

Vergaderjaar 1995–1996

24 648

Wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met het omvormen van de met de inning van de omroepbijdragen belaste dienst van de Koninklijke PTT Nederland N.V. tot een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 november 1995 en het nader rapport d.d. 14 maart 1996, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 1995, no. 95.005749, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, A. Nuis, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met het omvormen van de met de inning van de omroepbijdragen belaste dienst van Koninklijke PTT Nederland N.V. tot een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan.

Blijkens de mededeling van de plv. Directeur van Uw kabinet van 17 juli 1995, nr. 95.005749, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 november 1995, nr. W05.95.0360, bied ik U hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet regelt twee onderwerpen van verscheiden aard. Het eerste is het omvormen van de Dienst omroepbijdragen (DOB), thans een onderdeel van de Koninklijke PTT Nederland N.V., tot een zelfstandig bestuursorgaan (zbo); het tweede is de handhaving van het stelsel van de omroepbijdragen door middel van bestuurlijke boeten. In de punten 2 tot en met 6 van het advies maakt de Raad van State enige opmerkingen over het eerstvermelde onderwerp. Op de introductie van de bestuurlijke boete zal worden ingegaan in de punten 7 tot en met 13.

2. Bij de Raad is de vraag gerezen of bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is overwogen om, gegeven de aard van de materie, uit een oogpunt van doelmatigheid, de uitvoering van de regeling inzake omroepbijdragen op te dragen aan de belastingdienst en de heffing onder het fiscale regime te brengen. Het college adviseert op deze vraag in de toelichting in te gaan.

2. De zogenaamde «fiscalisering» van de omroepbijdragen zou een serieus alternatief kunnen zijn voor de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling, indien dit de doelmatigheid zou vergroten of kostenbesparend zou werken. Deze voordelen blijken zich echter niet voor te doen. De DOB werkt efficiënt en tegen lage kosten. In de memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

3. In de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 3 mei 1995 is medegedeeld dat de inmiddels opgestelde concept-Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen reeds voorlopig zullen worden toegepast. De Raad adviseert daarom het voorstel van wet, waar nodig, in overeenstemming te brengen met die concept-aanwijzingen. In dit verband wil het college in het bijzonder wijzen op de wenselijkheid zoveel mogelijk gebruik te maken van de modelbepalingen, die daarin naar verwachting zullen zijn opgenomen.

3. Voor zover dat nog niet het geval was, is het wetsvoorstel zoveel mogelijk aangepast aan de concept-Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen. Ook is, mede gelet op deze concept-aanwijzingen, de medeverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor het handhavingsbeleid in het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht.

4. Het voorgestelde artikel 122g, eerste lid, van de Mediawet regelt de rechtspositie van het personeel van de DOB. Dat personeel zal krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam zijn. Uitgangspunt voor het bepalen van de rechtspositie van personeel bij de instelling van een zbo behoort naar het oordeel van de Raad te zijn, dat die rechtspositie de status van het orgaan volgt. Een aanstelling als ambtenaar bij de DOB zou derhalve voor de hand liggen, dit te meer nu binnen de Rijksdienst de figuur van arbeidscontractant recent is afgeschaft. De thans voorgestelde afwijking van het uitgangspunt behoeft dan ook een sterke motivering. De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen beroept zich te dezen, in paragraaf 4 van de memorie van toelichting, op de zorg voor de rechtszekerheid van het personeel. Daartoe wordt in de eerste plaats aangevoerd dat het personeel thans op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam is. De Raad acht de vermelding van dit enkele feit, zonder specificatie van de rechten die door de overgang naar het ambtenaarschap zouden worden aangetast, niet geschikt als argument voor het afwijken van het uitgangspunt in het belang van de rechtszekerheid. De staatssecretaris wijst er voorts op dat de personeelsleden bij aanstelling als ambtenaar een tweede statuswisseling binnen 6 à 7 jaar zouden ondergaan. De Raad acht ook dit geen doorslaggevende reden. Bepalend is, dat er gronden zijn om de DOB tweemaal binnen korte tijd van status te doen veranderen. Uit die dubbele verandering vloeit een dubbele wisseling van de status van het personeel voort, tenzij bijzondere, in de toelichting echter niet vermelde, omstandigheden een uitzondering zouden rechtvaardigen.

Het college adviseert artikel 122g, eerste lid, in het licht van het voorgaande opnieuw te overwegen.

4. De regering deelt de opvatting van de Raad van State dat het uitgangspunt behoort te zijn dat het personeel van publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen worden aangesteld als ambtenaar. De regering is evenwel van mening dat de bijzondere positie van de DOB en zijn personeel, zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, een uitzondering op dit uitgangspunt rechtvaardigt, te meer omdat vanwege die bijzondere positie geen precedent wordt geschapen.

Het belang van het in acht nemen van het hiervoor genoemde uitgangspunt weegt naar het oordeel van de regering in dit specifieke geval niet op tegen het belang van de rechtszekerheid van het personeel.

5. De Nationale ombudsman is krachtens het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo bevoegd klachten te onderzoeken met betrekking tot de wijze waarop de DOB zich jegens personen heeft gedragen. In dit verband is bij de Raad de vraag gerezen of mede de opneming van een klachtenregeling in de Mediawet in beschouwing is genomen. Het college beveelt aan hierop in de toelichting in te gaan.

5. De uitvoering van de regeling inzake omroepbijdragen geeft aanleiding tot weinig klachten. Dit vindt zijn oorzaak zowel in de regeling zelf, die weinig mogelijkheden voor uitzonderingen en afwijkende interpretaties biedt, als in de werkwijze van de DOB. Een wettelijke regeling inzake de afhandeling van klachten, die mede tot doel heeft een beroep op de Nationale ombudsman

zoveel mogelijk te voorkomen, wordt daarom niet nodig geacht. Overigens heeft de DOB reeds een interne klachtenregeling.

6. Artikel 63, eerste lid, van de Comptabiliteitswet bepaalt dat de minister die het aangaat overleg voert met de Algemene Rekenkamer over de bij of krachtens de wet te stellen regels die betrekking hebben op de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. De instelling van de DOB als zbo kan dergelijke gevolgen hebben. Uit de memorie van toelichting blijkt niet of het overleg met de Algemene Rekenkamer heeft plaatsgevonden. De Raad adviseert hieraan alsnog aandacht te besteden.

6. Over het wetsvoorstel heeft overleg met de Algemene Rekenkamer plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot een aantal verduidelijkingen in de memorie van toelichting. In de memorie van toelichting wordt thans aan de uitkomsten van dit overleg aandacht besteed.

7. In de artikelen 145 en volgende van de Mediawet wordt de bestuurlijke boete geïntroduceerd als sanctie op enkele overtredingen met betrekking tot de omroepbijdragen. Het opleggen van een bestuurlijke boete als de onderhavige moet worden aangemerkt als een sanctie welke valt onder het begrip «criminal charge» in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Dit brengt mee dat de waarborgen die artikel 6 EVRM biedt voor een strafproces, mutatis mutandis, eveneens van toepassing zijn op handhaving door middel van een bestuurlijke boete. Artikel 6, tweede lid, EVRM geeft uitdrukking aan het beginsel dat een ieder wordt geacht onschuldig te zijn totdat het tegendeel is bewezen. Bij punitieve sancties geldt voorts het materiële beginsel dat geen straf wordt opgelegd zonder schuld. Uit deze beginselen vloeit voort dat een bestuurlijke boete in ieder geval niet ten uitvoer dient te worden gelegd voordat de belanghebbende in de gelegenheid is gesteld zich te doen horen. Dit betekent dat, indien er in de primaire fase van oplegging van de boete geen hoorplicht bestaat voor het bestuursorgaan, aan het bezwaar tegen de boetebeschikking in ieder geval een schorsende werking dient te worden toegekend; tot die conclusie kwam ook de Commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten in haar advies aan de Minister van Justitie inzake de bestuurlijke boeten (CTW, Handhaving door bestuurlijke boeten, 1994, bladzijde 57).

De belanghebbende kan zich dan immers in de hoorzitting tijdens de bezwaarprocedure verdedigen.

In het wetsvoorstel ontbreken zowel een hoorplicht in de primaire fase als een schorsende werking van het bezwaarschrift. Blijkens de toelichting wordt een hoorplicht, gelet op de aard van de overtreding en de hoogte van de sanctie, niet noodzakelijk geacht. De regering beroept zich ten aanzien van het achterwege laten van de schorsende werking op het argument dat het toekennen hiervan het gewenste lik-op-stuk-beleid zou doorkruisen. Het college acht dit argument niet overtuigend. Het lik-op-stuk-beleid ontleent zijn waarde, zo meent de Raad, primair aan het prompt opleggen van de sanctie na constatering van de overtreding. Voorts is de «beloning» die de notoire wanbetaler in de ogen van de bewindsman aldus geniet (paragraaf 6 van de memorie van toelichting), een kleine, zowel in absolute zin als relatief gezien omdat het uitstel van betaling zich slechts uitstrekt tot de duur van de bezwaarfase.

Daarnaast is, zoals in de toelichting reeds wordt aangegeven, in vergelijkbare regelingen wel in een dergelijke schorsende werking voorzien. Het college acht het voorts van belang dat de hoogte van de boete, in verhouding tot het met de overtreding gemoeide bedrag, aanzienlijk is.

In de toelichting op artikel 145c is sprake van een zekere schorsende werking welke uitgaat van het indienen van een bezwaarschrift. Deze berust, naar ook de toelichting op artikel 145d laat uitkomen, op een door de DOB betrachtte terughoudendheid bij de inning van de boete zolang een bezwaar loopt of kan worden ingediend. De Raad onderkent dat zulk een gedragslijn in overeenstemming is met artikel 6 EVRM. Een bestendig beleid in deze zin schept evenwel een geringere waarborg dan een wettelijke regeling ter zake. De Raad adviseert, gelet op het vorenstaande, te bepalen dat het indienen van bezwaar tegen de boetebeschikking de verplichting tot betaling van de boete opschort tot op het bezwaar is beslist.

7. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft de regering opnieuw bezien of er reden is aan het bezwaar tegen de boetebeschikking schorsende werking toe te kennen. De argumenten die de Raad van State hiervoor aandraagt, met name de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM, hebben de regering ervan overtuigd dat het wenselijk is te bepalen dat het indienen van bezwaar tegen de boetebeschikking de verplichting tot betaling van de boete opschort tot op het bezwaar is beslist. Het wetsvoorstel is in deze zin aangepast.

8. Ingevolge artikel 145 wordt de bestuurlijke boete op de wijze bij of krachtens deze wet bepaald opgelegd. Gelet op hetgeen ter zake reeds in het voorstel van wet is geregeld, vraagt de Raad zich af, wat nog bij algemene maatregel van bestuur bepaald zou moeten worden. Het college adviseert de delegatiemogelijkheid te laten vervallen, tenzij duidelijk wordt gemaakt welke elementen nog niet zijn geregeld.

8. De door de Raad van State bedoelde delegatiemogelijkheid is vervallen.

9. Artikel 6, derde lid, onder a, EVRM en artikel 14, derde lid, onder a, van het Internationaal Verdrag ter bescherming van de burgerlijke en politieke rechten eisen dat een verdachte op de hoogte wordt gesteld van de aard en de grondslag van de tegen hem ingebrachte beschuldiging in een taal die hij verstaat.

In de artikelen 145a, vijfde lid, en 145b, vierde lid, wordt bepaald dat de directeur van de DOB «zoveel mogelijk» zorg moet dragen voor de mededeling in een voor de belanghebbende begrijpelijke taal. De Raad adviseert de bewoordingen van deze bepalingen in overeenstemming te brengen met die van de aangehaalde verdragsvoorschriften.

9. Naar de mening van de regering vloeit uit de door de Raad van State genoemde verdragsbepalingen niet zonder meer de verplichting voort om een verdachte op de hoogte te stellen van de aard en de grondslag van de tegen hem ingebrachte beschuldiging in een taal die hij verstaat. De regering stelt zich op het standpunt dat van het bestuur niet meer dan een redelijke inspanning mag worden verwacht om de desbetreffende mededeling in een begrijpelijke taal aan betrokkene kenbaar te maken. Voor een nadere uiteenzetting van dit standpunt kan worden verwezen naar het nader rapport inzake het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Kamerstukken II 1994/95, 23 909 B, punt 4).

10. In het thans geldende artikel 140, eerste lid, wordt overtreding van de bij of krachtens het bestaande artikel 121, derde lid, gestelde voorschriften ten aanzien van onder meer de inbewaringstelling strafbaar gesteld met een geldboete. Het voorgestelde artikel 145g bevat nog wel een delegatie-opdracht ten aanzien van de inbewaringstelling, maar de strafbaarstelling van overtreding van deze normen keert in het wetsvoorstel niet terug. De Raad adviseert alsnog in handhaving van de bedoelde normen te voorzien, hetzij in de vorm van een strafbaarstelling, hetzij door aanwijzing als gedraging waarop een bestuurlijke boete staat.

10. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de regeling inzake verzegeling en inbewaringstelling herzien (artikelen 145f en 145g), waarbij tevens is voorzien in de aanwijzing van het niet tijdig doorgeven van de verplaatsing van een verzegelde ontvanginrichting als gedraging waarop een bestuurlijke boete staat.

11. In het voorgestelde artikel 144b wordt aan de opsporingsambtenaren een algemene bevoegdheid tot binnentreden gegeven, waarbij ook in het geval van binnentreding van de woning zonder toestemming van de bewoner geen voorafgaande machtiging is vereist. De toelichting op deze bepaling voert ter rechtvaardiging slechts aan dat het hier een «wezenlijke» bevoegdheid betreft. De Raad acht deze afwijking van artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden daarmee onvoldoende gemotiveerd en beveelt heroverweging van deze bepaling aan. Mocht de bepaling in de huidige vorm worden gehandhaafd, dan vereist deze een draagkrachtige motivering.

11. Met artikel 144b wordt niet beoogd af te wijken van artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden. De toelichting op dit artikel, waaruit het tegendeel zou kunnen worden afgeleid, is verduidelijkt. Het is naar de mening van de regering niet nodig de tekst van artikel 144b zelf aan te passen. In dit artikel wordt – in een bijzondere wet – aan de toezichthouders de bevoegdheid gegeven om binnen te treden. De Algemene wet op het binnentreden blijft echter ten volle van toepassing.

12. Ten aanzien van de strafrechtelijke procedures die aanhangig zijn ten tijde van de inwerkingtreding is geen overgangsbepaling opgenomen. De Raad beveelt aan, mede met het oog op aanwijzing 171 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, in een uitdrukkelijke overgangsbepaling ten aanzien van de aanhangige strafrechtelijke procedures te voorzien.

12. Een overgangsbepaling in de door de Raad van State aanbevolen zin is in het wetsvoorstel opgenomen (artikel VI).

13. De datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal ingevolge artikel VIII bij koninklijk besluit worden bepaald. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de onderdelen B (deels) en E van artikel I en de overige onderdelen. Het college acht het wenselijk dat in de toelichting op de reden van dit onderscheid wordt ingegaan.

13. De reden voor dit onderscheid is naar aanleiding van het advies van de Raad van State in de memorie van toelichting opgenomen.

14. De Raad geeft overigens in overweging te bezien of er aanleiding is de bestuurlijke boeteregeling van de artikelen 135 en volgende van de Mediawet aan te passen aan de voorliggende regeling vanuit een oogpunt van harmonisatie van regelgeving.

14. De bestuurlijke-boeteregeling van de artikelen 135 en volgende dateert uit 1987 en is niet in alle opzichten toegesneden op de sedertdien gewijzigde inzichten. De regering is daarom voornemens de aanpassing van deze regeling binnen afzienbare tijd ter hand te nemen. Zij wenst echter de voortgang van het voorliggende wetsvoorstel niet te vertragen door deze wijziging daarin op te nemen.

15. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

15. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn onverkort overgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
A. Nuis

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 21 november 1995, no. W05.95.0360, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting «administratieve boete» vervangen door «bestuurlijke boete», ter harmonisatie van de terminologie in de regelgeving (aanwijzing 47 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In artikel IV «Archiefwet 1962» vervangen door: Archiefwet 1995.
- Paragraaf 3, derde alinea, van de memorie van toelichting actualiseren.
- In de toelichting op artikel 145b in de tweede volzin «vierde lid» wijzigen in: vijfde lid.