

Vergaderjaar 1988-1989 Nr. 158b

20 329

Administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op bepaalde verkeersvoorschriften (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 mei 1989

Graag beantwoorden wij de opmerkingen en vragen van de vaste Commissie voor Justitie als volgt.

Met waardering lazen wij dat de leden van de fractie van de V.V.D. de algemene strekking en inhoud van het wetsvoorstel begroetten. Hun opmerking dat zij dit wetsvoorstel een belangrijke verbetering achtten van de afdoening van eenvoudige verkeersovertredingen, welke de handhaving en daarmee de geloofwaardigheid van de betreffende verkeersvoorschriften zal verbeteren, kunnen wij volledig onderschrijven.

De opmerking van de aan het woord zijnde leden dat zij overigens betwijfelden of de nieuwe regeling veel vrijkomende tijd bij de politie ten gevolge zal hebben (maar wèl, naar deze leden stelden, bij het parket en wellicht bij de kantonrechter), geeft ons aanleiding het volgende op te merken.

Wij verwachten een duidelijke afnemng van de werkdruk bij de politie om de navolgende redenen. Het nieuwe stelsel van administratiefrechtelijke afdoening brengt mee dat de bestaande wijze van vastlegging en zo nodig uitwerking (welke laatste geschiedt met het oog op een volgende OM-transactie en een eventuele behandeling ter terechtzitting) zal vervallen, hetgeen een duidelijke werkbesparing voor de politie betekent. De verzending van de antwoordkaarten aan de kentekenhouders, in geval van constatering op kenteken, zal in de toekomst tot het verleden gaan behoren. Ook zal, in die gevallen waarin de betrokkene geen beroep doet op artikel 8, de daaropvolgende verhoorprocedure bij de politie vervallen in verband met de in artikel 5 vastgelegde risico-aansprakelijkheid van de kentekenhouders. In de memorie van toelichting (blz. 10) hebben wij voorts een opsomming gegeven van administratieve handelingen, die thans nog door de politie worden verricht. In de toekomst zullen de bedoelde handelingen door het in Leeuwarden te vestigen Centraal Justitie Incassobureau worden verricht. Met het bovenstaande hebben wij heel in het kort de werkbesparing bij de politie aangeduid. Dat deze werkbesparing aanzienlijk zal zijn, valt naar onze mening echter moeilijk te betwijfelen.

Een volgende vraag van deze leden betreft de besteding van de vrijkomende tijd. Ons antwoord op deze vraag luidt als volgt.

Wij zijn steeds ervan uitgegaan dat de politie de vrijkomende tijd in de

praktijk zal opvullen met andere werkzaamheden van dringende aard, welke tot dan toe moesten blijven liggen. Deze wet zal onzes inziens de ruimte scheppen om, naast een intensivering van de controle op de verkeersvoorschriften in het algemeen, meer aandacht te besteden aan verkeersovertredingen van ernstige aard die niet onder deze wet vallen, en aan andere vormen van criminaliteit. Denkbaar is ook dat de vrijkomende tijd zal worden gebruikt voor optreden in de sfeer van de preventie. Daarnaast willen wij de aan het woord zijnde leden er op wijzen dat de vraag wat vooral de politie met de vrijkomende tijd zal doen, allereerst op decentraal niveau in het driehoeksoverleg zal moeten worden beantwoord. De lokale omstandigheden zullen veelal bepalend zijn voor het antwoord op de onderhavige vraag. Een meer intensieve opsporing van overtredingen van de betrokken verkeersvoorschriften, waarvan deze leden gewag maakten, kan zeker de uitkomst van het overleg van de betrokken instanties op lokaal niveau zijn.

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen vervolgens aandacht voor de uitwerking van de regels voor het beroep op de kantonrechter en op de Hoge Raad. De aanwijzing van deze beide rechterlijke organen als administratieve rechter kunnen wij, anders dan deze leden, niet als overtrokken of onnodig zien. Juist het tegendeel is beoogd. Wij rekenen ons niet tot degenen die, veelal letterlijk, koste wat het kost een systeem van strafrechtelijke afdoening van lichte verkeersvoorschriften, inclusief het daarbij behorende beroep op de strafrechter, bepleiten. Naar wij vertrouwen, hebben wij in de memorie van toelichting en elders in de gewisselde stukken voldoende duidelijk gemaakt dat met onze keuze voor vervanging van de bestaande strafrechtelijke wijze van handhaving van de desbetreffende verkeersvoorschriften door de voorgestelde administratiefrechtelijke wijze van handhaving, de effectiviteit in hoge mate is gediend. Wij wijzen hier slechts op de omstandigheid dat het bestaande systeem de verdachte de gelegenheid biedt om de afdoening van zijn zaak welhaast tot in het oneindige te rekken, eenvoudigweg door te blijven stilzitten, terwijl in dit wetsvoorstel de toegang tot de rechter afhankelijk wordt gesteld van het initiatief van de betrokkene. Dit laatste vormt een essentieel verschil met het bestaande systeem. Dan kent dit wetsvoorstel nog de verplichting voor de betrokkene om bij het instellen van beroep op de kantonrechter zekerheid te stellen. Deze beide zaken verschillen wezenlijk van het huidige stelsel van strafrechtelijke afdoening. Om die reden is, dit in antwoord op de concrete vraag van de aan het woord zijnde leden, het Wetboek van Strafvordering niet van toepassing verklaard, terwijl in plaats daarvan enige specifieke bepalingen voor de onderhavige materie in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

De opmerking van deze leden dat bij het beroep op de kantonrechter waarschijnlijk toch een groot deel van de huidige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering naar analogie zal worden toegepast, geeft ons aanleiding er op te wijzen dat de aanwijzing van de kantonrechter als administratieve rechter en de regeling van het beroep op het kantonrecht als een regeling van administratieve rechtspraak meebrengen dat de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering geen toepassing zullen vinden en dat wordt aangesloten bij hetgeen in de administratieve rechtspraak gebruikelijk is. Dat houdt onder andere in dat de regeling van het beroep op de kantonrechter (artt. 9 tot en met 13) zo informeel mogelijk is gehouden en niet gebonden is aan de strakke voorschriften van het Wetboek van Strafvordering. Wij wijzen er hier nog op dat de onderhavige regeling van administratieve rechtspraak nauw aansluit bij die van de administratieve rechtspraak in belastingzaken. De in het administratieve proces gebruikelijke leer van het vrije bewijs geldt ook bij de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling.

De omstandigheid dat de onderhavige verkeersvoorschriften in de toekomst langs administratiefrechtelijke in plaats van strafrechtelijke weg

zullen worden gehandhaafd, brengt mee dat de inbreuken op het voorgeschreven gedrag ingevolge de nieuwe wet van een administratieve sanctie in plaats van een strafrechtelijke geldboete zijn voorzien. Bij het vorenstaande sluit aan dat in dit wetsvoorstel een niet-strafrechtelijke terminologie wordt gebezigd. Dat deze terminologie, zoals de aan het woord zijnde leden stelden, gekunsteld zou aandoen, kunnen wij moeilijk inzien. Het komt ons vanzelfsprekend voor dat de te bezigen terminologie aansluit bij het administratiefrechtelijke karakter van de nieuwe wet.

Bij de verwachting van deze leden dat onder de nieuwe wet vele beroepen in cassatie zullen worden ingesteld, tekenen wij het volgende aan. Alvorens de betrokkene wil kunnen toekomen aan het instellen van beroep in cassatie, zal hij eerst beroep op de kantonrechter moeten hebben ingesteld en zal hij, alvorens hij dit laatste deed, beroep op de officier van justitie moet hebben ingesteld. Anders dan thans het geval is, zal de betrokkene niet automatisch bij de kantonrechter terecht komen, maar zal hij daartoe zelf actief moeten optreden. Maar allereerst zal de betrokkene bij het beroep op de officier van justitie de gronden moeten vermelden, waarop het beroepschrift rust. Hij zal feiten en omstandigheden moeten noemen, op grond waarvan hij meent dat hem ten onrechte een administratieve sanctie is opgelegd. Bij het beroep op de kantonrechter geldt de – hierboven reeds vermelde – eis van zekerheidstelling. Deze opzet van het nieuwe systeem veronderstelt onzes inziens dat alleen zij die menen daadwerkelijk iets te klagen te hebben, in beroep zullen gaan. Naar verwachting zal slechts in enkele honderden gevallen beroep op de kantonrechter worden ingesteld. Alleen al op grond van deze verwachting zal het aantal personen dat daarna nog eens beroep in cassatie zal instellen, zeer beperkt zijn.

Over het criterium dat de Hoge Raad bij de beoordeling van het ingestelde cassatieberoep zal dienen te hanteren, waarover deze leden een vraag stelden, merken wij op dat als middelen van cassatie elk der partijen kan aanvoeren de gronden, vermeld in artikel 99 van de Wet op de rechterlijke organisatie: schending van het recht en/of schending van vormvoorschriften. De voorziening betreffende het cassatieberoep betreft niet, dit in antwoord op een desbetreffende vraag van deze leden, een beoordeling in een tweede feitelijke instantie.

Anders dan deze leden hechten wij eraan dat tegen de beslissing van de kantonrechter een hogere voorziening openstaat. Wel menen wij (met de Commissie-Mulder overigens) dat deze voorziening niet een beoordeling in een nieuwe feitelijke instantie behoeft mee te brengen. Met de Commissie-Mulder menen wij dat de rechtsbescherming zou worden overtrokken als de betrokkene het in zijn hand zou hebben om na de beslissing op het administratief beroep op de officier van justitie nog twee rechters over de feiten te doen oordelen. Wel is het gewenst dat, vooral met het oog op de eenheid van rechtstoepassing, de mogelijkheid van cassatie openstaat. Of de rechtseenheid bij de berechting van lichte verkeerszaken welke onder het bereik van de nieuwe wet vallen op gelijke wijze kan worden gewaarborgd door, zoals de leden van de V.V.D.-fractie voorshands meenden, te volstaan met de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet, betwijfelen wij. Daarbij komt dat wij het beroep in cassatie voor de betrokkene van essentieel belang achten, bijvoorbeeld als de verbindendheid van een voorschrift dat is overtreden in het geding is. Wij zouden het in dergelijk geval niet juist achten indien de betrokkene zelf zijn taak niet aan de Hoge Raad zou kunnen voorleggen. Intussen verwachten wij niet dat door de onderhavige voorziening de bestaande belasting van de Hoge Raad, waarvan deze leden gewag maakten, nog meer zal toenemen. De gehele opzet van de nieuwe wet, zoals wij die hierboven nog eens schetsten, brengt mee dat slechts in een beperkt aantal gevallen beroep in cassatie zal worden ingesteld. De eerste onder-

getekende wil er in dit verband nog op wijzen dat hij de afgelopen jaren voorstellen heeft gedaan, welke inmiddels ook zijn verwezenlijkt, ertoe strekkende de werklast van de Hoge Raad te verlichten. Te wijzen valt op de mogelijkheid voor de Hoge Raad om desgeraden in kamers van drie leden recht te doen; de mogelijkheid van benoeming van raadsheren en advocaten-generaal in buitengewone dienst; de uitbreiding van het maximum aantal advocaten-generaal en – laatstelijk – de mogelijkheid om een verkorte uitspraak te doen. De Hoge Raad zal zeker mogelijkheden vinden om de onderhavige cassatie-beroepen, voor zover de raad dit zelf geraden acht, op een eenvoudige en efficiënte wijze af te doen.

Wij vertrouwen met het bovenstaande de door de leden van de V.V.D.-fractie naar voren gebrachte punten en opgeworpen vragen naar genoegen van een reactie te hebben voorzien.

De risico-aansprakelijkheid van de kentekenhouders, zoals opgenomen in artikel 5 (in het voorlopig verslag staat, naar wij veronderstellen, abusievelijk: 8) van dit wetsvoorstel, betreft, dit in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D66, geen risico-aansprakelijkheid in strafrechtelijke zin. De «gewone regelingen in het strafrecht» waarover deze leden spraken, zijn hier dan ook niet in het geding. Wij hebben voor de in artikel 5 opgenomen bestuursrechtelijke risico-aansprakelijkheid aansluiting gezocht bij vergelijkbare regelingen. Deze zijn reeds genoemd in de nota naar aanleiding van het eindverslag. Zij betreffen onder andere de risico-aansprakelijkheid, opgenomen in artikel 25, eerste lid, van de Woningwet en artikel 12, eerste lid, van de Interimwet bodemsanering. Ten slotte wijzen wij deze leden nog op een vergelijkbare regeling in artikel 16, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966, op grond waarvan degene die beschikt over een op zijn naam gesteld kentekenbewijs in beginsel wordt aangesproken voor de betaling van de motorrijtuigenbelasting, indien het kenteken is gefotografeerd en deze belasting niet zou zijn voldaan. In het bijzonder deze laatste regeling sluit nauw aan bij de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen regeling betreffende de risico-aansprakelijkheid van de kentekenhouders. De twee eerstgenoemde voorbeelden op het terrein van het bestuursrecht betreffen weliswaar de toepassing van bestuursdwang als sanctie, maar de vorm van risico-aansprakelijkheid verschilt niet wezenlijk van die, welke is opgenomen in artikel 5 van dit wetsvoorstel. Aan deze regeling ligt het beginsel ten grondslag dat de kentekenhouders aansprakelijk kan worden gesteld voor wat er met zijn motorrijtuig gebeurt. In dat uitgangspunt ligt de rechtvaardiging voor de onderhavige regeling.

Wij wijzen de leden van de fractie van D66 er nog op dat, waar deze risico-aansprakelijkheid tot onredelijke uitkomsten zou leiden, artikel 8 van het wetsvoorstel de kentekenhouders een «disculpatie-mogelijkheid» biedt. Het eerste geval betreft het volgende. Wanneer de kentekenhouders aannemelijk kan maken dat tegen zijn wil door een ander van het motorrijtuig gebruik is gemaakt en dat hij dit gebruik redelijk niet heeft kunnen voorkomen, dient de officier van justitie de beschikking te vernietigen. Het gaat in dit geval om diefstal of joyriding. Het tweede geval waarin de risico-aansprakelijkheid niet geldt, betreft de omstandigheid dat de kentekenhouders een voor een termijn van ten hoogste drie maanden schriftelijk aangegane huurovereenkomst kan overleggen, waaruit blijkt wie ten tijde van de gedraging de huurder was. Het derde geval betreft de overlegging door de kentekenhouders van het zogeheten vrijwaringsbewijs, indien hij het motorrijtuig heeft verkocht. In de twee laatstgenoemde gevallen kan de beschikking worden opgelegd aan de huurder respectievelijk de nieuwe eigenaar van het motorrijtuig. Wij menen dat met de bovenweergegeven regeling de rechtsbescherming van de kentekenhouders voldoende is gewaarborgd.

Het vorenstaande moge voor de aan het woord zijnde leden duidelijk hebben gemaakt dat het hier geen strikte, maar een gemitigeerde risico-

aansprakelijkheid betreft. Het administratiefrechtelijke karakter van de voorgestelde regeling brengt mee dat een dergelijke – beperkte – risico-aansprakelijkheid aanvaardbaar is. Het gaat bij de voorgestelde regeling om de afdoening van lichte verkeersovertredingen. Bij de afdoening van de zwaardere verkeersovertredingen, die ook in de toekomst strafrechtelijk gesanctioneerd blijven, blijft de strafrechtelijke risico-aansprakelijkheid, neergelegd in artikel 40 van de Wegenverkeerswet, uitgangspunt.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
N. Smit-Kroes