

De minister van Verkeer en Waterstaat
d.t.v. de directeur wegen en Verkeersveiligheid
Mr. J. Olman
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Juliana van Stolberglaan 4
2595 CL Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 1 april 2004
contactpersoon W.H.J. Stemker Köster
doorkiesnummer 070 – 361 9706
e-mail StemkerKoster.w@rvdr.drp.minjus.nl
kamernummer 2A43
ons kenmerk UIT 3564/ONTW WSK
uw kenmerk DGP/WV/U.03.04342
bijlage(n)
onderwerp Bestuurlijke boete foutief parkeren en stilstaan

t 070 - 361 9723
f 070 - 361 9715
www.rechtspraak.nl

Bij brief van 4 december 2003 informeerde u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) over het beleidsvoornemen de bestuurlijke boete in te voeren voor foutief parkeren en stilstaan. U verzocht de Raad terzake een advies uit te brengen.

Gehoord de gerechten heeft de Raad de eer u als volgt te berichten.

In het voorliggende conceptwetsvoorstel is gekozen de bestuurlijke boete voor foutief parkeren en stilstaan te laten aansluiten bij de reeds bestaande procedure van de WAHV met dien verstande dat anders dan de bestaande bezwaarschriftenprocedure bij de officier van justitie, thans gekozen wordt voor een bezwaarschriftenprocedure bij het lokaal bestuur. Deze keuze, die niet nader wordt gemotiveerd, is te betreuren. Immers met de vigerende bezwaarschriften- en beroepsprocedures op grond van de WAHV is inmiddels veel ervaring opgedaan. Zonder aanvullende motivering valt niet goed in te zien, waarom van de bestaande expertise geen gebruik wordt gemaakt. Overigens is de Raad in het algemeen van mening dat omwille van de kwaliteit van de handhaving de regelgeving bij voorkeur dient te voorzien in een coördinerende en controlerende functie voor het openbaar ministerie bij de praktijk van de bestuurlijke boete. Een coördinerende en controlerende rol van het openbaar ministerie is in de eerste plaats van belang omdat de ad hoc toetsing *achteraf* van het individuele optreden van toezichthouders, werkzaam bij de lokale overheid in het kader van een bezwaar- of beroepsprocedure van een heel andere aard is dan de beleidsmatige inkadering van de opsporing en vervolging *vooraf* door de officier van justitie door middel van landelijk geldende richtlijnen of aanwijzingen. In de tweede plaats omdat naar verwachting tegen een deel van de populatie die bestuurlijk beboet wordt ook –uit andere hoofde– een strafrechtelijke vervolging kan lopen. Dat kan juridische consequenties hebben (zie in dit verband punten 7 en 8 van de bijlage). Voor een efficiënte rechtspleging is het van belang dat dergelijke consequenties in een vroeg stadium (en niet eerst ter terechtzitting) worden onderkend.

In de bijlage van deze brief treft u een aantal juridische randvoorwaarden aan, waaraan naar de mening van de Raad regelgeving tot invoering van bestuurlijke boeten in het algemeen zal moeten voldoen. De voorgestelde regeling voldoet op zich aan deze randvoorwaarden, al vraagt de Raad expliciet uw aandacht

datum 1 april 2004
kenmerk UIT 3564/ONTW WSK
pagina 2

voor de onder 3, 4 en 5 genoemde problematiek. Op deze punten wordt in de conceptmemorie van toelichting niet of nauwelijks ingegaan.

Met betrekking tot de randvoorwaarde genoemd onder 5 zou de Raad aanvullend nog het volgende willen opmerken.

De gemeentelijke toezichthouder, die op lokaal niveau de bevoegdheid heeft bestuurlijke boeten op te leggen, dient ten minste te voldoen aan de opleidings- en kwaliteitseisen die thans gelden voor (buitengewoon) opsporingsambtenaren. Dit biedt tenminste enige garantie dat de rapporten van deze toezichthouder voldoen aan de eisen waaraan ook de processen-verbaal van opsporingsambtenaren hebben te voldoen. Bedacht moet worden dat het rapport van de toezichthouder bewijsrechtelijk thans geen aparte status heeft; het is bewijstechnisch op één lijn te stellen met ieder ander schriftelijk verslag van bevindingen van een getuige. Het EVRM kent de verdachte, waaronder in casu ook de bestuurlijk beboette burger moet worden verstaan, het recht toe de getuige te ondervragen. De nadere motiveringseisen die de Hoge Raad stelt met betrekking tot het verzoek ter terechtzitting opsporingsambtenaren te horen naar aanleiding van een door hen opgemaakt proces-verbaal van bevindingen (zie in dit verband recentelijk nog HR 10 februari 2004, AL 8446), zullen ten aanzien de toezichthouder niet kunnen gelden.

De Raad mist in het conceptwetsvoorstel een becijfering van de extra werklust voor de kantonrechter ook in relatie tot de eventueel verwachte verminderende instroom van zaken bij de belastingkamer van de gerechtshoven. De Raad zou graag betrokken willen worden bij de onderbouwing en doorrekening van de aannames, die aan een dergelijke becijfering ten grondslag worden gelegd.

Tot slot: de opbrengst van de bestuurlijke boeten moet –net zoals in het strafrecht gebruikelijk– toe vallen aan de algemene middelen. De Raad acht het principieel onjuist de opbrengst van bestuurlijke boeten aan het betrokken bestuursorgaan toe te laten vloeien.

Hoogachtend,

D.J. van Dijk
Lid Raad voor de rechtspraak

datum 1 april 2004
kenmerk UIT 3564/ONTW WSK
pagina 3

Juridische kwaliteit

1. Aan de onschuldpresumptie van artikel 6 lid 2 EVRM wordt de gevolgtrekking verbonden dat het maken van bezwaar en het instellen van beroep schorsende werking heeft.
2. Het vereiste van een onbelemmerde toegang tot de rechter brengt met zich dat de wetgever zal moeten kiezen tussen of het heffen van griffierechten of een stelsel van zekerheidstelling; niet aanvaardbaar is een stelsel waarbij zekerheidstelling naast griffierechten verschuldigd is. De toegang tot de rechter kan tevens in gedrang komen wanneer een discrepantie bestaat tussen de hoogte van het verschuldigde griffierecht en de opgelegde bestuurlijke boete.
3. Het nemo tenetur-beginsel en de cautie-plicht brengen mee dat voorkomen moet worden dat de betrokkene doordat hij zelf een verklaring aflegt ongewild eraan meewerkt dat hem een boete wordt opgelegd (zie het arrest van het EHRM van 25 februari 1993, NJ 93, 485 [Funke]). In ieder geval zullen er duidelijke richtlijnen moeten worden gegeven aan de ambtenaren voor de toepassing van het verdenkingscriterium. Niet alleen te laat de cautie verlenen moet met het oog op onbruikbaar bewijs worden voorkomen, ook het te vroeg de burger er op wijzen lijkt niet wenselijk (om de verhouding tussen de burger en toezichthoudend ambtenaar niet te zwaar te belasten).
4. Het horen van de betrokkene voordat de boete wordt opgelegd is essentieel teneinde:
 - a) deugdelijk vast te kunnen stellen wie als normovertreder moet worden aangemerkt (in het bijzonder problematisch bij rechtspersonen) en
 - b) de betrokkene in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te kunnen brengen; dit is o.m. van belang voor het kunnen vaststellen van omstandigheden die zouden moeten leiden tot het achterwege laten van boeteoplegging, zoals bijv. bij overmacht.
Naar het voorkomt brengt art. 6 lid 3 onder a EVRM met zich dat de betrokkene reeds in dit stadium van de "beschuldiging" op de hoogte wordt gesteld.
5. Bewijsvoering: in het bestuursrecht geldt het vrije bewijsrecht. Niettemin zullen eisen moeten worden gesteld aan de rapportage van de ambtenaar. Deze moet bruikbaar zijn voor:
 - de vaststelling door het bestuursorgaan van de normovertreding,
 - de oplegging van de boete,
 - de beoordeling van gemaakt bezwaar en
 - de toetsing door de rechter.De onderzoeksambtenaar moet de geconstateerde feiten dan ook zo goed mogelijk en zo uitgebreid mogelijk in het rapport vastleggen. Aan een door een toezichthoudend ambtenaar opgemaakt rapport kan niet dezelfde bewijskracht worden toegekend als aan een op ambtseed opgemaakt proces-verbaal.
6. Berechting binnen redelijke termijn: Van belang is dat goed onderkend moet worden dat invoering van de bestuurlijke boete leidt tot toeneming van de werklast van de sector bestuursrecht binnen de rechtbank. In de praktijk blijkt namelijk dat er weliswaar veel minder mensen in beroep gaan, maar dat de gevoerde verweren de zaken voor de rechter bewerkelijker maken.
7. Ne bis in idem
 - Het dient mogelijk te blijven dat in plaats van de bestuursrechtelijke afdoening de overtreding strafrechtelijk wordt afgedaan. Immers; de overtreding kan deel uitmaken van een geheel van strafbare feiten die zo ernstig zijn dat strafrechtelijke afdoening is geboden. Tussen openbaar

datum 1 april 2004
kenmerk UIT 3564/ONTW WSK
pagina 4

ministerie en bestuur moeten hierover duidelijke afspraken worden gemaakt en criteria ontwikkeld, waarbij dan de bestuursstrafrechtelijke afdoening uitgangspunt zal zijn.

- Art. 68 Sr staat er in de huidige jurisprudentie van HR/CRvB niet aan in de weg dat de oplegging van een administratieve sanctie wordt gevolgd door een strafrechtelijke vervolging en omgekeerd. De ratio hiervoor is dat het (in de daar aan de orde zijnde zaken) om twee van elkaar onderscheiden rechtsgebieden gaat met eigen doelstellingen.
De invoering van de bestuurlijke boete noopt tot een regeling die een dergelijke cumulatie van sancties uitsluit. De bestuurlijke boete is immers uitsluitend punitief bedoeld.
 - Voor een goed functioneren van een una via-stelsel zijn overlegstructuren tussen openbaar ministerie en bestuur essentieel. Punt van aandacht is waarin de procedure het moment moet worden gelegd waarop de overheid niet meer terug kan om de andere weg te proberen. Voor de bestuurlijke boeteprocedure lijkt het moment van 'no return' duidelijk: Indien ter zake van het feit een boete is opgelegd.
8. Recidive is een wezenlijk bestanddeel ter bepaling van de hoogte van de straf. Of iemand eerder dezelfde fout heeft begaan, moet evenwel wel blijken uit enige registratie daarvan. De Wet op de justitiële documentatie voorziet vooralsnog niet in de mogelijkheid dat bestuurlijke boeten in het strafregister worden opgenomen. Dit betekent dat de bestuurlijke organen zelf een registratie moeten aanleggen. Indien ook de mogelijkheid van strafrechtelijk optreden bij recidive wordt opengelaten, dient geregeld te worden op welke wijze de strafrechter kennis neemt van de bestuursrechtelijke recidive.
 9. Welk systeem van bestuurlijke boeteoplegging i.c. ook gekozen wordt, onder alle omstandigheden moet de rechter die uiteindelijk over de boete oordeelt, vrij zijn in zijn straftoemettingsbeleid. Bij delicten van ongeveer gelijke ernst mag niet, ten gevolge van afzonderlijke bestuurlijke regelingen, groot verschil ontstaan in de zwaarte van de toegepaste sanctie. Artikel 6 EVRM verbiedt zelfs marginale toetsing en schrijft volle toetsing, al is het maar in laatste instantie, voor. Hardheidsclausules bestaan –ook blijkens de jurisprudentie- niet.
 10. De verjaringsstermijn van overtredingen moet analoog zijn aan die van overtredingen uit Sr.