

Vergaderjaar 2018–2019

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**Nr. 458**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2018

De Vaste Kamercommissie van Justitie en Veiligheid heeft mij bij brief van 13 september 2018 verzocht te reageren op het artikel «Buiten de rechter om?»<sup>1</sup>. Met deze brief ga ik in op dit verzoek.

Het artikel bestaat uit twee delen. Het eerste deel beschrijft een aantal ontwikkelingen naar aanleiding van de vraag in hoeverre de oplegging van sancties feitelijk is verschoven van het rechterlijke naar het buitengerechtelijke domein. In het tweede deel zetten de auteurs die beide werkzaam zijn bij de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) uiteen hoe de Raad aankijkt tegen het bestaan van mogelijkheden voor buitengerechtelijke sanctietoepassing. Deze uiteenzetting staat betrekkelijk los van de gesignaleerde ontwikkelingen en lijkt vooral te zien op een algemene zorg dat het de buitengerechtelijke sanctietoepassing zou ontbreken aan in het procesrecht geborgde beginselen ten aanzien van onder meer de waarheidsvinding en openbaarheid.

In deze brief geef ik eerst kort een samenvatting van de ontwikkelingen die de auteurs signaleren met betrekking tot de sanctionering van strafbare en voor punitieve sancties in aanmerking komende gedragingen door de rechtspraak, politie, openbaar ministerie en bestuursorganen. Voor zover deze ontwikkelingen betrekking hebben op de strafrechtelijke sanctionering, zijn deze overigens in lijn met de ontwikkelingen die worden gesignaleerd in het onlangs aan uw Kamer gezonden rapport over de evaluatie van de Wet OM-afdoening.<sup>2</sup> In het tweede deel van deze brief plaats ik de gesignaleerde ontwikkelingen in het perspectief van het beleid dat is beoogd met onder meer de Wet OM-afdoening en reageer ik voorts op de door de Raad geuite zorgen over de buitengerechtelijke sanctionering.

<sup>1</sup> Frank van Tulder en Saskia Sicking, *Buiten de rechter om?*, Justitiële Verkenningen, jaargang 2018, nr 4, pagina 9–27

<sup>2</sup> Kamerstuk 29 279, nr. 440

Deze brief gaat niet in op de door de auteurs gepresenteerde cijfers en knelpunten die samenhangen met het oordeel van de rechter in verzet-zaken en bij mislukte executies, alsook niet op de hoge transacties. Deze zijn onderwerp van de kabinetsreactie naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening die ik u dit najaar separaat toestuur. Op dit moment ben ik over de in de kabinetsreactie aan te kondigen maatregelen in gesprek met het Openbaar Ministerie en de Raad voor de rechtspraak.

## **Ontwikkelingen**

Wat betreft de sanctionering van overtredingen (waarvan de verkeersover-tredingen zijn uitgezonderd) is sprake van een daling van het aandeel van de rechtspraak (van 35% naar 21% in de periode 2005 – 2016) ten opzichte van die van het openbaar ministerie en opsporingsinstanties. De auteurs hebben niet kunnen vaststellen of deze daling samenhangt met de introductie van de wet OM-afdoening.

Het aandeel van de rechter bij de bestraffing van misdrijven is stabiel 60%. Te dien aanzien is geen sprake van een verdringing van de recht-spraak door het openbaar ministerie en opsporingsinstanties. Omdat opsporingsinstanties in lichte misdrijfzaken een strafbeschikking kunnen opleggen, is sinds de invoering van strafbeschikking het aandeel van het openbaar ministerie bij de bestraffing van misdrijven iets kleiner geworden.

Hoewel bestuursorganen de afgelopen jaren meer mogelijkheden hebben gekregen om punitieve sancties op te leggen aan (rechts)personen, hebben deze uitgebreider mogelijkheden niet geleid tot het feitelijk ook vaker opleggen van punitieve sancties. Wel signaleren de auteurs een verschuiving in het onderlinge aandeel van het strafrecht en het bestuurs-recht bij de bestraffing respectievelijk sanctionering van overtredingen doordat de daling van het aantal zaken in het strafrechtelijke segment groter is dan in het bestuursrechtelijke segment. De auteurs kunnen – omdat de rechtspraak hierover onvoldoende systematisch gegevens verzamelt – geen uitspraken doen over de vraag hoe vaak de bestuurs-rechter wordt ingeschakeld en hoe vaak hij een bestreden sanctiebesluit wel of niet in tact laat.

## **Waardering van de ontwikkelingen en zorg bij de Raad**

### *Sanctionering overtredingen*

De auteurs zeggen niet met zekerheid uitspraken te kunnen doen in hoeverre de daling van het aandeel van de rechter bij de sanctionering van overtredingen het gevolg is van de Wet OM-afdoening. Geconstateerd kan wel worden dat deze gesignaleerde ontwikkeling in lijn is met de bedoeling van de Wet OM-afdoening: minder zaken automatisch naar de rechter als gevolg van het dagvaarden van de verdachte omdat hij niet reageert op een transactieaanbod na constatering van een overtreding. Met de Wet OM-afdoening is bewerkstelligd dat de verdachte zelf het initiatief moet nemen om naar de rechter te gaan als hij het niet eens is met de uitgevaardigde strafbeschikking (verzet). Vooral bij feitgecodeerde zaken<sup>3</sup> lijkt de OM-afdoening tot een daling van het aandeel aan de rechter voorgelegde strafzaken te hebben geleid. Wel heeft de rechter aan

<sup>3</sup> Dat zijn zaken overwegend betrekking hebbend op overtredingen die met gebruikmaking van een feitcode (zoals opgenomen in de Bijlage bij de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, Bijlage I en II bij het Besluit OM-afdoening en de bij de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen behorende bijlage) geautomatiseerd in de strafrechtketen worden verwerkt.

de behandeling van deze zaken meer werk dan ten tijde van de transactiepraktijk. Verdachten verschijnen meestal ter terechtzitting en hebben een verhaal. In het verleden deed de rechter de meeste van de na een mislukte transactie gedagvaarde zaken bij verstek af. Als het aandeel van de rechter bij de sanctionering van overtredingen is gedaald omdat hij minder zaken krijgt voorgelegd die hij eerder bij verstek afdeed, is die ontwikkeling moeilijk te problematiseren als een marginalisering van zijn rol.

### *Sanctionering van misdrijven*

Ten aanzien van de sanctionering van misdrijven – zo schetsen de auteurs – is geen sprake van een substitutie of verdringing van de rechtspraak door het openbaar ministerie. Over het aandeel van de bestuursrechter bij door bestuursorganen opgelegde punitieve sancties alsook over de eventuele marginalisering van dat aandeel kunnen de auteurs niets met zekerheid zeggen.

Concluderend zijn er geen concrete aanwijzingen in de geschetste ontwikkelingen die aanleiding zijn voor een zich wijzigende rol en betekenis van de rechter anders dan uitdrukkelijk door de wetgever is bedoeld.

### *Zorg over de buitengerechtelijke afdoening en marginalisering van de rechter*

In het tweede deel van het artikel zetten de auteurs uiteen welke algemene zorgen bij de Raad leven over de kwaliteit van de buitengerechtelijke procedures. Deze zouden met minder proceswaarborgen zijn omkleed dan het geval is bij de gerechtelijke procedures. De uiteenzetting lijkt daaraan te verbinden dat een sanctionerende rechter te prefereren zou zijn boven de sanctionering door anderen dan de rechter.

In reactie wil ik voorop stellen dat de rechtspraak, met uitzondering van de oplegging van vrijheidsbenemende straffen, niet als enige bevoegd is om justitiabelen te sanctioneren. De wetgever kent uitdrukkelijk ook aan de opsporingsinstanties, het openbaar ministerie en bestuursorganen sanctionerende bevoegdheden toe. Dit is vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering alsook in diverse andere wetten waarin de sanctionerende bevoegdheden voor bestuursorganen de afgelopen jaren in zoverre zijn uitgebreid dat zij meer maatwerk kunnen aanbrengen in het soort en de hoogte van op te leggen sancties.

Altijd gelden met betrekking tot de uitoefening van deze bevoegdheden wettelijke procedurele waarborgen waaronder ook de mogelijkheid dat justitiabelen in geval zij een besluit of beschikking bestrijden, de rechter kunnen adiëren. De rechter kan in die gevallen de bestreden beslissing marginaal of inhoudelijk toetsen.

Dit toezicht door de rechter op zaakniveau in combinatie met vormen van systeemtoezicht<sup>4</sup> zijn belangrijke schakels voor de waarborging van de kwaliteit van waarheidsvinding door opsporingsinstanties, openbaar ministerie en bestuursorganen, de effectiviteit van de bestraffing of sanctionering en van de doelmatigheid van buitengerechtelijke processen. Primair doel van het toezicht is om te leren van bevindingen en om processen waar nodig te verbeteren. Voorts dragen de rechterlijke toetsing en het toezicht bij aan de transparantie (openbaarheid) over de werkwijzen van opsporingsinstanties, openbaar ministerie en bestuursorganen.

---

<sup>4</sup> In de strafrechtelijke keten vindt toezicht op de politie plaats door de Inspectie Justitie en Veiligheid en op het Openbaar Ministerie door de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden.

Al met al deel ik niet de algemene zorgen van de Raad over het gebrek aan buitengerechtelijke proceswaarborgen alsook niet die over de marginalisering van de rechter. Het aanzien en de positie van de rechter wordt naar mijn oordeel niet bepaald door het aantal zaken dat hij behandelt. Dat de rechter zelf minder straffen oplegt, betekent zeker niet dat zijn rol en betekenis daardoor afneemt. Gelet op de ontwikkelingen – zoals de gemiddeld toegenomen zaakzwaarte – neemt zijn rol en betekenis als toetsende rechter toe.

Wel deel ik de waarneming van de Raad dat vanuit het oogpunt van rechtseenheid niet wenselijk is dat de sanctionering via het bestuursrecht een punitiever karakter krijgt dan bestraffing via het strafrecht. In dit verband wijs ik op mijn nader rapport naar aanleiding van het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State over bestuurlijke sancties (Stcrt, 2018, nr. 31269). Hierin kondig ik onder meer het voornemen aan om in de Algemene wet bestuursrecht te verankeren dat voor de overtreding van vergelijkbare normen de maximale bestuurlijke boete niet hoger mag zijn dan de maximale strafbedreiging in het strafrecht.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus