

Preadvies

van de

Adviescommissie Strafrecht

inzake

de Wet tot wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en het Wetboek van Strafvordering in verband met de digitalisering van de handhaving van veelvoorkomende overtredingen (Wet digitale handhaving veelvoorkomende overtredingen)

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel sterkt niet, zoals de titel suggereert, tot het geven van voorschriften voor het op digitale wijze vastleggen van veel voorkomende overtredingen. De bedoeling van het wetsvoorstel is het wijzigen van een tweetal voorschriften, die aan die digitale vastlegging in de weg zouden staan. Het gaat daarbij om het volgende.

Artikel 4, tweede lid, eerste volzin van, Wet Administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, thans luidende:

“Zo mogelijk wordt aanstonds een aankondiging van de beschikking uitgereikt aan degene tot wie zij zich richt, of wordt deze achtergelaten in of aan het motorrijtuig.”

wordt gewijzigd in:

“Een aankondiging van de beschikking kan worden uitgereikt aan degene tot wie zij zich richt of kan worden achtergelaten in of aan het motorrijtuig”

Artikel 257c, vierde lid, eerst volzin, thans luidende:

“In het geval een strafbeschikking zal worden uitgevaardigd tegen de verdachte, reikt de opsporingsambtenaar de verdachte zo mogelijk een aankondiging van de strafbeschikking uit.”

wordt gewijzigd in:

“In het geval een strafbeschikking zal worden uitgevaardigd tegen de verdachte, kan de opsporingsambtenaar de verdachte een aankondiging van de strafbeschikking uitreiken.”

Op het eerste oog is dit niet een erg ingrijpende wijziging. Zelfs dringt zich de vraag op of hier wel een materiële wijziging wordt voorgesteld: is “zo mogelijk” niet hetzelfde als “kan”?

2. De toelichting op het wetsvoorstel

Uit de toelichting blijkt dat wel degelijk een ingrijpende wijziging wordt voorgesteld, een wijziging die de gemiddelde burger zelfs directer aan zal gaan dan veel wetswijzigingen die de afgelopen jaren het licht hebben gezien op het gebied van justitie. Met de subtiële wijziging van de tekst van twee wettelijke bepalingen beoogt de Minister van Veiligheid en Justitie namelijk te bewerkstelligen dat de verplichting om waar mogelijk steeds aankondiging van een (straf) beschikking (een bekeuring) uit te reiken, dan wel op het motorrijtuig achter te laten, voortaan in beginsel niet meer geldt.

Het doel van deze wijziging is de weg vrij te maken voor digitale beboeting. De gegevens van een geconstateerde overtreding worden hierbij vastgelegd in een kleine handcomputer, in het wetsvoorstel “PDA” genoemd (vermoedelijk een afkorting van “personal digital assistant”). Het voordeel van een dergelijke handcomputer is op zichzelf duidelijk. Het biedt de mogelijkheid om ter plaatse foto’s te maken voor het bewijs, en bevordert verder een snelle en efficiënte afhandeling van de zaak.

Blijkens de toelichting op het voorstel gaat het hierbij om een besparingsmaatregel: blijkens de toelichting wordt per jaar ongeveer 800.000 maal een beschikking op een motorvoertuig wordt achtergelaten wegens parkeerovertredingen en wordt ongeveer 750.000 maal een bekeuring uitgereikt voor andere zaken. Digitale afhandeling zou dan een belangrijke winst kunnen opleveren, namelijk 10 minuten per overtreding, hetgeen omgerekend tot een lastenreductie van ongeveer 200 fte zou leiden.

Maar waarom is het nu niet mogelijk om bij de invoering van beboeting per PDA een papieren bon te geven aan de betrokken burger?

De in de toelichting opgegeven reden is nogal banaal: wanneer de PDA met een kleine printer zou worden uitgerust zou het te groot zijn om een plaatsje te kunnen vinden aan de toch al druk bezette koppel van de opsporingsambtenaar: naast wapen, wapenstok, en handboeien beperkt dit de bewegingsmogelijkheden te zeer in noodsituaties.

Dat het ontwerp nog een “kan”-bepaling inhoudt is blijkens de toelichting slechts ingegeven door de omstandigheid dat niet overal (dadelijk) met een PDA zal worden gewerkt. In de toelichting op het ontwerp wordt het volgende meegedeeld met betrekking tot de nog op te stellen beleidsregels van het openbaar ministerie:

“In deze beleidsregels zal worden bepaald dat als digitaal wordt gehandhaafd er geen aankondiging wordt achtergelaten en als er niet digitaal wordt gehandhaafd, er dan wel een aankondiging wordt achtergelaten”. (p. 4)

Of het College van Procureurs-Generaal hiermee heeft ingestemd blijkt niet. Maar wat dit duidelijk maakt is dat de bedoeling van de Minister is om op termijn in het geheel geen papieren bonnen meer te hoeven uitreiken/achterlaten aan burgers die van een overtreding worden verdacht: wanneer alle opsporingsambtenaren met een PDA zullen zijn uitgerust, is het gebeurd met de bekeuring.

3. Commentaar

Hoeveel door de digitalisering wordt bezuinigd blijkt niet uit het voorstel. Bij 200 fte zal dit toch niet snel meer dan 10 miljoen euro per jaar zijn. Dat is, over het hele land gerekend, geen bijzonder groot bedrag.

Merkwaardig is dat in de toelichting op het voorstel de kosten van de op grootschalige wijze uit te reiken PDA's en van de invoering en onderhoud van het digitale systeem ontbreken, zodat per saldo niet duidelijk wordt of het beoogde systeem nu geld oplevert of misschien juist geld kost.

Het valt verder op, dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende categorieën opsporingsambtenaren. Met name voor bijzondere opsporingsambtenaren die zonder wapen en wapenstok door het leven gaan, gaat het argument dat er geen plaats is aan de koppelriem niet op. Toezichthouders die controleren of aan de fiscale verplichting tot het betalen van voldoende parkeergeld is voldaan, kunnen nu al in bijna alle Nederlandse gemeenten worden aangetroffen met een PDA met miniprinter.

Ook overigens wordt het probleem niet concreet toegelicht: waaruit is gebleken dat een PDA wel een plek kan vinden aan de gemiddelde politiekoppel en een PDA met miniprinter niet? Wat is het concrete verschil in omvang van deze apparaten eigenlijk? En welke alternatieven zijn er in dit opzicht bij de huidige stand van techniek? Het antwoord op deze vragen wordt in het voorstel en de toelichting daarop node gemist. Dat geeft te denken, omdat dit toch de kern van het door de Minister aangegeven probleem is.

Daarnaast wordt in de toelichting opgemerkt dat de kosten van een miniprinter (welke kosten? ook deze kosten worden niet gespecificeerd!) te hoog zouden worden, “terwijl een papieren aankondiging van de beschikking kan worden gemist door de ingezette digitalisering” (p. 6) Dit laatste is niet te begrijpen. Als de digitalisering er toe leidt dat het is zou zijn dat een papieren bon wordt uitgereikt, dan betekent dat nog niet dat die bon ook kan worden gemist, tenminste niet voor de burger. Wat hier staat, lijkt op een cirkelredenering.

Het belangrijkste bezwaar tegen het wetsvoorstel is evenwel gelegen in het volgende.

De bekeuring is de meest voorkomende wijze waarop gewone burgers in aanraking komen met het justitiële apparaat. Gaat het bij de constatering van snelheidsovertredingen in de regel om een objectief gegeven, bij andere overtredingen is de constatering vaak sterk verweven met subjectieve oordelen van een individuele opsporingsambtenaar. Thans is het zo dat een opsporingsambtenaar die een overtreding constateert hiervan een bekeuring uitschrijft, of met Algemene wet bestuursrecht in gedachten, correcter: de aankondiging van een (straf)beschikking. De burger weet meteen weer waar hij of zij aan toe is: het geconstateerde feit en de overtreden wettelijke bepaling staan op de aankondiging (straf)beschikking vermeld. Een en ander kan worden nagelezen en worden gedeeld met anderen, die wellicht meer deskundigheid hebben.

Het huidige voorschrift dat “zo mogelijk” een papieren bon moet worden uitgeschreven is dan ook niet zonder belang voor de justitiabele. Het stelt hem of haar in de gelegenheid om – net als de opsporingsambtenaar – een standpunt in te nemen. Dit kan leiden tot erkenning van de overtreding (“ik zat inderdaad fout”) en daarmee tot verkleining van het aantal beroepsprocedures, maar ook tot de overtuiging ten onrechte te worden beschuldigd van een overtreding. In dat geval is het voor de betrokken burger zaak, om de details van de gebeurtenis meteen vast te leggen in het eigen geheugen. Ook kan de burger proberen om bewijs te verzamelen om het eigen standpunt te onderbouwen; te denken valt aan het maken

van foto's en aan het benaderen van getuigen die kunnen verklaren over de vermeende overtreding zelf, of over ontlastende omstandigheden.

Een ieder die wel eens werd geconfronteerd met een boete wegens een snelheidsovertreding, waarbij het uitreiken/achterlaten van een papieren bon doorgaans niet "mogelijk" is, zodat de boete pas maanden na de vermeende overtreding wordt ontvangen, weet wat hier wordt bedoeld: men kan zich vaak niet meer herinneren of, en zo ja onder welke omstandigheden de overtreding zou zijn begaan zodat een zinnig verweer in de regel niet meer mogelijk is.

Door het onderhavige voorstel wordt de mogelijkheid van de burger om, geconfronteerd met de aankondiging van een (straf)beschikking, aanwijzingen voor zijn gelijk en materiaal voor een verweer te verzamelen, ernstig ondergraven. Het voorstel kan hierdoor ernstige schade toebrengen aan het rechtsgevoel van die burgers, die straks kunnen worden beschuldigd van feiten die zij zich niet (goed) meer in herinnering kunnen brengen en waartegen om die reden geen zinnig verweer meer te voeren valt. Die prijs is hoog en weegt naar het oordeel van de Commissie niet op tegen het betrekkelijk geringe financiële voordeel dat wordt beoogd.

De Commissie merkt hierbij op dat het beoogde voordeel van een paar miljoen euro per jaar, waarvan de in het voorstel niet begrote kosten van de aanschaf en onderhoud van de PDA's en andere ict-kosten nog behoren te worden afgetrokken, al snel in een nadelig saldo kan omslaan wanneer veel meer burgers na het ontvangen van een boetebeschikking of een strafbeschikking rechtsmiddelen zullen gaan aanwenden, om de simpele redenen dat zij niet meer weten of kunnen controleren, of een maanden later ontvangen boete al dan niet terecht is opgelegd.

Gelet op het voorgaande ontraadt de Adviescommissie Strafrecht het wetsvoorstel.

Indien voor digitalisering van de handhaving ter zake van veel voorkomende overtredingen wordt gekozen, zou naar het oordeel van de Adviescommissie met het oog op de rechtsbescherming en het rechtsgevoel van burgers het uitgangspunt moeten blijven gelden dat een aankondiging van de straf- of boetebeschikking wordt uitgereikt of op het voertuig wordt achtergelaten. Voor die gevallen waarin het digitaal bekeuren op praktische problemen zou stuiten wegens de omvang van het miniprintertje, behoort de huidige situatie te blijven bestaan dat handmatig een papieren bon wordt ingevuld en uitgereikt of achtergelaten.

Amsterdam, 22 oktober 2012

Adviescommissie Strafrecht

Mr. R. van der Hoeven, voorzitter,

namens deze, mr. R. Croes-Hoogendoorn, secretaris