

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2016

Nr. 72

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 januari 2016

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van het ongevraagd advies¹ van de Afdeling inzake sanctiestelsels. De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft mij verzocht² om zo snel mogelijk een reactie aan uw Kamer te doen toekomen op het advies van de Afdeling. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om de werkwijze van de interdepartementale werkgroep die is belast met het leveren van bouwstenen ten behoeve van een reactie op het advies van de Afdeling in de vorm van een nader rapport, toe te lichten.

In het advies analyseert de Afdeling onder andere de verschillen tussen de bestuurlijke punitieve sanctie (de bestuurlijke boete) en het strafrecht (inclusief de strafbeschikking) met name vanuit het oogpunt van de rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele. De Afdeling stelt dat deze verschillen tegenwoordig meer in het oog springen, omdat de feiten die worden bedreigd met een bestuurlijke boete en de context van bestuursrechtelijke punitieve handhaving zijn veranderd. De Afdeling geeft aan dat de bestuurlijke boete een grote vlucht heeft genomen en wijst erop dat tegenwoordig ook zware complexe overtredingen worden bedreigd met hoge bestuurlijke boetes en dat soms hoge boetes worden gesteld op relatief lichte feiten. Dit terwijl de bestuurlijke boete, volgens de Afdeling, oorspronkelijk was bedoeld ter handhaving van lichte, veelvoorkomende en eenvoudig vast te stellen overtredingen. Daarbij merkt de Afdeling op dat de wetgever de keuze voor het punitieve bestuursrecht op basis van de meest recente criteria voor de keuze van een sanctiestelsel (waaronder met name «open» en «besloten context»)³ lijkt te maken uit het oogpunt van efficiencyoverwegingen. De Afdeling concludeert op basis van het voorgaande dat de rechtsbescherming van de burger onderbelicht is geraakt bij de overwegingen die de wetgever

¹ Stcrt. 2015, 30280.

² Brief gedateerd 17 september.

³ Kamerstuk 31 700 VI, nr. 69.

hanteert bij de keuze van een sanctiestelsel en bij het bepalen van de hoogte van punitieve sancties.

Met de Afdeling ben ik van mening dat de bestuurlijke boete niet meer weg te denken is als handhavingsinstrument en zich een volwaardige plaats heeft verworven in ons handhavingsbestel. Het signaal dat er meer aandacht moet zijn voor de verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele tussen het strafrecht en het bestuursrecht, te meer daar het strafrecht in de strafbeschikking een nieuwe buitengerechterlijke afdoeningsmodaliteit kent, neem ik serieus. Voorts onderschrijf ik de gedachte dat bij beboeting niet alleen efficiencyoverwegingen ten grondslag behoren te liggen aan de keuze voor een bepaald sanctiestelsel (bestuursrechtelijk, strafrechtelijk dan wel in bepaalde gevallen een combinatie van beide rechtsgebieden). Het is belangrijk te bezien of en in hoeverre, in het licht van de geschetste ontwikkelingen, aanscherping of aanvulling van de verschillende eerder genoemde criteria die ten grondslag liggen aan de keuze voor een punitief handhavingssstelsel, aangewezen is.

De Afdeling is van oordeel dat een betere afstemming van het strafrecht en het punitieve bestuursrecht met betrekking tot de wettelijk geregelde rechtsbescherming en de rechtspositie van de justitiabele wenselijk is. In het advies wijst zij op een aantal verschillen in de rechtsbescherming en in de rechtsgevolgen voor de justitiabele tussen het punitieve bestuursrecht en het strafrecht. Het betreft verschillen in de wijze waarop de straf wordt opgelegd dan wel getoetst door de straf- onderscheidenlijk de bestuursrechter. Ook wordt ingegaan op de hoorplicht, beroepstermijn, schorsende werking, verjaring, griffierechten en justitiële documentatie. Mede vanwege de ontwikkeling die de bestuurlijke boete heeft doorgemaakt en de introductie van de strafbeschikking, stelt de Afdeling dat deze verschillen niet (meer) goed te verklaren zijn. Om tot een betere afstemming tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht te komen, doet de Afdeling ook interessante handreikingen voor de dan mogelijk te maken keuzes op de eerdergenoemde punten. In algemene zin geeft de Afdeling de voorkeur aan een verzwaring van het bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsniveau daar waar de noodzaak zich opdringt. Dat doet zich, wat de Afdeling betreft, voor daar waar het «niet langer gaat om lichte eenvoudig vaststelbare feiten, maar om zwaardere en minder eenvoudig vaststelbare overtredingen of om overtredingen die zwaar worden beboet, ook al zijn zij eenvoudig vaststelbaar en minder zwaar».

Aan het oordeel van de Afdeling dat een betere afstemming van het strafrecht en het punitieve bestuursrecht met betrekking tot de rechtsbescherming en de rechtspositie van de justitiabele wenselijk is, lijkt de veronderstelling ten grondslag te liggen dat verschillen in rechtswaARBorgen tussen beide stelsels niet functioneel kunnen worden verklaard. De vraag is of die veronderstelling klopt. Zo is op sommige terreinen de keuze voor de bestuurlijke boete soms ingegeven door de behoefte bepaalde wetsovertredingen uit de strafrechtelijke sfeer te halen (zodat onder meer de overtreding niet tot een aantekening in de justitiële documentatie leidt). Het strafrecht en bestuursrecht zijn verder, zoals ook de Afdeling zelf aangeeft, geen volledig inwisselbare stelsels. Daarvan uitgaande, kan niet op voorhand worden uitgesloten dat bepaalde verschillen in rechtsbescherming en rechtswaARBorgen tussen het strafrecht en het bestuursrecht functioneel te verklaren en daarmee te rechtvaardigen zijn. Daarnaast blijft relevant dat het strafrecht en het bestuursrecht in een geheel verschillende context zijn geschreven. De bepalingen in het Wetboek van Strafrecht zijn vooral gericht tot de strafrechter die zich, nadat het onderzoek ter terechtzitting is gesloten, op grondslag van de tenlastelegging moet beraden over het te wijzen vonnis.

De bepalingen inzake de bestuurlijke boete richten zich vooral op het bestuur nu het in eerste instantie het bestuursorgaan is dat de bestuurlijke boete oplegt. De bestuursrechter toetst vervolgens desgevraagd een dergelijk besluit van het bestuursorgaan terwijl de strafrechter oordeelt over hetgeen het Openbaar Ministerie een verdachte ten laste heeft gelegd. Dit wezenlijke verschil tussen beide stelsels maakt dat een eventuele afstemming van bepaalde aspecten van de rechtsbescherming complex is, temeer daar de verschillen vaak ook onderling weer samenhang vertonen. Dit vergt – zoals de Afdeling zelf ook stelt – nader onderzoek.

Het antwoord op de vraag of en, zo ja, in hoeverre afstemming gewenst is, hangt ten slotte mede af van de opvatting over de gewenste verhouding tussen beide stelsels. Dienen de stelsels, in ieder geval wat de rechtsbescherming betreft, meer op elkaar te gaan lijken omdat ze een vergelijkbare functie vervullen of dient het verschil in toepassingsbereik tussen de bestuurlijke boete en de strafbeschikking/het reguliere strafrecht het uitgangspunt te zijn, juist vanwege de verschillen in functie?

Het voorgaande maakt duidelijk dat de kabinetsreactie op het ongevraagd advies om een zorgvuldige voorbereiding vraagt. Vanwege het departementoverstijgende belang van deze onderwerpen – punitieve handhaving speelt immers op veel beleidsterreinen – en het bevorderen van het draagvlak voor de te maken keuzes, is ten behoeve van het opstellen van het nader rapport een interdepartementale werkgroep in het leven geroepen. In deze werkgroep worden de aangedragen opties uit het advies over het wegnemen van ongerechtvaardigde verschillen in rechtsbescherming geanalyseerd en wordt verder gedacht over mogelijke aanpassing van de voornoemde keuzecriteria. De werkgroep zal ook de verschillende organisaties die ervaring hebben met punitieve handhaving in de praktijk (waaronder het Openbaar Ministerie en, de politie) alsmede bijvoorbeeld, de raad voor de rechtspraak, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen tijdig bij deze gedachtevorming betrekken.

De suggestie van de Afdeling om tijdelijk, vooruitlopend op een definitieve standpuntbepaling, de bestuurlijke boete bij ieder nieuw te introduceren wettelijke bevoegdheid tot handhaving in absolute zin te begrenzen op de vijfde boetecategorie van het Wetboek van Strafrecht (waarboven de strafrechter de straf zou moeten opleggen), neem ik niet over. Het hanteren van een dergelijke grens zou voorbij gaan aan het feit dat de (gevoelde) hoogte van een boete een relatief gegeven is. Zo zal een gemiddelde burger een bestuurlijke boete van € 81.000 als zeer hoog ervaren, terwijl voor een groot internationaal bedrijf een zelfde boetebedrag heel weinig impact kan hebben. De hoogte van een bestuurlijke boete moet proportioneel te zijn. Dit betekent dat de hoogte van de boete moet zijn afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en de omstandigheden waaronder deze is begaan (vgl. art. 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht). Voor een ernstige overtreding begaan door een grote kapitaalkrachtige onderneming kan, met andere woorden, een maximumboete van € 81.000 disproportioneel laag zijn. Met het hanteren van een dergelijke grens zou evenmin recht worden gedaan aan de maatschappelijke en politieke wens⁴ om in sommige gevallen voor rechtspersonen

⁴ Zoals bijvoorbeeld duidelijk naar voren komt uit het recente amendement op de Wijziging van de Warenwet in verband met het verhogen van het maximum bedrag van de bestuurlijke boete en enkele andere wijzigingen waaronder regels inzake het aanprijzen van het aanbrengen van een tatoeage of piercing en wijziging van de Warenwet BES in verband met het eenduidig regelen van de bevoegdheden van de toezichthouders en de eilandbesturen (Kamerstuk 33 775, nr. 17).

afschrikwekkende bestuurlijke boetes op te kunnen leggen. Verder wijs ik erop dat de wetgever op grond van bindende EU-rechtshandelingen ook verplicht kan zijn om op bepaalde overtredingen een maximumboete te stellen die hoger is dan de maximumboete die in het strafrecht kan worden opgelegd.⁵ Tot slot zijn de verschillende maximumboetes onderling ook niet altijd vergelijkbaar, bijvoorbeeld omdat in sommige gevallen⁶ in de hoogte van de bestuurlijke boete tevens het met de overtreding veronderstelde wederrechtelijk verkregen voordeel wordt verdisconteerd terwijl dat in andere wetten⁷ niet het geval is. Ik vind het kortom niet wenselijk om de hoogte van de maximaal op te leggen bestuurlijke boete tijdelijk te begrenzen.

Ik streef ernaar in de eerste helft van 2016 een inhoudelijke reactie op het advies van de Afdeling gereed te hebben in de vorm van een nader rapport.

Deze brief zal ik in afschrift sturen aan zowel de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal als de vice-president van de Raad van State.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

⁵ Bijvoorbeeld artikel 30, onderdelen i en j, Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (PbEU 2014, L 173).

⁶ Dit geldt bijvoorbeeld voor boetes opgelegd op grond van de Wet arbeid vreemdelingen.

⁷ Zo wordt op grond van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in de sociale zekerheid naast een boete de vanwege de overtreding teveel ontvangen uitkering separaat teruggevorderd.