

zie hoofdstuk  
turlijke kaart van  
issum, 2008.  
le huid van

ht aan het  
006, nr. 1, p.

stelijk water.

tionele omwen-  
8, p. 312.

Van Hijum,

tionele omwen-  
8.

lisering van  
gevoerd. We  
ie je nu wel

ht van

graal water-

graal water-

# BOEKEN

Onder redactie van mr. dr. G.S.A. Dijkstra (Universiteit Utrecht) en  
prof. dr. Th.A.J. Toonen (Universiteit Leiden, TU Delft)

## De strafbeschikking: vooruitstrevend of een stap te ver?

Bespreking van:

- Kessler, M. & B.F. Keulen, *De strafbeschikking*, Deventer, 2008.
- Mitsch, W., *Recht der Ordnungswidrigkeiten*, Berlin, Heidelberg, New York, 2005 (tweede druk).

GERRIT DIJKSTRA & PAUL NIEUWENBURG

Mr. dr. G.S.A. Dijkstra en dr. P. Nieuwenburg zijn verbonden aan de Universiteit Leiden  
(Departement Bestuurskunde)

Onlangs verscheen een boek over de *Wet OM-afdoening*, een recente wet die het mogelijk maakt dat (onder meer) het Openbaar Ministerie zelf straffen oplegt zonder rechterlijke tussenkomst (de zogenaamde strafbeschikking). Dit boek is afkomstig van twee auteurs (Kessler en Keulen) die zelf als wetgevingsjuristen bij het ministerie van Justitie nauw betrokken waren bij de ontwikkeling van de *Wet OM-afdoening*. Het boek bevat een nauwkeurige beschrijving van de inhoud van deze wet en vormt een lezenswaardige introductie op deze wet. Gegeven de achtergronden van de beide auteurs mag van hen niet verwacht worden dat zij een kritische houding aannemen. Sterker nog, zij beschouwen deze wet (letterlijk) als vooruitstrevend, ook in internationaal vergelijkend perspectief. In hun voorwoord stellen zij dat in Europa alleen landen als Duitsland en Zweden een enigszins vergelijkbare wetgeving kennen.

De kwalificatie 'vooruitstrevend' is intrigerend. Anders dan beide auteurs zien wij de voordelen van de *Wet OM-afdoening* minder duidelijk. Eerlijk gezegd zien wij (anders dan de auteurs) ook grote nadelen. Gegeven deze nadelen achten wij de term 'vooruitstrevend' dan ook ongepast. Hieronder zullen wij eerst ingaan op de hoofdlijnen van de *Wet OM-afdoening* en daarbij een aantal kritische kanttekeningen plaatsen. Aan de hand van een boek van de Duitse hoogleraar Mitsch willen wij vervolgens de Nederlandse wetgeving vergelijken met de 'vergelijkbare' Duitse wetgeving (*Ordnungswidrigkeitengesetz*). 'Vooruitstrevend' is wat ons betreft, anders dan de auteurs van het boek over deze wet, geen juiste kwalificatie voor de *Wet OM-afdoening*. Wie vanuit de leer van de *Trias Politica*

(zie onder andere Montesquieu) de Wet OM-afdoening beschouwt komt tot opzienbarende conclusies. Zoals reeds vermeld krijgt het Openbaar Ministerie in deze wet de mogelijkheid om zelf straffen op te leggen, zonder voorafgaande rechterlijke bemoeienis. Het gaat hierbij om overtredingen en misdrijven waarop maximaal een gevangenisstraf van zes jaar staat. Het Openbaar Ministerie mag daarbij alleen geldstraffen, taakstraffen en ontzeggingen van rijbevoegdheid opleggen.

### Trias Politica

.. 70 ..

De voorstanders van deze wet doen er alles aan om de op te leggen straffen te bagatelliseren (het Openbaar Ministerie spreekt zelf van 'lichte straffen'). Volgens wordt gewezen op de voordelen (efficiency, ontlasting van de strafrechtsteden, meer aandacht van de strafrechter voor de zaken die er echt toe doen). Naar onze mening is er geen plaats voor het bagatelliseren van de straffen die het Openbaar Ministerie op mag leggen. De ontzegging van de rijbevoegdheid voor een half jaar of een taakstraf van maximaal 180 uur voor volwassenen zullen er vaak toe leiden dat de betrokkene zijn baan verliest. Voor iemand die werkloos is kan een dergelijke veroordeling ertoe leiden dat hij vanwege het hebben van een strafblad geen werk meer vindt. Het is bovendien evident dat een dergelijke bevoegdheid van het Openbaar Ministerie in strijd is met het beginsel van de machtenscheiding. In het Nederlandse staatsbestel vormt het Openbaar Ministerie een onderdeel van de uitvoerende macht.

In het verleden was enige discussie over de positie van het Openbaar Ministerie mogelijk (de zogenaamde staande magistratuur); de afgelopen decennia hebben in Nederland volstrekt duidelijk gemaakt dat sprake is van een integraal onderdeel van de uitvoerende macht. Het Openbaar Ministerie is de afgelopen decennia steeds meer ondergeschikt gemaakt aan de Minister van Justitie en daarmee aan de controle van de volksvertegenwoordiging. Terwijl het Openbaar Ministerie in toenemende mate een 'normaal' onderdeel van de uitvoerende macht is, krijgt het steeds meer eigen bevoegdheden die vergelijkbaar zijn met de bevoegdheden van een rechter.

Helaas gaan de auteurs van het boek over de Wet OM-afdoening niet in op bovenstaande staatsrechtelijke beschouwingen. De vooruitstrevendheid lijkt vooral in het teken te staan van efficiency, waarbij niet of nauwelijks aandacht bestaat voor rechtsstatelijke waarden. Dat de scheiding der machten in het

gedin  
feit d:  
zaken  
alleer  
scheid  
stap v

Inter

Maar  
wij o  
Euro  
Open  
van l  
gevit  
vige  
eigen  
tran.  
Min  
wan  
ning  
sche  
ging  
roep  
Ope  
gen  
aarc  
stra  
trar  
Mir  
'voc  
  
De  
rigk  
var  
boe  
vin  
boe

geding is lijkt hen niet te deren. Ter verdediging wordt vooral gewezen op het feit dat het Openbaar Ministerie al lang verregaande bevoegdheden had om zaken buiten de rechter af te doen (de zogenaamde *transactiebevoegdheid*) en nu alleen maar een verdere stap wordt gezet. Anders gesteld, in onze termen, de scheiding der machten was toch al in het geding, deze stap is alleen maar een stap verder. Naar onze mening in ieder geval een stap te ver.

### Internationaal perspectief

Maar laten wij onze blik nu op het buitenland richten. Voor het gemak richten wij ons op de Europese landen. Meer principieel zou een vergelijking met niet-Europese landen wel een ander beeld opleveren. In een land als China heeft het Openbaar Ministerie bevoegdheden die nog verder gaan dan de bevoegdheden van het Nederlandse Openbaar Ministerie. Van een meer 'vooruitstrevende' wetgeving willen wij in dit verband niet spreken (*administratieve detentie*). Uit de lijvige studie van Tak (2004, 2005) wordt duidelijk dat het Openbaar Ministerie eigenlijk in alle Europese landen de bevoegdheid heeft om betrokkenen een transactie (schikking) aan te bieden. Een transactie betekent dat het Openbaar Ministerie de betrokkene aanbiedt een zaak niet voor de strafrechter te brengen wanneer betrokkene een bepaald geldbedrag (boete) betaalt. De Wet OM-afdoening gaat veel verder. In de eerste plaats is er sprake van een procedureel onderscheid met de transactie. Wanneer iemand zelf geen actie onderneemt na oplegging van een straf in het kader van de Wet OM-afdoening, wordt de straf onherroepelijk. Het niet ingaan op een schikkingsvoorstel, leidt ertoe dat het Openbaar Ministerie voor de vraag komt te staan de zaak wel of niet voor te leggen aan de strafrechter. In de tweede plaats is er sprake van een verschil in de aard van de op te leggen straffen. Een geldboete gaat minder ver dan een taakstraf, ontzegging van de rijbevoegdheid en het hebben van een strafblad. De transactiebevoegdheid is dan ook niet uniek voor het Nederlandse Openbaar Ministerie, de Wet OM-afdoening kan in internationaal perspectief wel degelijk 'vooruitstrevend' worden genoemd.

De Duitse hoogleraar Mitsch gaat in zijn boek uitgebreid in op het *Ordnungswidrigkeitengesetz*. Deze wet kan beschouwd worden als een soort algemene regeling van de bestuurlijke boete, vergelijkbaar met de regeling van de bestuurlijke boete in de vierde tranche van de *Algemene wet bestuursrecht*. In bijzondere wetgeving is geregeld wanneer een bestuurlijke boete opgelegd kan worden. Uit het boek van Mitsch wordt duidelijk dat de bestuurlijke boete in Duitsland vooral

betrekking heeft op verkeersovertredingen en niet zozeer op min of meer zware misdrijven, zoals in Nederland het geval kan zijn. Uit het boek van Mitsch wordt ook niet duidelijk dat het juist het Openbaar Ministerie is, die uitgebreide bevoegdheden krijgt. Ook de omvang van de straffen die in Duitsland bij wijze van bestuurlijke boete opgelegd kunnen worden, staat in geen vergelijk met de straffen die in Nederland opgelegd kunnen worden door het Openbaar Ministerie. In Duitsland gaat het vooral om tamelijk beperkte geldstraffen (maximaal 1000 Euro) en de invordering van rijbewijzen. Uit het boek van Mitsch wordt op geen enkele wijze duidelijk dat het *Ordnungswidrigkeitengesetz* ook maar in de buurt komt van de Nederlandse Wet OM-afdoening.

### Gevaarlijk hellend vlak

•• 72 ••

De conclusie uit het bovenstaande moet dan ook zijn dat Nederland voor wat betreft het toekennen van bevoegdheden aan het Openbaar Ministerie veel verder gaat dan vele andere, zo niet alle, Europese landen. De scheiding der machten is daarbij absoluut niet heilig. De uitvoerende macht, waaronder het Openbaar Ministerie, kent in Nederland uitgebreide bevoegdheden die vanuit de Trias-leer rechterlijke bevoegdheden genoemd kunnen worden. Is dit nu een probleem? Ons antwoord is overduidelijk ja. De scheiding der machten is niet voor niets ingevoerd en overwegingen van efficiency dienen daarbij, naar onze mening, een volstrekt ondergeschikte rol te spelen. Het verwijt dat wij, door deze positie in te nemen, niet vooruitstrevend mogen worden genoemd, nemen we graag voor lief als het gaat om fundamentele beginselen van de rechtsstaat.

Ten slotte moet er nog op worden gewezen dat de titel van de Wet OM-afdoening eigenlijk niet helemaal correct is. Deze wet biedt namelijk ook de mogelijkheid dat andere instanties dan het OM een strafbeschikking op kunnen leggen. De wet spreekt van strafbeschikkingen opgelegd door opsporingsambtenaren, bestuursorganen en strafbeschikkingen in fiscale en douanestrafzaken. Terecht zijn de beide auteurs op dit punt kritisch. Zij stellen dat de wet niet normeert wie uiteindelijk deze strafbeschikkingen op mogen leggen. Zonder enige wettelijke belemmering zou elke ambtenaar, arbeidscontractant of zelfs iemand die in een nog minder directe relatie tot de overheid staat, een dergelijke bevoegdheid kunnen krijgen. Met de Wet OM-afdoening begeven wij ons dan ook om meerdere redenen op een gevaarlijk hellend vlak.

Voorts a

•• Tak,  
Nijm  
•• Tak,  
Volu