcoholslot op slot in het Nederlandse strafrecht en bestuursrecht', *DD* 2015, p. 335-342.

7 De term jachtakte zal na de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden gewijzigd in: een 'omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit'.

Justitieel Documentatie Systeem een registratie van een misdrijf stond vermeld die een verlening van een jachtakte in de weg stond. De appellante is namelijk op 10 juli 2015 veroordeeld tot een geldboete van € 320 subsidiair zes dagen hechtenis, met een voorwaardelijke proeftijd van twee jaren, voor een overtreding van artikel 13 lid 1 en artikel 55 lid 3, aanhef en onder b, Wet wapens en munitie (r.o. 1). Concreet is deze veroordeling gebaseerd op het voorhanden hebben van een zogenoemde ‘butcher knuckle pounder’, die door de Koninklijke Marechaussee op Schiphol is aangemerkt als een boksbeugel. De veroordeling staat volgens artikel 3.28 lid 3, aanhef en onder e, Wet natuurbescherming, een verlening dwingend in de weg, aldus de korpschef en de rechtbank (r.o. 1.1).

3. In hoger beroep wordt door de appellante allereerst betoogd dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat in zijn geval geen uitzondering kon worden gemaakt door af te wijken van artikel 3.28 lid 3, aanhef en onder e, Wet natuurbescherming (r.o. 2). Op grond van een analyse van de wetsgeschiedenis komt de Afdeling tot de conclusie dat artikel 3.28 lid 3, aanhef en onder e, Wet natuurbescherming, dwingend is geformuleerd en dat de korpschef geen beoordelingsruimte heeft om hiervan af te wijken. Alle misdrijven genoemd in de Wet wapens en munitie leiden altijd tot een weigering van de jachtakte, omdat dit betekent dat de betrokkene per definitie niet zorgvuldig omgaat met (vuur)wapens (r.o. 3.2).

4. Ten tweede wordt door de appellante betoogd dat de weigering van de jachtakte moet worden beschouwd als een punitieve bestuursrechtelijke maatregel. Met deze weigering wordt de appellante dubbel gestraft wegens hetzelfde feit, hetgeen strijd oplevert met artikel 6 EVRM (r.o. 2). De Afdeling geeft een uiteenzetting van de bekende Engel-criteria (r.o. 4) en verlegt de aandacht vervolgens naar de weigering om een jachtakte te verlenen. Volgens de Afdeling is deze weigering niet aan te merken als een bestraffende sanctie, omdat het een preventieve bestuurlijke maatregel is die erop is gericht te waarborgen dat legale wapens alleen in handen komen van diegenen die kunnen omgaan met de verantwoordelijkheid die het bezit van vuurwapens met zich brengt. Het betreft hier een ‘veiligheidswaarborg’ en strekt tot de bevordering van de openbare orde en de veiligheid van de samenleving (r.o. 4.1).

5. Hoe moet deze uitspraak van de Afdeling worden geïnterpreteerd? Naar mijn mening past deze uitspraak naadloos in jurisprudentie over het niet-bestruffende karakter van artikel 13b Opiumwet en de weigering/intrekking van een vergunning op grond van de Wet Bibob. Wat dat betreft is er niet iets nieuws onder de zon. Wat nog wel de moeite waard is, is de toepassing van de Engel-criteria

door de Afdeling op de weigering van de verlening van de jachtakte:

*‘De kwalificatie die de wetgever aan de maatregel geeft, het met de maatregel beoogde doel en de aard en de zwaarte van de maatregel maken dat de maatregel niet is aan te merken als een bestraffende sanctie. Dat betekent dat geen sprake is van dubbele bestraffing voor hetzelfde feit.’ (r.o. 4.1.)*

Uit deze overweging van de Afdeling blijkt dat er nogal grote stappen worden gezet om thuis te komen. Ik geef hiervan twee voorbeelden. Ten eerste blijkt nergens waarom de zwaarte van de maatregel niet maakt dat deze niet bestraffend van aard zou zijn. Hiermee wil ik niet betogen dat deze maatregel zó zwaar is dat hij bestraffend van aard is, maar er zou wel meer over kunnen worden duidelijk gemaakt dan deze overweging van de Afdeling.<sup>8</sup> Ten tweede maakt de Afdeling geen verschil tussen een ‘maatregel’ en een ‘sanctie’. De Afdeling overweegt immers dat de ‘maatregel niet is aan merken als een bestraffende sanctie’. Nu klopt dit natuurlijk wel, maar een maatregel is in het geheel niet op één lijn te stellen met een sanctie. Wat is nu het onderscheid tussen een bestuurlijke sanctie en een bestuurlijke maatregel?

*‘Een bestuurlijke sanctie moet worden onderscheiden van een bestuurlijke maatregel (in de vorm van een intrekking of sluiting) waarbij een verplichting wordt opgelegd of een recht ontnomen zonder dat er een directe relatie is met een gepleegde overtreding, zoals een maatregel die louter in het kader van de openbare orde-handhaving wordt genomen. Bij zo’n maatregel is er geen noodzakelijke relatie met een overtreding.’<sup>9</sup>*

Bezien in dit perspectief kan worden afgevraagd of de weigering van de jachtakte kan worden aangemerkt als een bestuurlijke maatregel. Er wordt immers een recht ontnomen, terwijl er een directe relatie is met de gepleegde overtreding, namelijk de overtreding van de Wet wapens en munitie. Er is voorts een noodzakelijke relatie tussen de weigering van de jachtakte en de overtredingen van de Wet wapens en munitie, nu een overtreding van de Wet wapens en munitie altijd leidt tot een weigering van een jachtakte. Volgens artikel 5:2 lid 1 onder a Awb is de bestuurlijke sanctie: een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak. Maakt dit deze weigering dan niet tot een bestuurlijke sanctie?<sup>10</sup>

6. Mijn conclusie is dat ten aanzien van de weigering om een jachtakte te verlenen op goede gronden kan worden betoogd dat deze niet is aan te merken als een bestuurlijke bestraffende sanctie. Wel vraag ik mij af of deze

8 Zie ook de zevende opmerking in de annotatie van C.M.M. van Mil onder ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1748, AB 2021/346.

9 F.C.M.A. Michiels & B.W.N. de Waard, *Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties*, Den Haag: Boom juridische uitgeverij 2007, p. 129.

10 Vgl. ABRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7319, AB 2011/238, m.nt. F.R. Vermeer.

weigering niet vooral moet worden aangemerkt als een bestuurlijke sanctie, in plaats van een 'preventieve bestuurlijke maatregel'. Juist de dwingende formulering van artikel 3.28 lid 3 onder e, Wet natuurbescherming die ertoe leidt dat alle misdrijven van de Wet wapens munitie moeten leiden tot een weigering van de jachttakte, lijkt de conclusie te rechtvaardigen dat sprake is van een noodzakelijke relatie met de overtreding.