

De optimale juridische omstandigheden voor de bestuurlijke boete

Liesbet Deben

PROMOTOR ▶ Prof. L. Vereeck
ONDERZOEKSLIJN ▶ Handhaving en beleid
ONDERZOEKSGROEP ▶ LUC, PHL, VUB, Vito
RAPPORTNUMMER ▶ RA-2005-58

**UNIVERSITAIRE CAMPUS
GEBOUW D
B 3590 DIEPENBEEK**

T ▶ 011 26 81 90
F ▶ 011 26 87 11
E ▶ info@steunpuntverkeersveiligheid.be
I ▶ www.steunpuntverkeersveiligheid.be

De optimale juridische omstandigheden voor de bestuurlijke boete

RA-2005-58

Deben Liesbet

Onderzoekslijn handhaving en beleid



DIEPENBEEK, 2005.
STEUNPUNT VERKEERSVEILIGHEID.

Documentbeschrijving

Rapportnummer: RA-2005-58
Titel: De optimale juridische omstandigheden voor de bestuurlijke boete.

Ondertitel: Hier komt de ondertitel van het rapport.

Auteur(s): Deben Liesbet
Promotor: Prof L. Vereeck
Onderzoekslijn: handhaving en beleid
Partner: Limburgs Universitair Centrum
Aantal pagina's: 28
Trefwoorden: bestuurlijke boete

Projectnummer Steunpunt: 5.2.
Projectinhoud: projectinhoud steunpuntproject

Uitgave: Steunpunt Verkeersveiligheid, maart 2005.

Steunpunt Verkeersveiligheid
Universitaire Campus
Gebouw D
B 3590 Diepenbeek

T 011 26 81 90
F 011 26 87 11
E info@steunpuntverkeersveiligheid.be
I www.steunpuntverkeersveiligheid.be

Samenvatting

De verzorgingsstaat heeft een inflatie aan regelgeving met zich meegebracht. Er is nood aan coherente en transparante wetgeving die de burgers toelaat de gevolgen van hun gedrag in te schatten. Het administratieve handhavingsmodel moet bijdragen tot deze vereenvoudiging van de huidige wirwar van regelgeving. Nagenoeg alle overtredingen kunnen zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk opgevolgd worden, zodat de keuze voor een bestuurlijke handhaving in de eerste plaats een politieke is. Vanuit politieke overwegingen is het verdedigbaar dat een aantal overtredingen uit het nationale strafrecht overgeheveld worden naar een ander administratief niveau dat beter geplaatst is om een coherent beleid te voeren. Ongeacht het niveau waarop ze geïnstitutionaliseerd zijn, zijn er bepaalde situaties die zich duidelijk beter lenen voor een bestuursrechtelijke sanctionering. Dit rapport bespreekt de kenmerken van de overtredingen en de sanctionering aan de hand waarvan de wetgever kan nagaan of het bestuurlijke model een goede optie is. Bij de bespreking van de elementen die een rol spelen bij de bepaling welke overtredingen door een bestuurlijke boete kunnen gesanctioneerd worden, wordt vanzelfsprekend ook de strafrechtelijke variant in ogenschouw genomen. Het uiteindelijke resultaat geeft een indicatie van de voorwaarden die vervuld moeten zijn om de bestuurlijke boete een voordeel op de strafrechtelijke te geven. Of deze condities ook daadwerkelijk tot een betere handhaving leiden moet telkens weer in concreto bepaald worden. Ondanks de vervulling van de vooropgestelde condities blijft de invoering van de bestuurlijke boete steeds weer maatwerk waaraan een grondige evaluatie van de situatie aan vooraf moet gaan en waarbij de condities gerelativeerd kunnen worden binnen een bepaalde context.

Summary

The recent increase of legislative initiatives to plan social life has led to a cry for transparency in the jungle called legislation. The people can't anticipate the consequences of their actions due to lack of knowledge about the sanctions on certain behaviour. When a rule is unknown it's clear that it can't be effective. The administrative enforcement model can contribute to a more coherent and transparent legislation. As nearly all norm breaches can be dealt with both in an administrative as a criminal way, the choice to implement an administrative fine is merely a political one. The grounds on which the rule makers can base their decision upon are being investigated in this report. As there are situations where an administrative sanctioning is clearly favourable, they can indicate the conditions that have to be fulfilled in order to make profitable use of the administrative fine. The report aims to give an overview of the premises that have to be fulfilled in order to implement the administrative fine. As the legislator always is given the choice between the administrative and the criminal fine, the research includes the intertwinement with the criminal variant and the conditions in which a choice for the administrative figure is advisable. But even though the guidelines can indicate otherwise, one should always bear in mind that, depending on the circumstances, other factors might play a decisive role. So every time before making the decision to introduce an administrative fine, a thorough evaluation of the specific circumstances is recommendable.

Inhoudsopgave

De optimale omstandigheden voor de bestuurlijke boete

| | |
|--|----|
| 0. Inleiding..... | 7 |
| 1. Bespreking van het bestuurlijke handhavingsmodel | 8 |
| 1.1. De doelmatigheid van de bestuurlijke boete..... | 8 |
| 1.1.1. Het strafrechtelijke tekort: de samenhang tussen de inbreuk en de gewenste Het handhavingstekort..... | 8 |
| 1.1.2. Het handhavingstekort..... | 11 |
| 1.1.3. Tussenkomsst van een rechter..... | 12 |
| 1.1.4. Actieplicht en bewijslast..... | 12 |
| 1.1.5. Ontradend karakter en preventieve werking van de bestraffing..... | 13 |
| 1.1.6. Stigmatisering..... | 14 |
| 1.1.7. Deskundigheid en slechts een betrokken actor..... | 14 |
| 1.2. Rechtsbescherming..... | 16 |
| 1.2.1. Bemerkingen binnen het rechtswaarborgende kader..... | 16 |
| 1.2.2. Conclusie..... | 19 |
| 2. De overtredingen die voor het opleggen van de bestuurlijke boete in aanmerking komen..... | 20 |
| 3. Conclusie..... | 22 |
| 4. Literatuurlijst..... | 24 |

0. Inleiding

De verzorgingsstaat heeft gezorgd voor een inflatie aan regelgeving¹. Het oerwoud aan regels werkt omgekeerd evenredig op de bereidheid de regels na te leven. De combinatie van overdaad en detaillisme van de regelgeving bemoeilijkt op deze manier de handhaving². Hierdoor is de nood aan coherente en doorzichtige rechtsprincipes toegenomen waarbij behoefte is aan afslanking en herschikking van de regulering. Het administratieve handhavingsmodel moet bijdragen tot een vereenvoudiging van de bestaande wetgeving. Het is ontstaan uit de overtuiging dat de bestuurlijke sancties door hun aard meer geschikt zijn om bepaalde overtredingen te sanctioneren. Waar het bestuursrechtelijke handhavingsmodel door de voorstanders als gemakkelijk toepasbaar wordt gezien, wordt het strafrecht beschouwd als 'ultimum remedium' dat als alternatief moet gebruikt worden indien de bestuurlijke handhavingssystemen falen³. Als gevolg van deze visie wordt bij steeds meer wetgevende initiatieven gebruik gemaakt van de bestuurlijke modaliteit om het beleid vorm te geven. Hierbij wordt de strafrechtelijke handhaving teruggedrongen of krijgt een secundaire plaats toebedeeld.

De keuze voor de bestuursrechtelijke bestraffing is voornamelijk een politieke. Nagenoeg alle overtredingen en misdrijven kunnen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden beteugeld en het staat de wetgever vrij een bepaald regime te kiezen. Nochtans hebben beide rechtsgebieden eigen kenmerken waardoor voor bepaalde vergrijpen een bestuurlijke handhaving meer geschikt is dan een strafrechtelijke en omgekeerd. De vraag die hier aan de orde is, is dus of en wanneer de stipte afdwinging van de wetten en regels primair moet gebeuren door het gebruik van bestuursrechtelijk optreden. Bij het bepalen hoe de handhaving moet worden ingericht, dient verwijzend naar de 'ultimum remedium' gedachte steeds de afweging te worden gemaakt of andere juridische instrumenten het doel even gemakkelijk kunnen bereiken als het strafrecht⁴. Indien dit het geval is, ligt een keuze voor het bestuurlijke model voor de hand. Het voordeel van het bestuurlijke model is dat het indifferenter staat tegenover het niveau waar het wordt georganiseerd. Zo wordt een bestuurlijke boete opgelegd door de best geplaatste instantie. De parkeerovertredingen zijn een eerste verkenning om de bestuurlijke verkeershandhaving aan een gedecentraliseerd niveau toe te vertrouwen. De figuur biedt de mogelijkheid om een aantal andere overtredingen van het strafrecht naar het bestuursrecht over te hevelen om op deze manier een eigen invulling aan het beleid te geven, zonder de algemene coherentie van het verkeersbeleid te ondermijnen. Zo kan worden overwogen de algemene zwaartepunten, zoals snelheidsovertredingen, van het Vlaamse verkeersbeleid bestuurlijk te sanctioneren om een doorgedreven beleid op dit gebied te vereenvoudigen. Uiteraard moet het wettelijke kader hiervoor worden ingericht. Het is echter niet ondenkbaar om door middel van delegatie de verschillende beleidsniveaus toe te laten hun eigen accenten in het verkeersveiligheidsbeleid te leggen, zonder evenwel het nationale beleid te bemoeilijken.

Het antwoord op de vraag naar de keuze voor een bestuurlijk of een strafrechtelijk handhavingsmodel is nauw verbonden met de perceptie van de overtreding. Gezien de verschillende vereisten die aan de boete op strafrechtelijk en bestuursrechtelijk gebied

¹ Parmentier S., *Het recht van de mensen. Naar een kwaliteitsvolle verhouding tussen burger, recht en samenleving*, rapport van de commissie Burger, recht en samenleving, koning Boudewijnstichting, 2001, p 219-147; Aalders M.V.C., *Handhaving en zelfregulering*, Justitiële verkenningen, WODC, Ministerie van Justitie, Den Haag, nr 9, 1994, p 57

² Mortier R., *Hoe sterk is de ketting... twaalf jaar later*, R.W., 2004, p 1491; Aalders M.V.C., o.c., 1994, p 57.

³ Faure M., *Bedenkingen voor de rol van het strafrecht bij de bestrijding van milieuverontreiniging*, in, Arnou P., e.a., *Om deze redenen, liber amicorum Armand Vandeplass, Mys en Breesch*, Gent, 1994, p 229-263.

⁴ Mortier R., o.c., 2004, p 1483; Van der Beken T, Van Hoorick G., *Druk op de ketel een handhavingsmodel in de kering*, Panopticon, 2003, p 275.

worden gesteld, verschilt het resultaat dat erdoor wordt verkregen. Zo zullen bepaalde overtredingen het best bestraft worden door een strafrechtelijke, andere door een bestuursrechtelijke boete. Dit rapport geeft een voorlopig beeld van de resultaten die bereikt zijn op basis van de juridische analyse van de plaats en inrichting van de bestuurlijke boete. Er moet worden opgemerkt dat in dit werk enkel de opportuniteit van het gebruik van de bestuurlijke boete wordt behandeld. De geoorloofdheid ervan wordt als vaststaand aangenomen onder de voorwaarden die in het vorige rapport aan bod zijn gekomen. Er vindt een afweging plaats van de redenen die spreken voor een invoering van de bestuursrechtelijke afhandeling tegenover de bezwaren. Binnen deze argumentatie worden tevens de voordelen van de bestuurlijke modaliteit tegenover de strafrechtelijke variant afgetoetst, waarbij rekening wordt gehouden met de omstandigheden waaronder de voordelen tot uiting kunnen komen. Zo wordt gekeken onder welke omstandigheden de voordelen van de bestuurlijke boete de nadelen overtreffen en welk alternatief het strafrecht hiervoor biedt. Met de beschrijving van de kenmerken van de bestuurlijke boete als uitgangspunt, wordt het soort overtredingen die voor het opleggen van de bestuurlijke boete het best in aanmerking komen bepaald. Tevens wordt door de beschrijving van de elementen die de bestuurlijke boete onderscheiden van de strafrechtelijke variant duidelijk welke overtredingen tot het domein van het strafrecht moeten blijven behoren. Het resultaat van de analyse geeft een résumé van de waarborgen die moeten ingebouwd zijn en een overzicht van een aantal kenmerken van de overtredingen die door een bestuurlijke boete kunnen worden gesanctioneerd. De decriminalisering van de wetgeving is een federale materie. De uitwerking ervan kan op de verschillende niveaus plaats vinden. Zodra voldaan is aan de kenmerken waaronder de overtredingen onder het bestuursrecht kunnen geplaatst worden, kan ook de Vlaamse overheid een rol spelen in het verkeersveiligheidsbeleid⁵.

1. Bespreking van het bestuurlijke handhavingsmodel

Doelmatigheidsargumenten voeren in de discussie over de bestuurlijke boete de boventoon⁶. Het grote argument dat wordt aangehaald ter verdediging van het administratieve systeem is de efficiëntie van de bestuurlijke boete. Binnen dit kader benadrukken de voorstanders dat het gebruik van de bestuurlijke boete zorgt voor een relatief snel optreden zonder dat een tussenkomst van de rechter is vereist⁷. Traditioneel staat in het debat de zorg voor de rechtswaarborgen van de rechtsonderhorige voorop bij de bedenkingen bij de bestuurlijke boete. Maar mijns inziens moet ook de assumptie van de doelmatigheid in vraag worden gesteld. Indien blijkt dat het systeem niet zo doelmatig is als algemeen aangenomen, vervalt een van de essentiële bestaansredenen van de bestuurlijke boete⁸. Daarom volgt in een eerste paragraaf een opsomming van een aantal argumenten waarnaar wordt gerefereerd ter verdediging van de bestuurlijke boete. Door de invoering van het comparatieve element met de strafrechtelijke variant worden de omstandigheden verduidelijkt waaronder de bestuurlijke boete het voordeel op de strafrechtelijke variant geniet. Deze analyse kan leiden tot een eventuele nuancering van de oorspronkelijke stellingname over de effectiviteit van de bestuurlijke boete. De tweede paragraaf kijkt naar implicatie van de toepasselijkheid van de

⁵ De Vlaamse overheid kan en eigen rol vervullen in het verkeersbeleid bij een toekenning van eigen bevoegdheden. Tevens heeft ze ook een rol te vervullen als toezichhoudende overheid op de gemeentes.

⁶ Albers C.L.G.F.H., Schlössels R.J.N., *De bestuurlijke boete: een koekoeksei in het bestuursprocesrecht?*, NTB, 2002, p 188.

⁷ Mortier R., o.c., 2004, p 1482

⁸ Van Buuren stelt dat de efficiency en doelmatigheidsargumenten om te kiezen voor een bestuurlijke boete betrekkelijk zijn omdat ze toch moeten voldoen aan art 6 evrm en art 14 I.V.P.R. Van Buuren P.J.J., *De bestuurlijke boete in het bestuursrecht*, M&R, 1998, p 43. Zo ook Van der Beken T, Van Hoorick G., o.c., 2003, p 275.

rechtswaarborgen op de bestuurlijke boete wat betreft de effectiviteit ervan en betreft wederom de verhouding met de strafrechtelijke variant dienaangaande bij het onderzoek.

1.1. De doelmatigheid van de bestuurlijke boete

1.1.1. Het strafrechtelijke tekort: de samenhang tussen de inbreuk en de gewenste sanctie.

De invoering van bestuurlijke handhaving kan gezien worden als een teken aan de wand dat de heersende leer in het strafrecht niet langer in staat is adequate antwoorden te formuleren op maatschappelijke ontwikkelingen.

In het strafrecht is het gebruikelijk dat men vooral oog heeft voor de te beschermen rechtsgoederen⁹. Hieruit volgt dat het bij voorkeur wordt ingezet voor ernstige inbreuken op regels die elementaire belangen moeten beschermen¹⁰. Het gaat om delicten met een sterke morele lading, die de morele normen als onderwerp hebben. Morele normen zijn normen die algemeen aanvaard zijn en aansluiten bij het rechtsbewustzijn. Sommige hiervan worden als dermate fundamenteel beschouwd dat de handhaving en de sanctionering enkel via het klassieke strafrecht mogelijk wordt geacht¹¹. Waar er bij de bescherming van de fundamentele rechten geen sprake kan zijn van een bestuurlijk primaat omdat het doel hier verder gaat dan het beschermen van bestuurlijke belangen¹², bestaan er tevens normen die niet strafwaardig genoeg zijn om via het duurdere strafrecht gehandhaafd te worden¹³. De verzorgingsstaat bevat een aantal regels niet gericht op het beschermen van rechten en belangen die essentieel zijn voor de samenleving, maar die dienen om het maatschappelijke leven ordelijk te laten verlopen. De inbreuken op deze normen vormen geen zware vergrijpen die de maatschappelijke orde bedreigen. Waar het strafrecht bij fundamentele rechten de aangewezen methode is, is het strafrechtelijke instrumentarium veel te zwaar aangezet voor een slagvaardig optreden tegen deze vergrijpen¹⁴. De overtredingen moeten proportioneel bestraft worden met hieraan beantwoordende lichte sanctioneringsvormen en straffen. Bij het opleggen van deze betrekkelijke lichte sancties vergt de traditionele weg- via de rechter – een onevenredig zware inspanning van de overheid¹⁵. Sommigen vrezen dat dit ‘ultimum remedium’ karakter van het strafrecht een legitimatie zal vormen voor het stilzitten van het openbaar ministerie bij deze lichte inbreuken¹⁶.

De ratio achter de recente invoering van bestuursrechtelijke maatregelen kan dan ook omschreven worden als een poging deze tekorten van het strafrecht op te vangen. De boeteoplegging buiten de rechter om is dus aannemelijk bij lichte overtredingen waar het strafrecht geen passend antwoord op heeft. Het zijn schendingen van normen met een geringe waardegeladenheid¹⁷ die frequent voorkomen. Deze overtredingen vormen weliswaar geen ernstige inbreuken maar worden als hinderlijk ervaren, verhogen het

⁹ De Lange A., *De bestuurlijke boete in het juiste spoor*, M&R, 1998, p 74.

¹⁰ De Lange A., o.c., 1998, p 74.

¹¹ Van Der Beken T., Van Hoorick G., o.c., 2003, p 266 (266-278).

¹² Mortier R., o.c., 2004, p 1483.

¹³ Pans R.J.J.M., *Bestuurlijke handhaving versterkt, VNG-pleidooi voor de invoering van de bestuurlijke boete*, VNG uitgeverij, Den Haag, 20003, p 8.

¹⁴ Knigge G., *De bestuurlijke boete als teken aan de wand*, M&R, 1998, p 63.

¹⁵ Knigge G., o.c., 1998, p 63.

¹⁶ Mortier R., o.c., 2004, p 1483

¹⁷ Fischer A., *La sanction administrative dans le droit Allemand*, 3^{de} colloquium van de Raden van State en van de Hoge Administratieve Rechtscolleges van de lidstaten van Europese Gemeenschappen, 19-21 oktober 1972, Brussel, 1972, p 215.

onveiligheidsgevoel en ondermijnen als dusdanig de normering¹⁸. Er is geen eenduidige definitie waaruit deze lichte overtredingen met een geringe normschending bestaan, maar er zijn in de literatuur een aantal aanwijzingen te vinden¹⁹. Het gaat eerst en vooral over overtredingen die niet zo zeer de rechtsorde schenden dat de overtreder volgens de samenleving een strafrechtelijke straf verdient. Hoewel de rechtsorde niet op dergelijke manier geschokt wordt dat een tussenkomst van de rechter geboden is, is een adequaat optreden op zijn plaats. Het gevolg dat eraan moet worden gegeven moet evenwel niet het stigmatiserende karakter hebben dat met een strafrechtelijke straf gepaard gaat. Een administratieve sanctionering door de overheid is voldoende.

De duidelijkheid van de norm is een andere determinant die een rol speelt bij de kwalificatie van de overtreding. Een geringe normatieve lading van de regel is toegelaten zo lang de regels zo duidelijk zijn dat het mogelijk is om in de praktijk een vaste gedragslijn te ontwikkelen die een eenvoudige en efficiënte uitvoering waarborgt²⁰. Deze laatste richtlijn is in feite een tamelijk vrijblijvende indicatie. Het belangrijkste aspect hier is dat de norm zo is opgesteld dat het relatief gemakkelijk is vast te stellen of er al dan geen inbreuk op is begaan. Als de inbreuk is vastgesteld moet het duidelijk zijn welke gevolgen eraan moet worden gegeven.

Verder wordt bij de beoordeling van de overtreding gelet op de ernst en de verwijtbaarheid van de handeling²¹. Bij de beoordeling van de handeling kunnen verschillende componenten betrokken worden. Moedwillige overtredingen kunnen aanleiding geven tot een andere sanctionering dan overtredingen voortvloeiend uit onachtzaamheid of onoplettendheid. Hierdoor is het duidelijk dat ook de morele lading van de normovertreding doorgaans ook in de strafbedreiging is verdisconteerd²². Omdat ook de ernst en verwijtbaarheid van de handeling vaak worden weergegeven door de maximum straf, is het acceptabel dat de strafmaat als een indicatie van de zwaarte van de overtreding wordt gezien en als dusdanig meetelt²³. Een vrijheidsstraf is een indicatie dat het om een zware overtreding gaat, maar eveneens geldboetes kunnen als zware overtredingen in aanmerking komen. Zo bestaat er een tendens om voor zwaardere delicten, die een duiden op een grotere laakbaarheid van het gedrag, hoge vermogensboetes op te leggen. Het ingrijpende gevolg van het opleggen van dergelijke zware geldboete en de reden ervoor brengen met zich mee dat overtredingen gesanctioneerd met hoge geldboetes niet meer voldoen aan het vereiste dat ze niet ernstig genoeg zijn om strafrechtelijk vervolgd te worden.

De gevolgen van de inbreuk zelf is nog een factor die een rol speelt. Overtredingen zonder letsel of schade worden gerekend bij overtredingen die door een bestuurlijke boete kunnen worden gesanctioneerd²⁴. Waar er schade en zeker lichamelijke schade in het spel is, zal het strafrecht een meer voor de hand liggende keuze zijn.

Deze overwegingen in beschouwing genomen wordt gesteld dat overtredingen van fundamentele normen beter niet bestuursrechtelijk worden aangepakt. Indien het daarentegen betrekkelijk lichte overtredingen betreft van normen die niet het fundament van de samenleving beschermen, is het toelaatbaar en aanvaardbaar het bestuur de

¹⁸ Pans R.J.J.M., o.c., 2003, p 17.

¹⁹ Feteris M.W.C., *Fiscale administratieve sancties en het recht op een behoorlijk proces*, Kluwer, Deventer, 1993, p 347; EHRM, 25 Augustus 1987 (Lutz) Serie A, Vol.123., NJ 1988, § 57. Ook de Guidelines concerning Offences to be included in a European Highway Code, opgesteld in 1979 door een subcomité van het European Committee on Crime Problems van de Raad van Europa, VR, 1986, p 34, e.v.

²⁰ Corstens G.J.M., 'Bestuurlijke boeten in de vierde tranche Awb', NJB, 2000, p1190.

²¹ Feteris M.W.C., o.c., 1993, p 348.

²² Knigge G., o.c., 1998, p 66.

²³ Feteris M.W.C., o.c., 1993, p 349.

²⁴ De Lange A., o.c., 1998, p 74.

sanctionering toe te delen²⁵ welke gericht is op het handhaven van de orde²⁶. Indicatoren voor een geringe norminbreuk zijn de sanctionering door middel van een lichte geldboete, een duidelijke normbeschrijving waarbij schending ervan eenvoudig vaststelbaar is en de overtuiging dat een stigmatisering te zwaar is. Door de bestuurlijke handhaving van dergelijke inbreuken wordt het signaal gegeven dat ook geringe normovertredingen worden opgevolgd²⁷ waar deze anders over het hoofd zouden worden gezien. Zo ontstaat een taakverdeling tussen beide rechtsgebieden waarbij het strafrecht verantwoordelijk is voor de sanctionering van de belangrijke normen die een samenleving vormen, daar waar de bestuurlijke boete instaat voor het handhaven van de orde. Er moet steeds voor ogen worden gehouden dat zelfs al wordt een inbreuk als een lichte overtreding gekwalificeerd, de samenhang met andere delicten er in bepaalde gevallen voor zorgt dat een gezamenlijke berechting gewenst is²⁸. Tevens kan het voorkomen dat de geldboete die de administratie kan opleggen, in het concrete geval (vanwege de ernst van het feit of vanwege recidive) geen gepaste bestraffing oplevert²⁹.

1.1.2. Het handhavingstekort

Een tweede reden voor de invoering van de bestuurlijke boete is vooral gelegen in het zogenaamde handhavingstekort³⁰. Het uitgangspunt is de overbelasting van het strafrechtelijke apparaat³¹. De indruk bestaat dat hierdoor de bestraffing van overtredingen van bestuursrechtelijke normen, die op zichzelf niet zo ernstig zijn, in de strafrechtelijke lijn te weinig wordt aangepakt³². De beschikbare strafrechtelijke middelen worden prioritair ingezet ter voorkoming en bestraffing van ernstige inbreuken die de samenleving niet kan tolereren. Door de invoering van de bestuurlijke sanctionering wordt een deel van de inbreuken uit handen genomen van het openbaar ministerie³³ waardoor de bestuurlijke boete bijdraagt tot de oplossing van de capaciteitsproblemen van de strafrechtelijke rechtspleging³⁴. De taakverdeling brengt met zich mee dat het strafrechtelijke apparaat zich kan toespitsen op de haar toegewezen bevoegdheden te weten de zware norminbreuken, zonder zich verder te moeten bekommeren over de andere overtredingen waar het bestuur nu de verantwoordelijkheid voor draagt.

Hier moeten evenwel een aantal bedenkingen worden geplaatst. Ten eerste zijn er documenten beschikbaar die de overbelasting van de strafrechtelijke diensten in vraag stellen. Indien er geen overdreven werkdruk is, vervalt dit argument als bestaansreden van de bestuurlijke boete. Vervolgens vindt er door de taakverdeling mogelijk enkel een werklastverschuiving plaats naar het bestuur en de bestuurlijke rechter, waardoor wellicht weinig gewonnen wordt. Door de scheiding van de uitvoeringsorganen wordt een gedeelte van de overlast aangepakt, waarbij er aandacht moet geschonken worden aan de andere actoren. Ten derde wordt de uitvoering van het strafrecht gegarandeerd door de politiediensten, die door de bestuurlijke boete minder werkdruk zouden moeten krijgen. De wetgever kan echter beslissen dat de politieambtenaren, als openbare dienst, ook deel uitmaken van het ambtenarenkorps dat belast is met de bestuurlijke sanctionering. Dan komt voor de politiediensten van de vooropgestelde verlichting niets

²⁵ Corstens G.J.M., *Nederlands strafprocesrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 3; Knigge G., o.c., 1998, p 63.

²⁶ Boes M., *Preadvies. Administratieve sancties en art 6 EVRM in België*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, p 13; Zaak öztürk, E.H.R.M., 27 mei 1983, Serie A, n. 73, § 51-55.

²⁷ Pans R.J.J.M., o.c., 2003, p 14.

²⁸ Knigge G., o.c., 1998, p 68.

²⁹ Knigge G., o.c., 1998, p 68.

³⁰ Van Buuren P.J.J., o.c., 1998, p 60.

³¹ Hazewindus W.G.A., *Schuld en boete in de sociale zekerheid*, NJB, 1996, p 1157.

³² Van Buuren P.J.J., o.c., 1998, p 60.

³³ Knigge G., o.c., 1998, p 63.

³⁴ Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1185.

in huis. Integendeel kan gesteld worden dat wanneer ze worden ingeschakeld in de bestuursrechtelijke handhaving ze uit hun strafrechtelijke rol moeten stappen en het bestuurlijke recht moeten toepassen³⁵. Ondoordacht gebruik van deze parallelle pisten kan aanleiding geven tot de nodige procedurele moeilijkheden³⁶. Indien er een keuze gemaakt kan worden tussen de verschillende soorten van sanctionering kan er verwarring ontstaan over de toepasselijke regels van de vereisten aan opsporing en controle. Deze situeert zich zowel op het niveau van de handhavingdiensten als dit van de overtreder. Ook deze laatste verkeert in onzekerheid over het op hem toepasselijke rechtsregime hetgeen de transparantie van de handhaving niet bevordert. Hierdoor wordt de preventieve werking van de handhaving bemoeilijkt.

Bij de keuze voor een bestuurlijke boete wordt daarom gepleit om een andere instantie dan de politiediensten de registratie van de inbreuken te laten uitvoeren. Indien de taak aan een zelfstandig administratief orgaan wordt toegewezen kan een reële verlichting bereikt worden op voorwaarde dat de bestuurlijke boete als dusdanig een lichtere last vormt voor de handhavingdiensten dan de strafrechtelijke variant.

1.1.3. Tussenkomst van een rechter

De administratie heeft de bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen. Er is bij de administratieve boete enkel een a posteriori rechtelijke controle. Op grond van dit criterium kan de administratieve sanctie worden onderscheiden van een strafsancie die door een rechtcollege al dan niet op verzoek van een overheidsbestuur wordt uitgesproken³⁷. Voorstanders van het systeem benadrukken de tijds winst die hierdoor wordt gegenereerd. Inderdaad kan het laten opleggen van sancties door het bestuur leiden tot vlottere procedures die snellere sanctionering mogelijk maken. Deze winst mag evenwel niet leiden tot onbillijke resultaten. Indien de handhaving aan de administratie wordt overgelaten, dient uiteraard wel binnen de administratieve lijn in behoorlijke beroepsmogelijkheden en in een controle door de administratieve rechter te worden voorzien³⁸. Zowel de beslissing als de maat van de opgelegde sanctie moeten uiteindelijk volledig aan de controle van de rechter kunnen worden onderworpen³⁹. Verder moet er ook gekeken worden naar de oorzaak waarom een rechter meer tijd zou nodig hebben voor het opleggen van een boete dan het overheidsorgaan. Indien het overheidsorgaan efficiënter optreedt met dezelfde mate van zorgvuldigheid is het opleggen van een boete door een bestuursorgaan verdedigbaar. Wanneer echter de oorzaak van de langere duur is dat de rechter zorgvuldiger tewerk gaat, is dit een argument voor de tussenkomst van de rechter⁴⁰.

1.1.4. Actieplicht en bewijslast

Door de parate executie bij de bestuurlijke boete kan er snel gehandeld worden. Hierdoor valt volgens de voorstanders vooral winst te boeken bij kleine, niet ernstige inbreuken, waarvoor het strafprocesrecht als te omslachtig wordt ervaren om tot een efficiënte

³⁵ Van der Beken T., Van Hoorick G., o.c., 2003, p 273.

³⁶ Van der Beken T., Van Hoorick G., o.c., 2003, p 273.

³⁷ Veny L.M., De Geyter L., Vandendriessche F., *De invoering van gemeentelijke administratieve sancties...of naar publiekrechtelijke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?*, A.J.T., 1999-00, p 158.

³⁸ Hulsman L.H.C., *Handhaving van recht*, in Buruma Y., 100 jaar strafrecht. Klassieke teksten van de twintigste eeuw, University Press, Amsterdam, 1999, p 236.

³⁹ Hulsman L.H.C., o.c., 1999, p 234

⁴⁰ Feteris M.W.C., o.c., 1993, p 353.

oplossing te komen⁴¹. Voor zover de strafrechtelijke handhaving wordt gestart, wordt in deze gevallen een transactievoorstel gedaan. Indien de overtreder niet ingaat op het transactievoorstel, kan hij wachten of het wel tot een strafrechtelijke vervolging zal komen⁴². Lichte overtredingen vormen meestal geen prioriteit in het strafrechtelijke beleid, zodat er vaak geen verder gevolg aan wordt gegeven. Om dit tegen te gaan wordt door de bestuurlijke boete de actieplicht bij de overtreder gelegd. Het is heel praktisch dat de belanghebbende niet meer passief kan wachten maar zelf actie moet ondernemen om een bestuurlijk besluit te laten vernietigen. De overtreder moet zelf het initiatief nemen om de boete te laten toetsen en in bepaalde gevallen kan dit enkel na een zekerheidsstelling⁴³. Hierbij rust bovendien op hem de bewijslast aan te tonen dat het boetebesluit onjuist zou zijn⁴⁴. Daar waar in de strafrechtelijke context de vervolgende instanties een opvolgingsplicht hebben, wordt deze nu bij de overtreder gelegd. Dit gegeven zorgt voor een efficiëntere uitvoering van de bestuurlijke boete. Een knelpunt dat hier bestaat is de kwalificatie van de bestuurlijke boete als straf. Uit het vermoeden van onschuld vloeien consequenties voort met betrekking tot de bewijslast en de procedure. Zo lang de vereiste garanties gewaarborgd zijn⁴⁵, kan de bestuurlijke procedure ook hier bijdragen tot een verbetering van de situatie ten opzichte van de omslachtigere strafrechtelijke procedures.

1.1.5. Ontradend karakter en preventieve werking van de bestraffing

Administratieve handhaving wordt vooral in een preventieve context aangewend als toezicht op de naleving van de gestelde normen. Het beoogt het afremmen van de normovertreding terwijl er geen concrete verdenking van een strafbaar feit is⁴⁶. Het is in eerste instantie niet gericht op repressie, doch het kan leiden tot verdere strafrechtelijke gevolgen⁴⁷. Rekening houdend met het feit dat onder bepaalde omstandigheden repressieve instrumenten een beperkte effectiviteit vertonen, weerklinkt steeds meer de roep om het bestuur deze preventieve rol te laten vervullen bij de bestrijding van de criminaliteit. In het kader van de bestrijding van de zware criminaliteit geeft Troosters het doel van het inzetten van bestuursrecht op precieze wijze weer: ' Soms wordt de noodzaak om in het kader van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit een betere samenwerking tot stand te brengen tussen de gerechtelijke overheid en de administraties gethematiseerd onder de noemer gewapend bestuur. Nu eens wordt hiernaar gerefereerd als de nood aan meer transparantie van de regelgeving en meer aandacht voor het preventieve, annex repressieve optreden van de administraties, dan weer als het streven naar depenalisering van inbreuken die de rechtsorde minder zwaar verstoren en de parketten afleiden van hun kerntaken, of soms ook als de behoefte aan betere informatiedoorstroming tussen administraties en parketten⁴⁸. In de literatuur is gesteld dat deze 'bestuurlijke aanpak' van criminaliteit door het gewapend bestuur niet beperkt hoeft te blijven tot de georganiseerde

⁴¹ Van Buuren P.J.J., o.c., 1998, p 60.

⁴² Tot nog toe werd in België geen gebruik gemaakt van deze figuur. Echter in het wetsontwerp voor het bevel tot betaling was deze voorwaarde wel geïncorporeerd; Van Buuren P.J.J., o.c., 1998, p 60.

⁴³ Van Buuren P.J.J. *De bestuurlijke boete geregeld*, in Hazewindus W.G.A., Jansen O.J.M.D.L., *Van boeteatelier tot boetefabriek*, Deventer, 1994, p 46-47; Rikmenspoel M.J.H.T., *De bestuurlijke boete en artikel 113 Grondwet: een spanningsveld*, De Gemeentestem, No. 7023, 1996, p 8.

⁴⁴ Van Buuren P.J.J., o.c., 1998, p 60.

⁴⁵ Hier verwijs ik naar de voorwaarden die aan de bestuurlijke boete gesteld zijn met betrekking tot het *presumptio innocentiae* beginsel zoals het aan bod is gekomen in het vorige rapport.

⁴⁶ Van der Beken T., Van Hoorick G., o.c., 2003, p 272.

⁴⁷ Van der Beken T., Van Hoorick G., o.c., 2003, p 272.

⁴⁸ Troosters R., *Administratieve en strafrechtelijke handhaving: concurrenten of complementen?*, in Liber Amicorum Jos Troosters, Die Keure, Brugge, 2000, p 116-117; Van Heddeghem K., Vander Beken T., *Bijzend bestuur, op zoek naar de mogelijkheden van een gewapend bestuursrecht in België*, T. Strafr., 2002, p 223-224.

criminaliteit. Het gaat om het ontwerpen van kwaliteitsvolle regelgeving, het uitoefenen van voldoende controle op de naleving van die regelgeving, alsook het instellen van de nodige controleorganen⁴⁹. Er wordt gepleit voor een rolverdeling bij de handhaving waarbij het bestuur een functie vervult bij de preventieve aanpak van de criminaliteit, ter voorkoming van het begaan van zware inbreuken. Het repressieve instrumentarium blijft primair voorbehouden voor het strafrecht. De preventieve rol van de administratieve handhaving in de bestrijding van de zware criminaliteit is duidelijk aangetoond, maar ook voor de lichte overtredingen vervult de bestuurlijke boete een preventieve rol. De wetenschap dat ook lichte inbreuken gesanctioneerd worden, vormt een hinderpaal voor het stellen van dergelijke handelingen. Ongeacht of de bestraffing strafrechtelijk of bestuursrechtelijk is, de overtreder voelt immers steeds een sanctie en zal hierdoor weerhouden worden om een inbreuk op de norm te plegen. Dus ook bij lichte overtredingen heeft de bestuurlijke boete een ontradend karakter en draagt bij tot de preventie van norminbreuken.

1.1.6. *Stigmatisering*

Uit de literatuur en de jurisprudentie van het EVRM lijkt te blijken dat overtredingen waarbij de overtreder geen stigma van een straf verdient, afgedaan kunnen worden met behulp van een bestuurlijke sanctie⁵⁰. Bestrafing is in deze gevallen noodzakelijk, maar moet niet van die aard zijn dat de overtreder de afkeuring ondervindt van de samenleving die met een strafrechtelijke straf gepaard gaat. Omdat de bestuurlijke sanctie wordt gezien als minder stigmatiserend dan de strafrechtelijke sanctie⁵¹ is deze een optie voor niet laakbare gedragingen. De administratieve boete werd dan ook vooropgesteld om aan de stigmatiserende werking van het strafrecht te ontsnappen⁵². De voorstanders van de bestuurlijke boete stellen dat de overtreder in de meeste gevallen door het willen vermijden van een strafrechtelijke sanctie geneigd is gevolg te geven aan de opgelegde bestuurlijke boete⁵³. De reden hiervan is tweeledig: Ten eerste zorgt de bestuurlijke sanctie voor minder publiciteit. Het proces van boetoplegging verloopt niet zo transparant als het geval is bij een openbaar onderzoek ter terechtzitting⁵⁴. Deze beslotenheid en het feit dat er geen vermelding op het strafregister wordt gemaakt, zorgt voor een minder stigmatiserend effect van de bestuurlijke boete. Hierdoor blijft de overtreder een eventuele maatschappelijke sanctie bespaard die wel gepaard gaat met de ruchtbaarheid van een strafrechtelijke sanctie. Ten tweede wordt maatschappelijk gezien een inbreuk gesanctioneerd door een bestuurlijke boete als minder zwaar ervaren als een strafrechtelijke boete. Het feit dat er geen tussenkomst van rechter voor gevraagd is, speelt hier een rol. Het signaal dat hiervan uitgaat is dat de overtreding niet ernstig genoeg is om strafrechtelijk vervolgd te worden en bijgevolg niet als een bedreigende inbreuk op de maatschappelijke normen wordt beschouwd. Omwille van deze redenering prefereren overtreeders nogal eens oplegging van een boete boven bestraffing door de rechter⁵⁵. Deze voorkeur zorgt dat er een groot gevolg wordt gegeven aan de bestuurlijke boete en verhoogt de effectiviteit.

⁴⁹ Van Heddeghem K., Vander Beken T., o.c., 2002, p 223.

⁵⁰ Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 70; Corstens G.J.M., o.c., 1995, p 20, 31-33; EHRM 25 augustus 1987 (Lutz), NJ 1987, 938, m.nt. ALKEMA E.A., §57.

⁵¹ Albers C.L.G.F.H., o.c., 2002, p 18; Mortier R., o.c., 2004, p 1482.

⁵² Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1185.

⁵³ Mortier R., o.c., 2004, p 1482.

⁵⁴ Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1189.

⁵⁵ Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1189.

1.1.7. Deskundigheid en slechts één betrokken actor.

De specifieke deskundigheid en ervaring op specifieke terreinen van het bestuursorgaan is een volgend argument⁵⁶. De specifieke deskundigheid van het bestuursorgaan kan hier als argument gelden om bestuurlijke boeten toe te laten, alsmede het feit dat de boeteoplegging door het orgaan zelf gebeurt⁵⁷. De argumentatie bestaat er ten eerste in dat de boeteoplegging door zo weinig mogelijk stadia loopt⁵⁸ en dat tevens ten tweede coördinatieproblemen worden vermeden als de uitvoering en de handhaving van de wet in een hand worden gelegd⁵⁹. Dit betekent dat de administratie niet enkel wetschendingen kan vaststellen, maar ook bepaalt of er een sanctie wordt opgelegd en de omvang ervan⁶⁰. De opsporing, vervolging en sanctionering berusten in een stelsel van bestuursboeten onder een bestuursautoriteit. Daarenboven kan het boeten opleggende bestuur in sommige gevallen ook nog zelf de normen vastleggen via gedelegeerde wetgeving⁶¹. Op deze manier wordt het bestuur gedwongen zich intensiever met de handhaving te bemoeien⁶² waarbij het feit dat alle handelingen door de bestuursorganen zelf worden uitgevoerd en opgevolgd leidt tot een gemakkelijke afstemming van de activiteiten en een garantie dat er opvolging plaatsvindt⁶³.

De keerzijde van het gebruik van een instantie die zorgt voor de uitvoering en de handhaving van de beslissingen is het verlies aan afstandelijkheid en onafhankelijkheid⁶⁴. Dat maakt ten eerste dat men bij de beoordeling van de feiten minder terughoudend kan zijn. De toezichthoudende ambtenaar oordeelt zelf over de sanctieoplegging waardoor er sprake is van een machtsconcentratie die niet aanwezig is in het strafrechtstelsel⁶⁵.

Daarom komt in het strafproces de repressieve taak toe aan het openbaar ministerie. Daar geschiedt de opsporing en de vervolging onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie. De procureur des Konings dient in het kader van een strafrechtelijke procedure steeds meester te blijven over de vervolging van de strafbare feiten⁶⁶. Hij is degene die beslist over al dan niet vervolging, terwijl de sanctionering in handen van een onafhankelijke en onpartijdige rechter is gelegd⁶⁷. Er is dus een ketting van betrokkenen in het strafproces die een zeker evenwicht garanderen. In tegenstelling tot het strafrecht is er hier blijkbaar geen probleem bij de vermenging van functies⁶⁸. In het geval van bestuurlijke boeten kan de burger zich evenwel ter zake van de primaire sanctionering door het bestuur tot de rechter wenden⁶⁹. Zoals blijkt uit het vorige rapport is dit voldoende om de gesanctioneerde voldoende waarborgen te bieden.

⁵⁶ Knigge G., o.c., 1998, p 63; Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1188.

⁵⁷ Hazewindus W.G.H., o.c., 1996, p 1157; Knigge G., o.c., 1998, p 63.

⁵⁸ Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1188; Knigge G., o.c., 1998, p 63.

⁵⁹ Knigge G., o.c., 1998, p 63.

⁶⁰ Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1188.

⁶¹ Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1188.

⁶² Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1188.

⁶³ Van Buuren P.J.J., o.c., 1998, p 60.

⁶⁴ Knigge G., o.c., 1998, p 63.

⁶⁵ De tegenstelling kan worden gemilderd door het gebruik van aparte ambtenaren voor de controle en de handhaving enerzijds en voor het toekenningsbeleid anderzijds, hiervoor verwijs ik naar de praktijk op het gebied van ruimtelijke ordening waar gebruik wordt gemaakt van 'stedenbouwkundige inspecteurs'; Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1187.

⁶⁶ Mortier R., o.c., 2004, p 1493.

⁶⁷ Corstens G.J.M., o.c., NJB, 2000, p 1188.

⁶⁸ Knigge G., o.c., 1998, p 65.

⁶⁹ Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1188.

Toch kan door het opleggen van een boete geargumenteed worden dat de vertrouwensrelatie tussen burger en overheidsorgaan onder druk komt te staan⁷⁰. Nu de ketting van verscheidene actoren in het bestuurlijke traject ontbreekt, bestaat de mogelijkheid dat de burger weer rechtstreeks tegenover de overheid komt te staan hetgeen een gevoel van willekeur vanwege de overheidsorganen weer kan oproepen. Bovendien legt het financieel belang van de betrokken bestuursinstantie bij de handhaving door de regeling van de bestuurlijke boete een hypotheek op de relatie met de burger. Indien de boete het opleggende bestuursorgaan toekomt ontstaat er een risico van misbruik van bevoegdheden⁷¹. Dit kan verminderd worden door het scheppen van een afstand tussen de organen die belast zijn met het onderzoek naar de overtredingen en de instantie die op grond daarvan beslist een boete op te leggen. Er kan bedongen worden dat de opbrengsten in een algemeen fonds worden gestort en niet direct ten gunste van het departement waaronder het boeteopleggende orgaan fungeert⁷².

Het hoogste rendement wordt gehaald bij duidelijke inbreuken die niet zwaar gesanctioneerd worden. Een overtreder is bij een duidelijke en eenvoudige inbreuk minder geneigd om zich benadeeld te voelen door het bestuur. Een bijkomende vereiste hier is een eenvormig beleid. Het moet duidelijk zijn dat elke vastgestelde overtreding gesanctioneerd wordt om het gevoel van willekeur te minimaliseren.

1.2. Rechtsbescherming

De bestuurlijke sanctionering krijgt vaak het predikaat sneller en efficiënter toebedeeld. Uit het voorgaande blijkt dat er inderdaad een aantal argumenten aanwezig zijn die deze stelling bijtreden. De invoering van de nieuwe figuur leidt echter tot een aantal onduidelijkheden rondom de rechtswaarborgen. Door het hybride karakter van de bestuurlijke boete moeten de algemene beginselen zoals ze aanwezig zijn in het strafrecht opnieuw worden uitgekristalliseerd⁷³. Het vorige rapport geeft een beschrijving van de toepasselijkheid van een aantal waarborgen op de bestuurlijke boete. Wanneer deze waarborgen in beschouwing worden genomen heeft dit gevolgen voor de effectiviteit van de bestuurlijke boete. Binnen het rechtsbeschermingskader kunnen de volgende bemerkingen geplaatst worden aangaande effectiviteit van de bestuurlijke boete.

1.2.1. Bemerkingen binnen het rechtswaarborgende kader

Gezien de groeiende aandacht voor rechtsbescherming lijkt de veronderstelling over de efficiëntie van de bestuurlijke boete tegenover de strafrechtelijke variant evenwel weinig genuanceerd. Een van de belangrijkste voordelen van de decriminalisering is de bijdrage

⁷⁰ Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1188; De Nauw A., *Les métamorphoses du droit penal de l'entreprise*, Mys & Breesch, Gent, 1994, p 15; Buruma Y., *De strafrechtelijke handhaving van bestuurswetten*, Gouda Quint, Arnhem, 1993, p 151-152; *De bestuurlijke boete als middel tot de bestrijding van economische delicten*, SEW, 1994, p 232-233; Voor de uitwerking hiervan zie: Corstens G.J.M., Schaffmeister D., *Civielrechtelijke, administratiefrechtelijke of strafrechtelijke rechtshandeling? Politiële en justitiële delicten*, Preadvies NJV, Tjeenk Willink, Zwolle, 1984, p 83-84; Corstens G.J.M., *Een stille revolutie in het strafrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 27; Hartmann A.R., Van Russen Groen P.M., *Contouren van het bestuursstrafrecht*, Gouda Quint, Deventer, p 127.

⁷¹ Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1188.

⁷² Dit is duidelijk het geval bij het minafonds in België, www.minaraad.be; Michiels F.C.M.A., *Bestuurlijke handhaving in ontwikkeling, preadvies VAR*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1995, p 94-95; Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1187.

⁷³ Knigge G., o.c., 1998, p 64.

van de bestuurlijke boete aan een behoorlijke strafrechtspleging doordat de justitiële autoriteiten ontlast worden⁷⁴. Maar allereerst is het twijfelachtig of dit argument opweegt tegen het verlies aan rechtsbescherming dat het stelsel van de bestuurlijke boete met zich meebrengt. Vooraleer het verlies aan rechtsbescherming wordt besproken, is het vermeldenswaard dat ook bij de bestuurlijke boete een aantal minimumvereisten moeten gegarandeerd zijn. Bovendien geldt dat, ondanks een andere invulling van de rechtsbescherming, ook aan de bestuurlijke handhaving andere eisen worden gesteld dan enkel snelle sanctionering. De toepasselijkheid van art 6 EVRM betekent niet dat de administratieve boete voor lichte overtredingen in vraag wordt gesteld⁷⁵. Met oog op het grote aantal overtredingen kan de wetgever goede redenen hebben om het gerecht te ontlasten van de vervolging en berechting van dergelijke zaken⁷⁶. Maar toch moet worden opgemerkt dat de efficiency en doelmatigheidsargumenten ten voordele van de bestuurlijke boete wegens de eisen van art 6 E.V.R.M. en art 14 I.V.B.P.R. betrekkelijk zijn⁷⁷. De rechtswaarborgende eisen van de vermelde artikels, die ook aan de bestuurlijke boete worden gesteld, hollen onder een aantal omstandigheden de winst aan effectiviteit in de handhaving uit en verminderen als dusdanig de doelmatigheid ervan.

Terwijl de doelmatigheid van de bestuurlijke boete wordt uitgehold door de rechtswaarborgen die eraan verbonden zijn, valt het niet te ontkennen dat in vergelijking met de strafrechtelijke boete de bestuurlijke boete toch een verlies aan waarborgen voor de overtreder inhoudt. Dit verlies wordt aanvaard door de zogenaamde doelmatigheid van de bestuurlijke boete en uit zich op de gebieden die nu in de bespreking volgen.

Zo houdt het karakter van de bestuurlijke bestraffing geen morele veroordeling in⁷⁸. Door deze stellingname lijkt het beginsel 'geen straf zonder schuld' te worden doorbroken. Het gevolg hiervan is tweeledig. Ten eerste wordt de procedure van de boeteoplegging gevolgd tenzij de betrokkene zelf actie onderneemt om de gevolgen te vermijden. Hierbij kan ten tweede de bestuurlijke boete niet worden weerlegd door het feit dat de betrokkene geen verwijt kan worden gemaakt⁷⁹. Het belangrijkste argument voor het loslaten van het schuldbeginnsel is de duidelijkheid en de snelheid van de procedure. De schuld van de overtreder wordt hieraan ondergeschikt gemaakt. Zodra de overtreding vaststaat wordt immers uit gegaan van het oorzakelijke verband tussen de overtreding en het gedrag van de overtreder, waarbij de schuldvraag als irrelevant wordt beschouwd. De boete wordt opgelegd zonder dat er verder onderzoek moet plaatsvinden. De overtreder kan enkel het oorzakelijke verband aanvechten. Dit houdt in dat in de meeste gevallen de sanctionering wordt uitgevoerd en dat de boeteoplegging binnen een korte termijn kan geschieden. Weegt deze snelle duidelijkheid dat de betrokkene meteen weet waar hij aan toe is op tegen het slechte nieuws dat zijn rechtsbescherming wordt beperkt? Bij de boeteoplegging door het overheidsorgaan *pur sec*, is de positie van de gesanctioneerde niet benijdenswaardig op het gebied van de rechtsbescherming. Er wordt weliswaar een zekere bescherming gegarandeerd, maar deze bescherming is vooral gesitueerd op het niveau van het beroep voor de rechter. De beboete die alsnog van de rechtsbescherming wil profiteren moet een onzekere en vaak langdurige gerechtelijke procedure aanspannen om een gunstiger eindresultaat te bereiken⁸⁰.

Het verlies aan rechtswaarborgen wordt ook in de hand gewerkt door de positie van het sanctieopleggende orgaan. Dit verlies gebeurt niet op de manier die algemeen wordt aangenomen. Er wordt vermeld dat de bestuurlijke sanctie toegelaten is in geval van niet al te diep ingrijpen in de rechten en vrijheden van de burgers. De reden die hiervoor

⁷⁴ Feteris M.W.C., o.c., 1993, p 352.

⁷⁵ Feteris M.W.C., o.c., 1993, p 347.

⁷⁶ Feteris M.W.C., o.c., 1993, p 347.

⁷⁷ Van Buuren P.J.J., o.c., 1994, p 46-47.

⁷⁸ Fischer A., o.c., 1972, p 215.

⁷⁹ Knigge G., o.c., 1998, p 64.

⁸⁰ Feteris M.W.C., o.c., 1993, p 353.

wordt aangehaald is het tegengaan van machtsmisbruik door het sanctieopleggende orgaan. In de vorige paragraaf is reeds vermeld dat de aanvaarding van bestuurlijke sanctieoplegging sneller is wanneer het om duidelijke, niet zwaar gesanctioneerde vergrijpen gaat. Het gradueel verschil in zwaarte is echter een politiek argument en is niet zo zeer ingegeven door de vrees voor machtsmisbruik door het bestuur⁸¹. Het argument van het machtsmisbruik is voornamelijk een perceptieprobleem dat hierdoor wordt ontkracht. Er is echter nog een aspect dat bij de discussie over het boete opleggende orgaan in beschouwing moet worden genomen. Het is in werkelijkheid niet zozeer de rol van het bestuur die aanleiding geeft tot onzekerheid maar het betreft voornamelijk de positie van de rechter. Die heeft in het geval van controle op het bestuur niet de functie die hij normaal toegewezen krijgt. In plaats van een autonome afweging van alle relevante elementen die meespelen, moet de rechter nu het bestuur controleren. Indien de rechter enkel de controleur van het bestuur is, bestaat het gevaar dat hij zich eerder door beleid van het bestuur laat leiden, dan dat hij een autonome afweging maakt van overtreding en inbreuk op de rechten van de overtreder door de sanctie⁸². De rechter vervult bij de beoordeling van de bestuurlijke boete bijgevolg een andere rol dan deze in het strafrecht⁸³. Waar dit bij bestuurlijke zaken aanvaardbaar is, kan dit gegeven bij de sanctionering problemen opleveren bij het waarborgen van de rechten van de overtreder. De bestuursrechter moet zich in het geval van de bestuurlijke boete een strafrechtelijke wijze van toetsen aanmeten⁸⁴. Hierbij moet ook de rol van de rechtswaarborgen worden gedefinieerd.

Ten slotte leidt de plaatsing van de bestuurlijke boete tot versnipperde regelgeving⁸⁵ waarbij verschillen tussen de boeteregelingen onderling waar te nemen vallen⁸⁶. Dit geeft aanleiding tot vraagtekens met betrekking tot de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Niet enkel bestaat er voor de overtreeders onzekerheid over de gevolgde procedure zodra de mogelijkheid bestaat de sanctionering van eenzelfde overtreding op verschillende manieren op te leggen. Ze weten ook niet altijd welke rechtswaarborgen hieraan verbonden worden en op welke manier ze ertegen moeten reageren. Bovendien kan de overheveling van strafbare feiten naar bestuurlijk recht leiden tot gescheiden afhandeling van bij elkaar horende zaken⁸⁷. Deze bezorgdheid over een gelijke behandeling van burgers leidt tot discussies over het bestaan van waarborgen in de verschillende handhavingpistes⁸⁸. Maar het discours gaat verder dan de inhoud van de rechtswaarborgen. Deze onduidelijkheid zorgt voor een onzekere positie van de rechtsonderhorige zonder dat hier discussie is over de gegarandeerde rechtswaarborgen die inherent zijn aan de bestuurlijke boete. Het grote struikelblok is dat de overtreder geen zicht heeft op de procedure die op hem van toepassing zal zijn, hetgeen zijn verdediging niet ten goede komt.

⁸¹ Rikmenspoel M.J.T.H., o.c., 1996, p 10.

⁸² Rikmenspoel M.J.T.H., o.c., 1996, p 10; Duk W., *Algemene bepalingen van administratief recht: Rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht*, (rapport ABAR), Vereniging voor administratief recht, Alphen aan den Rijn, 1984, p 359.

⁸³ In Nederland bestaat een duidelijk onderscheid tussen de bestuurlijke kamer en de strafrechtelijke kamer van de rechtbanken; In België bestaat dergelijke opdeling vooralsnog niet en worden de zaken aangaande de bestuurlijke boetes geoordeeld door de burgerlijke of de strafrechter. In art 119bis Gem.Wet van 1999 waar de Belgische verkeersboetes zijn ondergebracht, wordt verwezen naar de politierechtbank en vervolgens naar de correctionele rechtbank.

⁸⁴ Rikmenspoel M.J.T.H., o.c., 1996, p 10; Buruma Y., o.c., 1993, p 335.

⁸⁵ Knigge G., o.c., 1998, p 65; Corstens G.J.M., o.c., 1995, p 24.

⁸⁶ Knigge G., o.c., 1998, p 65; Corstens C.J.M., o.c., 1995, p 24.

⁸⁷ Knigge G., o.c., 1998, p 65.

⁸⁸ Van der Beken T., Van Hoorick G., o.c., 2003, p 277.

1.2.2. Conclusie

Hoewel de bestuurlijke boete als figuur op zichzelf wel kan voldoen aan de rechtswaarborgen die eraan gesteld worden, zijn er een aantal knelpunten aanwezig die moeten worden afgewogen tegen de effectiviteit die het regime met zich meebrengt. De rechtsbescherming kan bij de bestuurlijke boete in vraag worden gesteld. Het gaat hier niet enkel om de waarborgen zelf die een rol moeten spelen bij de afweging, maar vooral het effect van het verlies van rechtsbescherming op de andere aspecten van de sanctionering. Zo stelt de specifieke positie van de rechter een probleem bij de toetsing van de legitimiteit van de boete. Er ontstaat rechtsonzekerheid als gevolg van het feit dat er verschillende op zichzelf legitieme procedures bestaan. De toepasselijkheid van art 6 EVRM en het loslaten van het *presumptio innocentiae* zijn ook elementen die bij het soort overtredingen dat door de bestuurlijke boete mag gesanctioneerd worden in beschouwing moeten worden genomen. Het verlies aan waarborgen dat de bestuurlijke boete impliceert kan niet voor alle overtredingen aanvaard worden.

2. De overtredingen die voor het opleggen van de bestuurlijke boete in aanmerking komen.

Er is geen doorslaggevend criterium aan de hand waarvan vrij eenvoudig bepaald kan worden op welke manier een normschending moet afgedaan worden. De finaliteit van de sanctiesystemen is in essentie verschillend. De bestuurlijke sanctionering krijgt het predikaat sneller en efficiënter opgeplakt waardoor voor bepaalde overtredingen gepleit wordt de strafrechtelijke sanctionering te vervangen door de administratiefrechtelijke sanctionering⁸⁹. Er moet echter voldoende aandacht aan de rechtsbeschermende waarborgen worden geschonken zodat een verplaatsing van overtredingen van het strafrecht naar het administratief recht niet steeds aangewezen is⁹⁰. Bovendien spelen bij de vraag of een bestuurlijke afdoening wenselijk is naast mensenrechtelijke effecten ook andere aspecten een rol. Zo moet er eerst en vooral aandacht besteed worden aan de vraag of de aandoening van de bestuurlijke boeten wel zo doelmatig is⁹¹ omdat dit de eerste bestaansreden van de boete vormt.

Na de studie van de relevante feiten is de conclusie dat het opleggen van bestuurlijke boeten in bepaalde gevallen wel wenselijk kan zijn. De waarde elementen die bij de afweging van de doelmatigheid moeten nagekeken worden en die leiden tot een conclusie voor de invoering van de bestuurlijke boete zijn de volgende:

1. De overtreden norm heeft een geringe normatieve lading⁹².

Het grote onderscheidende kenmerk is de normatieve waarde van de inbreuk. De overtreden norm moet een ordeningsfunctie hebben en mag geen fundamentele waarde voor de samenleving vormen. De normatieve waarde van de geschonden regel mag gering zijn, gegeven een aantal voorwaarden van de inbreuk zelf die dadelijk aan bod komen.

2. De overtreden norm is duidelijk omschreven. Het moet duidelijk zijn wat de norm inhoudt, zodat er ook geen verwarring bestaat over de inhoud ervan.

3. De inbreuk is eenvoudig. Het mag maar om een inbreuk tegen een bepaalde norm gaan. Samengestelde inbreuken, dus tegen verschillende normen komen minder snel in aanmerking voor bestuurlijke afhandeling. Er mag tevens geen samenhang zijn met andere delicten.

4. De overtreding is duidelijk en helder. Het is duidelijk wie de overtreding begaan heeft en dat er een inbreuk is gebeurd. Dit betekent dat ze gemakkelijk moet vast te stellen zijn.

5. De overtreding pleegt geen letsel aan personen of schade aan goederen toe te brengen.

6. De wijze van sanctionering en de strafmaat moet voordien duidelijk zijn. Bij de bestuurlijke boete zal dit altijd een geldboete zijn. Bovendien mag de geldboete niet zo hoog gesteld zijn dat de vrijwaring van de rechtswaarborgen van de overtreder noodzakelijk is. In hoeverre dit mag gaan hangt onder meer af van de aard van de overtreding. Zodra de preventieve werking wordt geblokkeerd door de noodzaak van rechtsgaranties van de overtreder, is een andere sanctioneringsvorm aangewezen.

⁸⁹ Van der Beken T., Van Hoorick G., o.c., 2003, p 276.

⁹⁰ Van der Beken T., Van Hoorick G., o.c., 2003, p 277.

⁹¹ Kleijs-Wijnobel, *Handhaving van bestuursrecht*, Milieurecht,

⁹² Commissie Wetgeving Algemene Regels van Bestuursrecht, *Voorontwerp algemene wet Bestuursrecht vierde tranche*, Commissie Algemene Regels van Bestuursrecht, Den Haag, 1999, p 18, 19-20.

Er wordt gepleit voor de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete indien het gaat om een eenvoudig geval van wetsovertreding van geringe ernst dat veel voorkomt en waarin de norm helder is⁹³. Verder moeten bij de bestraffing vaste tarieven gehanteerd worden⁹⁴. De administratieve boetes zijn bij deze lichte overtredingen in ieder geval toegestaan⁹⁵. De redenen hiervoor die blijken uit de bespreking zijn de volgende. Het geringe normbesef van de geschonden norm waarbij de rechtsorde niet wordt geschokt en bijgevolg niet om ingrijpend optreden vraagt. Het stigmatiserende effect van een strafprocedure kan een doorslaggevend element vormen voor de keuze tussen beide vormen⁹⁶. Bij deze overtredingen is er geen stigmatisering nodig, zelfs niet gewenst. Een strafrechtelijke boete is dan niet op zijn plaats wat een zeer sterk argument voor de bestuurlijke boete oplevert. Wegens de geringe ernst is de sanctionering en controle door een orgaan geoorloofd. Wel is de voorwaarde dat de ambtenaar belast is met de handhaving over voldoende expertise beschikt om aan die handhaving gestalte te geven⁹⁷. De handhavers moeten een eigen taakverdeling krijgen en verschillende organen moeten zich op verschillende domeinen specialiseren. Naast de expertise van het orgaan is het aanvaardbaar dat het oordelende orgaan zelf een sanctie oplegt bij een duidelijke overtreding. Hierbij kan een oordeel gevormd worden zonder dat de zorgvuldigheid in het gedrang komt. Het laatste argument is dat de handeling daadwerkelijk wordt bestraft. De inbreuken op de rechten van de verdediging door de bewijslastverdeling in het nadeel van de overtreder en de actieplicht kunnen voor dit soort overtredingen worden getolereerd.

⁹³ Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1190; Corstens G.J.M., o.c., 1995, p 30.

⁹⁴ Pans R.J.J.M., o.c., 2004, p 8.

⁹⁵ Feteris M.W.C., o.c., 1993, p 347.

⁹⁶ Albers C.L.G.F.H., o.c., 2002, p 70; Corstens G.J.M., o.c., 1995, p 20, 31-33; EHRM 25 augustus 1987 (Lutz), NJ 1987, 938, m.nt. ALKEMA E.A., §57.

⁹⁷ Commissie Wetgeving Algemene Regels van Bestuursrecht, o.c., 1999, p 18, 19-20.

3. Conclusie

Vooraleer het de overtredingen door een administratief orgaan kunnen worden behandeld, moeten ze uit het strafrecht gehaald worden. Doordat het strafrecht begripsmatig is beperkt tot straffen die door de rechter worden uitgesproken, moet de bestuurlijke boete uit het strafrecht worden buitengesloten⁹⁸. De strafbare feiten die voor buitengerechtelijke beboeting in aanmerking komen, moeten worden gedecriminaliseerd en overgeheveld naar het bestuursrecht⁹⁹. Hierop is het strafrecht niet meer van toepassing. Een argument voor het gebruik van de bestuurlijke boete is dan ook dat het geen straf is en derhalve niet aan dezelfde eisen onderhevig moet zijn¹⁰⁰. De veronderstelling dat er geen strafrechtelijke beginselen meer op van toepassing zijn, kan niet zonder meer recht gehouden worden. In het vorige rapport werd duidelijk dat de bestuurlijke boete juridisch degelijk als een straf gezien wordt. Deze kwalificatie van bestuurlijke boete houdt implicaties in voor de rechtswaarborgen voor de verdachte, die vervat zijn in de verdragen inzake mensenrechten, in de Grondwet maar ook in de algemene beginselen van het strafrecht die op een 'straf' van toepassing zijn. Dit betekent dat het antwoord op de vraag of de bestuurlijke boete gelijk gesteld moet worden met de strafrechtelijke boete een grote rol speelt bij de afweging van beide figuren. De bespreking van de rechtswaarborgen laat de stelling toe dat voor een aantal rechtswaarborgen de bestuurlijke boete degelijk aan even strenge normen als de strafrechtelijke tegenhanger onderhevig is. Voor andere waarborgen wordt een lossere regime toegelaten. Hierin bestaat een deel van de winst van de bestuurlijke boete op de strafrechtelijke variant. Immers het verlies aan waarborgen voor de overtreder betekent een mogelijkheid voor de overheid om efficiënter op te treden. De bestuurlijke boete kan leiden tot een verlichting van de werkdruk van de handhavingsautoriteiten indien het door andere ambtenaren wordt opgelegd zodat een taakverdeling plaatsvindt. De verdeling zorgt voor een specialisme van de verschillende diensten zodat het werk efficiënter kan worden aangepakt. Hierbij telt mee dat de sanctie het karakter van een parate executie heeft en preventie beoogt¹⁰¹. Bij heel dit proces wordt de rechter uitgeschakeld. De consequentie van deze effectiviteit is dat er een beperkt aantal overtredingen voor de bestuurlijke boete in aanmerking komen. Vooral de uitschakeling van de rol van de rechter bij het proces van boete oplegging is enkel te verantwoorden bij eenvoudige en duidelijke vergrijpen, zonder al te zware sanctionering. Hier komt de zorgvuldigheid niet in het gedrang.

Er wordt betoogd dat er gebruik kan worden gemaakt van bestuurlijke boetes bij acties met een kleine morele lading¹⁰². Het gaat dan vooral om regels met een ordeningsunctie waarbij de norm duidelijk moet zijn¹⁰³ en het feit eenvoudig van aard is¹⁰⁴. Wanneer voor de overtredingen tegen deze regels de administratie bewerktuigd is en wanneer met betrekkelijk geringe sancties kan worden volstaan, kan de handhaving volledig geschieden door de administratie. Er zijn binnen dit kader een aantal goede redenen om in bepaalde gevallen boeteoplegging buiten de rechter om mogelijk te maken. Zo vergt de strafrechtelijke procedure voor de oplegging van de boete tijd, waardoor de gewenste lik op stuk benadering bemoeilijkt wordt. Ook de uitoefening van de controle en de sanctionering door hetzelfde orgaan is een argument ten in het voordeel van de bestuurlijke boete. Er moeten ondanks het lichtere regime dat op de bestuurlijke boete

⁹⁸ Knigge G., o.c., 1998, p 64.

⁹⁹ Knigge G., o.c., 1998, p 64.

¹⁰⁰ Rikmenspoel M.J.T.H., o.c., 1996, p 10;

¹⁰¹ Hulsman L.H.C., o.c., 1999, p 234.

¹⁰² Knigge G., o.c., 1998, p 65; Pans R.J.J.M., o.c., 2004, p 9; Corstens G.J.M., o.c., 2000, p 1190.

¹⁰³ De Lange A., o.c., 1998, p 74; Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, (Commissie Kortmann, CTW rapport), *Handhaving door bestuurlijke boeten*, CTW, Den Haag, 1994.

¹⁰⁴ Knigge G., o.c., 1998, p 68.

van toepassing is voldoende rechtswaarborgen aanwezig om de overtreder toe te laten zijn rechten te verdedigen. Hierbij is het belangrijk dat er toegang is tot een onafhankelijke rechter en dat de bezwaarprocedure mogelijk moet zijn. Er wordt voor gepleit per wet te onderzoeken of en in hoeverre de bestaande strafrechtelijke sanctiebevoegdheden te kort schieten en of de invoering van de bestuurlijke boete hiervoor een oplossing biedt¹⁰⁵. Zo kan een zeker evenwicht gevonden worden tussen de rechtsbescherming van de verkeersdeelnemer en het aan de wet ten grondslag liggende streven naar een effectievere handhaving¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Michiels F.C.M.A., *De boete in opmars*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994; Kleijs-Wijnobel C.J., *Handhaving van bestuursrecht*, NTB, 1997.

¹⁰⁶ Rogier L.J.J., *Recente jurisprudentie op grond van de Wet Mulder*, NJB, 1994, p 425-431.

4. Literatuurlijst

Aalders M.V.C.,

Handhaving en zelfregulering, Justitiële verkenningen, WODC, Ministerie van Justitie, Den Haag, nr 9, 1994.

Albers C.L.G.F.H.,

Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002.

Albers C.L.G.F.H., Schlössels R.J.N.,

De bestuurlijke boete: een koekoeksei in het bestuursprocesrecht?, NTB, 2002, p 187-198.

Arnou P., e.a.,

Om deze redenen, liber amicorum Armand Vandeplas, Mys en Breesch, Gent, 1994.

Boes M.,

Preadvies. Administratieve sancties en art 6 EVRM in België, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.

Buruma Y.,

De strafrechtelijke handhaving van bestuurswetten, Gouda Quint, Arnhem, 1993.

Buruma Y.,

100 jaar strafrecht. Klassieke teksten van de twintigste eeuw, University Press, Amsterdam, 1999.

Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (Commissie Kortmann),

Handhaving door bestuurlijke boeten, CTW, Den Haag, 1994.

Commissie Wetgeving Algemene Regels van Bestuursrecht,

Voorontwerp algemene wet Bestuursrecht vierde tranche, Commissie Algemene Regels van Bestuursrecht, Den Haag, 1999.

Corstens G.J.M., Schaffmeister D.,

Civielrechtelijke, administratiefrechtelijke of strafrechtelijke rechtshandeling? Politieke en justitiële delicten, Preadvies NJV, Tjeenk Willink, Zwolle, 1984.

Corstens G.J.M.,

Een stille revolutie in het strafrecht, Gouda Quint, Arnhem, 1995.

Corstens G.J.M.,

Nederlands strafprocesrecht, Gouda Quint, Arnhem, 1995.

Corstens G.J.M.,

'Bestuurlijke boeten in de vierde tranche Awb', NJB, 2000, p 1185-1190.

Corstens G.J.M.,

De bestuurlijke boete als middel tot de bestrijding van economische delicten, SEW, 1994, p 232-233.

De Lange A.,

De bestuurlijke boete in het juiste spoor, M&R, 1998, p 74-81.

De Nauw A.,

Les métamorphoses du droit penal de l'entreprise, Mys & Breesch, Gent, 1994.

Duk W.,

Algemene bepalingen van administratief recht: Rapport van de [commissie](#) inzake [algemene bepalingen](#) van [administratief recht](#), (rapport ABAR), Vereniging voor administratief recht, Alphen aan den Rijn, 1984,

Faure M.,

Bedenkingen voor de rol van het strafrecht bij de bestrijding van milieuverontreiniging, in om deze redenen, liber amicorum Armand Vandeplas, Mys en Breesch, Gent, 1994, p 229-263.

Feteris M.W.C.,

Fiscale administratieve sancties en het recht op een behoorlijk proces, Kluwer, Deventer, 1993.

Fischer A.,

La sanction administrative dans le droit Allemand, 3^{de} colloquium van de Raden van State en van de Hoge Administratieve Rechtscolleges van de lidstaten van Europese Gemeenschappen, 19-21 oktober 1972, Brussel, 1972.

Hartmann A.R., Van Russen Groen P.M.,

Contouren van het bestuursstrafrecht, Gouda Quint, Deventer, 1998.

Hazewindus W.G.A.,

Schuld en boete in de sociale zekerheid, NJB, 1996, p 1157-1162.

Hazewindus W.G.A., Jansen O.J..M.D.L.,

Van boeteatelier tot boetefabriek, Kluwer, Deventer, 1994.

Hulsman L.H.C.,

Handhaving van recht, in Buruma Y., 100 jaar strafrecht. Klassieke teksten van de twintigste eeuw, University Press, Amsterdam, 1999, 227-241.

Kleijs-Wijn Nobel,

Handhaving van bestuursrecht, NTB, 1997, p 35-41.

Knigge G.,

De bestuurlijke boete als teken aan de wand, M&R, 1998, p 63-68.

Michiels F.C.M.A.,

Bestuurlijke handhaving in ontwikkeling, preadvies VAR, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1995.

Mortier R.,

Hoe sterk is de ketting...twaalf jaar later, R.W., 2004, p 1491.

Pans R.J.J.M.,

Bestuurlijke handhaving versterkt, VNG-pleidooi voor de invoering van de bestuurlijke boete, VNG uitgeverij, Den Haag, 2003.

Rikmenspoel M.J.H.T.,

De bestuurlijke boete en artikel 113 Grondwet: een spanningsveld, De Gemeentestem, No. 7023, 1996, p 7-11.

Rogier L.J.J.,

Recente jurisprudentie op grond van de Wet Mulder, NJB, 1994, p 425-431.

Troosters R.,

Administratieve en strafrechtelijke handhaving: concurrenten of complementen?, in Liber Amicorum Jos Troosters, Die Keure, Brugge, 2000, p 116-120.

Van Buuren P.J.J.,

De bestuurlijke boete in het bestuursrecht, M&R, 1998, p 43.

Van Buuren P.J.J.,

De bestuurlijke boete geregeld, in Hazewindus W.G.A., Jansen O.J..M.D.L., *Van boeteatelier tot boetefabriek*, Deventer, 1994.

Van der Beken T, Van Hoorick G.,

Druk op de ketel een handhavingsmodel in de kering, Panopticon, 2003, p 266-278.

Van Heddeghem K., Vander Beken T.,

Bijtend bestuur, op zoek naar de mogelijkheden van een gewapend bestuursrecht in België, T. Strafr., 2002, p 219-240.

Veny L.M., De Geyter L., Vandendriessche F.,

De invoering van gemeentelijke administratieve sancties...of naar publiekrechtelijke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?, A.J.T., 1999-00, p 157-173.

Wetgevende documenten

Guidelines concerning Offences to be included in a European Highway Code, opgesteld in 1979 door een subcomité van het European Committee on Crime Problems van de Raad van Europa, VR, 1986, p 34, e.v.

EHRM, 25 Augustus 1987 (Lutz) Serie A, Vol.123.

EHRM, 27 mei 1983 (Öztürk), Serie A, Vol. 73.