

‘STRAFBESCHIKKING TE SNEL OPGELEGD’

Het alcoholslot is afgeschaft. “Eindelijk”, verzucht Henny Sackers, hoogleraar bestuurlijk sanctierecht aan de Radboud Universiteit. “Het alcoholslot is een reactie op een strafbaar feit. Daarover moet de rechter oordelen. Niet een bestuursorgaan.” Maar er zijn nog talloze andere bestuurlijke sancties die hem evenzeer een doorn in het oog zijn.

DOOR MIEK SMILDE FOTO'S CHANTAL ARIËNS

Hij werd geboren in Nijmegen, studeerde er, promoveerde er en werd er hoogleraar. Henny Sackers hoort bij Nijmegen als de Vierdaagse. “Nijmegen is een universiteit van het achterland”, zegt hij zonder gêne. “Dat betekent een nog overwegend blanke studentenpopulatie en een toenemend aantal vrouwelijke studenten. Rechten is een meidenstudie aan het worden. Waar ze tien, twintig jaar geleden nog kozen voor pedagogiek of psychologie, kiezen meisjes nu steeds meer voor rechten.”

U weet dat dat betekent dat het vak aan aanzien inboet?

“Het is voor vrouwen nou eenmaal buitengewoon aantrekkelijk om als jurist te werken, omdat het zich goed leent voor parttime werk. Niet dat mijn studenten zich dat al realiseren hoor. Veel van hen kiezen voor *hardcore* strafrecht en willen fulltime advocaat worden. Maar ik denk dat de flexibele arbeidsmogelijkheden onbewust wel een rol spelen bij de keuze voor de studie. Er is overigens ook nog steeds een grote groep studenten die voor het vak kiest omdat ze denkt met een diploma rechten snel veel geld te kunnen verdienen. Het lijkt me verstandig om dat beeld enigszins te herzien.”

UITGELOOT VOOR GESCHIEDENIS

Rechten is een emancipatiestudie. Wie zijn kinderen hoger op de maatschappelijke ladder wil zien klimmen, stimuleert hen rechten te gaan studeren. Of ingenieur te worden. Of dokter. Henny Sackers, zoon van een arbeider en een huisvrouw, ambieerde dat allemaal niet. Hij wilde het liefst geschiedenis studeren, maar werd uitgeloot. “Het is tegenwoordig onvoorstelbaar, maar geschiedenis was in de jaren zeventig nog een studie waarvoor een numerus fixus gold.” Gedwongen door het lot ging hij toen maar rechten studeren. Nu is hij hoogleraar.

DE HERZIENING VAN DE BESTUURSRECHTSPRAAK

Het kabinet is voornemens de bestuursrechtspraak ingrijpend te herzien. Straks moeten er nog maar twee hogerberoepsinstanties overblijven, de Afdeling rechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad. De Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB) moeten hierin opgaan. Het voorstel heeft goede kanten, vindt Henny Sackers. Dat er voor het bestuursrecht nu vier hoogste rechters zijn, is aan de gemiddelde burger slecht uit te leggen.

Professor Wouter Veraart zei in het vorige nummer van Mr. dat juristen in het publieke domein terrein verliezen. Bent u dat met hem eens?

“Als je kijkt naar het aantal juristen in de Tweede Kamer heeft hij zeker gelijk. Van oudsher zat er altijd een aantal spraakmakende juristen in het parlement en die zijn er nu veel minder. Misschien dat het de reden is dat de kwaliteit van de wetgeving tegenwoordig echt te wensen overlaat. Er wordt vanuit het parlement te weinig tegenwicht geboden als het gaat om fundamentele juridische beginselen. Een staatsrechtelijk geweten als Gert Jan Schutte moeten we al heel lang missen.”

ZORGVULDIG

Sackers zegt het niet voor niets. Al jaren ergert hij zich aan de matige kwaliteit van de wetgeving en de slordige manier waarop nieuwe vormen van straffen via het bestuursrecht in het systeem worden geïntegreerd. Sackers heeft er wel zijn leerstoel aan te danken. Nadat de wetgever in de jaren negentig in de zogeheten Wet Mulder de eerste bestuurlijke sancties introduceerde – de verkeersboete die het Centraal Justitieel Incasso Bureau kan opleggen zonder tussenkomst van de rechter – kwam er een hausse aan bestuurlijke mogelijkheden om op te treden tegen onwenselijk gedrag. Inmiddels kunnen allerlei autoriteiten bestuurlijke boetes uitdelen, en voor heel hoge bedragen. “Denk aan de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Consument & Markt”, legt Sackers uit. “Die instanties kunnen boetes opleggen waar de strafrechter niet eens aan mag denken.” Sommige van die bestuurlijke sancties grijpen diep in het persoonlijke leven van bestrafden in – het woord ‘verdachte’ reserveert de wetgever wijselijk voor het strafrecht. Precies om die reden moet er zorgvuldig mee worden omgegaan, zegt Sackers. Neem de bevoegdheid van de burgemeester om

Sackers is alleen bang dat door de herziening specifieke expertise teloor gaat. “De bestuursrechtelijke kennis die nu bij het CBB en de Centrale Raad aanwezig is, moet worden geborgd. Vooral die boetezaken kunnen heel ingewikkeld zijn en de rechters van het CBB en de Centrale Raad, tezamen met die van de Afdeling rechtspraak, hebben in het verleden de wetgever regelmatig een halt toegeeroepen. Die kritische houding mag niet verloren gaan.”

een gebiedsverbod op te leggen aan een afgestrafte pedoseksueel. Of de mogelijkheid om iemand zijn huis uit te zetten als er aanwijzingen zijn van huiselijk geweld. “Is dat wel een taak voor een burgemeester?”, vraagt Sackers zich hardop af. “Begrijp me goed, huiselijk geweld is verschrikkelijk. Dat moet worden aangepakt. Maar moet die bevoegdheid bij de burgemeester liggen? Ik vind dat zo’n ingreep eigenlijk bij een rechter thuis hoort.”

Dat geldt voor talloze bestuurlijke sancties, betoogt Sackers. Het is zijn taak als hoogleraar om te kijken of dit soort bestuurlijke ingrepen eigenlijk niet verkapt strafrechtelijke interventies zijn. Als dat zo is, dan is het strafrecht de geëigende manier om een en ander te regelen. Niet het vaak veel minder transparante bestuursrecht. De Hoge Raad gaf hem daarin onlangs gelijk. Die bepaalde namelijk eind 2015 dat het zogeheten alcoholslot een straf was en geen herstelmaatregel zoals de wetgever aanvankelijk betoogde. Naast zo’n straf, opgelegd door het Centrale Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, mocht niet ook nog eens een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd, zei de Hoge Raad. De minister van Veiligheid en Justitie telde zijn knopen en schafte het alcoholslot af.

“Ik ben een groot voorstander van het alcoholslot als dat ook maar één verkeersdode per jaar scheelt”, zet Sackers zijn principiële bezwaren uiteen. “Maar dat moet dan wel zorgvuldig zijn geregeld. De bestuursrechtspraak heeft heel lang volgehouden dat het hier om een herstelmaatregel ging, maar het was gewoon hartstikke punitief voor de mensen die ermee te maken kregen. Nog steeds zitten er zo’n vierduizend mensen met een alcoholslot terwijl de twee hoogste rechters, de strafkamer van de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, hebben gezegd dat het niet deugde. Maar ja, hun uit-



spraak heeft geen terugwerkende kracht. Dus het is pech voor degene die met dat alcoholslot zitten.”

TORENHOGE BOETES

Het alcoholslot mag dan inmiddels zijn afgeschaft, dat geldt niet voor talloze andere bestuurlijke sancties die in evenzovele wetten staan. Gebiedsverboden in de Gemeentewet, terrasverboden in de Drank- en horecawet, maatregelen die de Inspectie Leefomgeving en Transport

WIE IS HENNY SACKERS?

Henny Sackers (1956) studeerde rechten in Nijmegen waar hij ook promoveerde. Na enkele jaren in de advocatuur werkzaam te zijn geweest, keerde hij in 1993 terug naar de Radboud Universiteit. In 2009 werd hij daar hoogleraar bestuurlijk sanctierecht. Sackers is rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Oost-Brabant en rechter-plaatsvervanger in kinderstrafzaken bij de Rechtbank Gelderland. Hij woont samen en heeft een dochter.

kan nemen op grond van de nieuwe Wet pleziervaartui- gen, bestuurlijke boetes in de Wet natuurbescherming, en zo kan Sackers nog wel even doorgaan. “En dan heb ik het nog niet eens over de strafbeschikking. Sinds 2008 mag een officier van justitie zelfstandig zaken afdoen. Inmiddels bestaat ook de bestuurlijke strafbeschikking op basis waarvan het bestuur in voorkomende gevallen zelf daden van vervolging mag instellen.

We kennen de fiscale strafbeschikking, de politionele strafbeschikking, het houdt niet op.”

Dat bestuurlijke interventies zo’n hoge vlucht hebben genomen, schrijft Sackers toe aan het streven naar efficiency. Daarnaast gold lange tijd als argument dat de strafrechtsketen moest worden ontlast. “Dat laatste is geen valide argument meer, er gaan alleen maar gevangenen dicht”, zegt

“HET STRAFRECHT IS OPENBAAR, DE WERELD VAN DE BESTUURLIJKE BOETE IS DAT NIET”

Sackers. “Ik ben parttime rechter en behandel momenteel alleen maar zaken uit 2016. Ook in de praktijk blijkt dus dat de belasting van de keten geen argument meer is.” Toch wordt nog steeds de suggestie gewekt dat de bestuurlijke boete er is voor de tik op de neus en dat het strafrecht moet worden gereserveerd voor de echt grote criminaliteit. Zulke redeneringen ergeren de hoogleraar.

“Als de AFM een boete van twee miljoen euro oplegt, lijkt me dat sprake is van hele grote criminaliteit. Je krijgt zo’n boete niet voor een kruimeldiefstal. Geert Corstens zei tijdens zijn afscheid als president van de Hoge Raad dat dit soort torenhoge boetes in de openbaarheid moeten en dat we moeten weten welke misstanden er aan ten grondslag liggen. Dat ben ik met hem eens. Het strafrecht is openbaar. De wereld van de bestuurlijke boete is dat niet. Bij de strafbe-

HET PROCES WILDERS

In 2010 adviseerde Henny Sackers het Openbaar Ministerie niet tot vervolging van PVV-voorman Geert Wilders over te gaan, een advies dat het OM overnam. Dat het toch tot vervolging kwam, was te danken aan een zogeheten artikel 12 Sv-procedure die benadeelden aanspanden bij het Gerechtshof Amsterdam. Het hof besliste dat het OM wel moest vervolgen met de geruchtmakende rechtszaak tot gevolg.

Sackers werd in die zaak niet gehoord als getuige, ondanks het verzoek daartoe van de verdediging. Wel werd zijn advies integraal voorgelezen. De hoogleraar noemt het een tikkeltje cynisch “mijn *finest hour*”. Wilders staat inmiddels weer terecht, dit keer voor de beruchte ‘minder minder’-uitspraak. Sackers gelooft dat vervolging nu meer kans van slagen heeft. “In 2010 ging het over religie-discriminatie, wat juridisch gezien een veel ingewikkelder terrein is dan wat nu aan de orde is. Bovendien heeft de Hoge Raad in december 2014 een arrest gewezen waarin discriminatie strafrechtelijk is uitgebreid tot het aanzetten tot onverdraagzaamheid. Ik twijfel er niet aan dat het OM de lijn van de vervolging mede langs dit arrest zal uitzetten.”

Vindt u zelf ook dat een vervolging nu wel op zijn plaats is?

“Dat vind ik een lastige vraag. In de pers wordt steeds

benadrukt dat er 6000 aangiften liggen, maar één was ook genoeg geweest. Ik heb er moeite mee gehad dat een serieus strafrechtelijk instrument, namelijk de aangifte, hier zo massaal is aangewend en eigenlijk is verworpen tot een soort statement. Burgemeesters, rectoren magnifici, ik weet niet wie heeft zich geroepen gevoeld om demonstratief naar politiebureaus te lopen om aangifte te doen. Eigenlijk is het strafrecht daar een te serieuze zaak voor.”

Is er misbruik gemaakt van het strafrecht om een politiek statement te maken?

“Ik heb het woord misbruik altijd vermeden, omdat er mensen zijn die serieus aangifte hebben gedaan. Toen het beruchte ‘minder minder’ werd gescandeerd, zat ik voor de televisie en ook ik kreeg daar kippenvel van. Maar een aangifte is een heel serieus strafvorderlijk instrument en daar moet je heel prudent mee omgaan. Dat is één. Ik kan niet beoordelen of het OM onder druk van die aangifte-idiotie vervolging heeft ingesteld of dat het een weloverwogen beslissing is geweest zoals in Wilders-I. Alleen viel de beslissing toen anders uit. De voorzitter van het College van procureurs-generaal kennende, denk ik dat hij nu heeft gezegd: we gaan vervolgen. Het volk heeft gesproken en daar kunnen wij niet onderuit.”

schikking is wel een soort quasi openbare voorziening getroffen, maar voor zover ik daar professioneel mee te maken krijg, komt daar heel weinig van terecht. De regeling is op zich heel ruim, iedere derde die daar belang bij heeft kan de stukken opvragen die aan de strafbeschikking ten grondslag liggen. Het gebeurt alleen nooit.”

PERSOONLIJKE OMSTANDIGHEDEN

De oncontroleerbaarheid van strafbeschikkingen en het gemak waarmee ze worden opgelegd, waren twee van de kritiekpunten in het rapport *Beschikt en Gewogen* dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad vorig jaar uitbracht. Uit dat rapport blijkt volgens Sackers zonneklaar dat de kwaliteit van de strafbeschikking slecht is en de bestuurlijke sancties juridisch weinig doordacht.

Dat moet verbeteren. Sackers acht het zijn plicht om de verschillende punitieve mogelijkheden van de overheid kritisch te blijven volgen. “Mijn kritiek op het sanctiesysteem zit niet in het doel dat veel sancties nastreven”, herhaalt Sackers nog eens. “Iemand die notoir illegale werknemers tewerkstelt, moet een flinke tik op zijn vingers krijgen. Het gaat alleen om de manier waarop je het regelt. In dat opzicht laat de wetgever steken liggen, vind ik. In veel wetten wordt veel te makkelijk voorbijgegaan aan de omstandigheden van een geval. Er zijn boetes die uitgaan van het principe ‘three strikes, you’re out’. Maar de eerste overtreding kan over totaal iets anders gaan dan een tweede. De strafrechter wil dat soort dingen weten. Hij besteedt aandacht aan de persoonlijke omstandigheden. Hoeveel iemand verdient bijvoorbeeld. Is het reëel iemand een bepaalde boete te geven? Dat is relevant. De bestuursrechter kijkt ook naar persoonlijke omstandigheden, maar alleen bij punitieve sancties. Bij zogeheten herstelsancties mag het niet. Dat zou allemaal eens tegen het licht moeten worden gehouden.”

TERRORISMEBESTRIJDING

Met zijn kritiek op het gemak waarmee de overheid naar het bestuurlijk sanctierecht grijpt, maakt Sackers zich niet per definitie populair, zegt hij. Hij doelt hier met name op de aangekondigde bestuurlijke maatregelen in de tijdelijke wet terrorismebestrijding. Daarin wordt onder meer gesproken over het afpakken van het Nederlanderschap en een uitreisverbod uit het Schengengebied. De minister zou deze maatregelen moeten kunnen nemen, zonder tussenkomst van de rechter. “Door de aanslagen in Parijs en onlangs in Brussel komt het geweld van jihadis-



ten wel erg dichtbij”, zegt Sackers. “Moeten we dit soort verstrekkende maatregelen nemen om de EU te beschermen? Als inwoner van de Europese Unie ben ik geneigd om ‘ja’ te zeggen. Maar als hoogleraar bestuurlijk sanctierecht ben ik ambivalenter. In het actieplan tegen jihadisme gaat het in veel gevallen om inperkingen van grondrechten. Met een uitreisverbod uit het Schengengebied stigmatiseer je mensen behoorlijk. Dat brengt ook een risico van verdere radicalisering mee. Het afpakken van het Nederlanderschap kan alleen bij mensen met een dubbele nationaliteit, want je mag verdragsrechtelijk niemand stateloos maken. Er is een wereldoorlog voor nodig geweest om te beseffen dat je dat niet moet doen. Direct na de aanslagen in Brussel sprak minister-president Rutte over de waarden van onze open samenleving. En hoe we die moeten beschermen. Misschien is een verdere inperking van onze grondrechten de prijs die we moeten betalen voor de angst die terroristen teweeg hebben gebracht. Maar ik hoop het eigenlijk niet. We moeten ons nooit door angst laten regeren.” ■