

## De ene Afdeling is de andere niet

Heleen de Jonge van Ellemeet, actueel tot 26-10-2015

Actueel tot	26-10-2015
Auteur	Heleen de Jonge van Ellemeet <sup>[1]</sup>
Folio weergave	<a href="#">Download gedrukte versie (PDF)</a>
Vakgebied(en)	Staatsrecht / Nationaliteitsrecht Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen Strafprocesrecht / Tenuitvoerlegging

Op 14 september 2015 verscheen van de Afdeling advisering van de Raad van State het ongevraagde advies getiteld *Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht*.<sup>[2]</sup> In vijfendertig jaar tijd bracht de Raad van State slechts twee keer eerder zo'n spontaan advies uit. Kennelijk achtte het Hoge College van Staat het noodzakelijk om langs deze weg aan de regering aandacht te vragen voor de positie van de burger tegenover het bestraffend bestuur.

Het advies is in de eerste plaats ingegeven door de enorme vlucht die de bestuurlijke boete heeft genomen – de bedreiging van zware, complexe overtredingen met bestuurlijke boetes, hoge boetes voor relatief lichte feiten – en de constatering dat in het streven naar efficiency de keuze voor het punitieve bestuursrecht snel wordt gemaakt, terwijl de wetgever onvoldoende rekening houdt met de gevolgen daarvan voor de justitiabele.

Een tweede reden voor en rode draad in het advies is de introductie van de strafbeschikking als modaliteit om strafbare feiten buitengerechtelijk af te doen.<sup>[3]</sup> Ook die heeft volgens de Raad van State bijgedragen aan een handhavingssysteem waarin de rechtsbescherming onderbelicht is geraakt.

De Afdeling bepleit een betere afstemming van het strafrecht en het punitieve bestuursrecht voor wat betreft de wettelijk geregelde rechtspositie van de justitiabele. Het advies bevat daartoe zowel algemene denkrichtingen als enkele concrete voorstellen. Die hebben onder meer betrekking op de ruimte voor de bestuursrechter om de bestraffing te toetsen, griffierechten en de schorsende werking van rechtsmiddelen, verjarings- en beroepstermijnen, de hoorplicht en rechtsbijstand.<sup>[4]</sup>

Naast de trend dat punitieve sancties zonder tussenkomst van de strafrechter worden opgelegd, is er de ontwikkeling dat strafrechtelijke procedures vaker doorwerken in het bestuursrechtelijk domein. Denk bijvoorbeeld aan de Wet Bibob en de openbare orde-overwegingen in het vreemdelingenrecht. Strafrechters en bestuursrechters moeten dus de scheidslijn tussen hun domeinen scherp in het oog houden, zich niet te snel achter het oordeel van de ander verschuilen en bedacht zijn op mogelijke *spill-over* effecten van hun uitspraken.<sup>[5]</sup>

In dit licht wekt een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) verbazing, omdat het juist van weinig besef van de strafvorderlijke praktijk getuigt.<sup>[6]</sup> De zaak betreft de afwijzing van een naturalisatieverzoek, omdat appellant een gevaar vormt voor de openbare orde. Hij heeft namelijk nog geen vier jaar eerder een transactievoorstel wegens een mishandeling aanvaard en in dat kader een taakstraf uitgevoerd. Ingevolge artikel 9 lid 1 aanhef en onder a Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) en bijbehorend beleid in de Handleiding van de toepassing van de

RWN is dit, behoudens bijzondere omstandigheden, een grond om hem niet het Nederlanderschap te verlenen.

Appellant heeft aangevoerd dat hij met het transactievoorstel akkoord is gegaan zonder te begrijpen waarmee hij instemde, dat het een ruzie in de huiselijk sfeer betrof, hij in harmonie met zijn gezin leeft en dat de kans op recidive nihil is. De ABRvS overweegt dat de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de aangevoerde omstandigheden bij zijn besluitvorming heeft betrokken en zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat die niet als bijzonder kunnen worden aangemerkt, mede omdat zij reeds 'door de strafrechter bij diens oordeel zijn betrokken'.

De strafrechter? Door destijds de door het OM voorgestelde taakstraf uit te voeren, heeft appellant toch juist voorkomen dat hij voor de rechter moest komen?

Mogelijk hebben we hier te maken met een *slip of the pen*, maar dan wel één die later in de uitspraak nogmaals opduikt. De ABRvS overweegt namelijk ook dat de weigering om appellant te naturaliseren niet kan worden aangemerkt als een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 EVRM, zodat appellant daardoor niet nogmaals is gestraft voor het feit waarvoor hem 'door de strafrechter een werkstraf is opgelegd'.

Ik wil hier niet betogen dat de beroepsgronden van appellant zeker tot een andere uitkomst zouden hebben geleid, indien de ABRvS had onderkend dat er in dit geval nooit een strafrechter aan te pas is gekomen. Maar het is wel zaak dat de Raad van State ook als hoogste bestuursrechter scherp blijft op het verschil tussen een veroordeling door de strafrechter en de buitengerechtelijke afdoening van een zaak.

#### Voetnoten

[1]

Mr. drs. C.H. de Jonge van Ellemeet is directeur van Stichting Migratierecht Nederland en rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Noord-Holland. Zij schrijft dit stuk op persoonlijke titel.

[2]

Advies W03.15.0138/II d.d. 13 juli 2015, *Stcrt.* 2015. 30280.

[3]

Zie ook procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden (2014). *Beschikt & Gewogen. Over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen.*

[4]

Een uitgebreidere samenvatting van het rapport en het bijbehorende persbericht is te vinden op [www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/](http://www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/) (15 september 2015) en in *NJB* 2015/1668, afl. 32, p. 2260.

[5]

Soms lijkt er sprake van afstemming tussen beiden, zoals in de arresten over (overtreding van) het inreisverbod die de HR en de ABRvS op respectievelijk 21 en 22 mei 2013 wezen.

[6]

ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3117.