

AARTO: Beregtiging van verkeersmisdrywe of ontseggings van toegang tot die reg?

Deon Erasmus en Hennie van As

Deon Erasmus, Departement Straf- en Prosesreg, Nelson Mandela Universiteit
Hennie van As, Departement Publiekreg, Nelson Mandela Universiteit

Opsomming

Die Wet op die Administratiewe Beregtiging van Padverkeersmisdrywe (AARTO) wat op 11 September 1998 goedgekeur is, geld al meer as 10 jaar in die metropolitaanse jurisdiksies van Tshwane en Johannesburg. AARTO se hoofdoelstellings is die bevordering van die gehalte van padverkeer deur die ontmoediging van die pleging van verkeersoortredings, die beregtiging van padverkeersoortredings as deel van 'n administratiewe proses, die instelling van 'n strafpuntstelsel vir die bestuurders van motorvoertuie, en die daarstelling van 'n Padverkeersoortredingsowerheid (RTIA) wat vir die administrasie hiervan verantwoordelik is. In Maart 2019 het die President die Wysigingswet op die Administratiewe Beregtiging van Padverkeersmisdrywe (Wysigingswet) goedgekeur. Die Wysigingswet wyk in wesenlike opsigte van AARTO af. Ingevolge AARTO het padverkeersoortreders die keuse gehad om in die hof op 'n beweerde oortreding tereg te staan, in plaas daarvan om die administratiewe beregtigingsprosesse van AARTO te volg. Die Wysigingswet het die opsie om deur die hof te word verhoor te word, weggeneem en maak ook die bepalings van AARTO landswyd van toepassing. Alhoewel die datum vir die inwerkingtreding van die Wysigingswet nog nie bekend gemaak is nie, laat dit tog sekere vrae ontstaan. Hierdie bydrae ondersoek die grondwetlikheid van AARTO deur vas te stel of dit nie plaaslike owerhede van 'n toegewese grondwetlike funksie ontnem nie en of die wet en sy proses nie neerkom op 'n ontseggings van die reg op toegang tot die hof (en daardeur toegang tot die reg) en die reg op 'n billike verhoor nie. Daar word tot die gevolgtrekking geraak dat verskeie bepalings van AARTO, en veral bepalings van die Wysigingswet, wel ongrondwetlik kan wees. Voorts word bevind dat AARTO geweldige verliese aan boete-inkomste vir plaaslike owerhede inhou en dat die voorgestelde administratiewe beregtigingsproses in duie sal stort.

Trefwoorde: grondwetlike magte en funksies; regstoeganklikheid; regte; verkeersoortredings

Abstract

AARTO: Adjudicating of traffic offences or disallowing access to justice?

The article addresses three objectives, namely whether the Administrative Adjudication of Traffic Offences Act (AARTO) encroaches on the constitutional powers and functions of municipalities, whether it deprives alleged traffic offenders of their right of access to the courts, and whether it deprives them of the right to a fair trial.

AARTO was approved by the National Assembly in 1998 and then implemented as a pilot project in the metropolitan jurisdictions of Tshwane and Johannesburg for 10 years. In August 2019 an amendment to AARTO, which contains extensive and far-reaching changes to the original act, was published in the *Government Gazette*. The date on which it will become effective will be proclaimed by the President.

Several objections have been raised against AARTO, including that it will impose additional administrative duties on employers, that it will be unmanageable to enforce, and that it contains irrational and legally unsound provisions. It will have the effect that traffic offenders will not be able to state their case in court and that they will have to follow a cumbersome administrative extra-curial process to prove their innocence. It is also alleged that there is an improper motive for its implementation.

The objects of the act are to encourage compliance with road traffic legislation and to promote road traffic safety; to encourage the payment of penalties; to expedite the adjudication of infringements; to alleviate the burden on the courts; to implement a penalty points or demerit system; and to reward law-abiding behaviour.

One of the constitutional objectives of municipalities is to promote a safe and healthy environment. In order to enable municipalities to achieve their objectives, the Constitution confers certain powers and functions. Municipalities have exclusive executive powers over the matters set out in Parts B of Schedules 4 and 5 of the Constitution. This was confirmed in *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v Gauteng Development Tribunal* 2010 2 SA 554 (SCA).

Part B of Schedule 5 of the Constitution lists two functional areas that are directly related to traffic, namely traffic and parking. Part B of Schedule 4 lists municipal public transport as a function. Municipalities therefore have a direct, original constitutional mandate to administer and police traffic legislation. To date, with the exception of the two metros where AARTO is being implemented, traffic law enforcement is performed in terms of the Criminal Procedure Act (CPA). The system has some shortcomings, but the enabling legislation is not necessarily the problem.

As far as the adjudication of road traffic offences in terms of the CPA is concerned, sections 56 and 341 of the CPA are of importance. In terms of section 56 a peace officer can issue a written notice to an offender in terms of which the offender has a choice to pay a fine and admit guilt or to appear in court. The former results in a criminal record as the offender is deemed to have been found guilty and sentenced by a court. Written notices in terms of section 341 of the CPA are issued in the absence of a driver. It affords the offender 30 days to pay the fine, in which case no prosecution will be instituted.

In terms of AARTO a notice is issued by an authorised person to an alleged offender. This notice provides for a discount if the fine is paid within 32 days and sets out various payment options and instructions on what to do if the addressee was not the driver of the vehicle. The processes which would follow depend on whether the fine is paid or not. AARTO makes extensive provision for the consequences of payment or non-payment. The amendment to AARTO creates an Appeal Tribunal to replace the choice which a transgressor had to be tried by a court. The AARTO procedures to dispute alleged transgressions are intricate and carry with them expensive fees. In *Fines4U (Pty) Ltd v Deputy Registrar, Road Traffic Infringement Agency 2017 (2) SACR 35 (GH)* the court opined that AARTO constitutes a very cumbersome procedure to adjudicate traffic offences. In addition to creating a fine system AARTO introduces a penalty point or demerit system. Research conducted in European Union countries concluded that a penalty points system initially resulted in a decrease of road fatalities and traffic offences, but that this decrease was of a temporary nature. This system also led to an increase in persons driving without licences and to “points trading”.

Various non-profit and non-governmental organisations have criticised AARTO’s adjudication procedures. Examples include Justice Project South Africa (JPSA), which submits that the removal of the choice to be heard in court is unconstitutional as it is grounded in an assumption of guilt. The Organisation Undoing Tax Abuse (OUTA) alleges that the AARTO process is unconstitutional as it deprives motorists of the opportunity to defend themselves in a court of law. Once motorists are caught up in the civil administrative process of AARTO, they will not enjoy the constitutional right to legal representation. According to the Automobile Association (AA) AARTO is not a solution to road fatalities. The AA propagates the effective collection of fines, more efficient law enforcement and improved driver training to achieve improved road safety.

A review of case law indicates that municipalities have exclusive jurisdiction to perform those functions and competencies afforded to them by the Constitution and legislation and that provincial and national government cannot assume these powers and competencies by means of legislation. Municipalities are independent and may on their own initiative regulate local matters, such as the enforcement of traffic laws. It is concluded that the transfer of traffic law enforcement to a non-municipal institution, namely the Road Traffic Infringement Agency (RTIA) created in terms of AARTO, constitutes an unlawful encroachment on the constitutional powers of municipalities.

It is furthermore argued that the provisions of the amendment act to AARTO, which takes away the option of a traffic offender to elect to appear in court, infringes on the right of citizens to have any dispute that can be resolved by the application of law decided in a fair public hearing before a court or, where appropriate, another independent and impartial tribunal or forum. The administrative procedure in terms of AARTO is premised on a presumption of guilt, and not responding to an alleged contravention is seen as a tacit admission of guilt. The system can also lead to surrogate convictions as the registered owner of the vehicle may be convicted, instead of the actual offender. The judicial independence of RTIA is furthermore dubious as it is a state-controlled institution with the power to prosecute, convict and punish traffic offenders. RTIA is therefore not an independent and impartial tribunal and its processes are capable of easy manipulation. This fact is clearly illustrated by the case of *Fines4U*.

AARTO procedures can also infringe on the right to a fair trial, as the amendment act dispensed with the requirement that AARTO infringement notices had to be served personally or had

to be sent via registered mail. Section 17 of the amendment act determines that e-mail, SMS messages or any other electronic method may be used to inform the alleged offender of the contravention. A rebuttable presumption is created that the addressee of the electronic communication was served with the notice after 10 days of dispatching the notice. This will have the effect that an alleged offender may be convicted and allocated penalty points without even being aware of the infringement.

The right to a fair trial may further be encroached on as all AARTO documentation, including infringement notices, is available only in English. In terms of section 35(3)(k) of the Constitution every accused person has the right to be tried in a language that the person understands or, if that is not practicable, to have the proceedings interpreted in that language. Only 9,6% of South Africans have English as their mother tongue. The fact that an alleged infringer cannot choose to appear in court negates the provisions of section 35(3)(k) and as such infringes upon the right to fair trial.

In terms of the Constitution an accused has the right to a public trial before an ordinary court (section 35(3)(c)), the right to be present when being tried (35(3)(e)), and the right to adduce and challenge evidence (35(3)(i)). In terms of section 20 of AARTO an enforcement order may be issued against an alleged offender which will lead to penalty points being allocated and blocking the alleged offender on the eNatis-system. This has the effect that the alleged offender is deemed to have been convicted and violates the principle of being presumed innocent until proven guilty beyond a reasonable doubt, and it deprives an alleged offender to choose to be tried in a court of law.

AARTO will impact severely on the dire financial state of especially smaller municipalities that depend substantially on revenue from traffic fines. AARTO determines that RTIA will collect all fines. If a fine is paid within 32 days, the infringer will receive a 50% discount, RTIA will retain 50% and transfer the remaining 50% to municipalities, which will lead to a substantial loss of revenue. The pilot project in Johannesburg and Tshwane has been described as a “total failure” as the revenue of Johannesburg dropped from R35 million to a mere R3 million over the past three years. It is clear from the failure of the pilot project that RTIA lacks the necessary expertise and capacity to implement AARTO effectively. The AA correctly points out that if only one third of alleged offenders lodge appeals to the AARTO Appeals Tribunal in the first year of operation, it will have a case load of 140 000 cases. It is inevitable that this will create a bureaucratic bottleneck leading to the collapse of the entire system.

It is concluded that various provisions of AARTO, and especially those contained in the amendment act, are unconstitutional. The limitations imposed on the right to a fair trial and access to the courts cannot be justified as reasonable and justifiable in an open and democratic society as envisaged in terms of section 36(1) of the Constitution.

Keywords: access to justice; constitutional powers and functions; rights; traffic offences

1. Inleiding

Die Wet op die Administratiewe Beregtiging van Padverkeersmisdrywe¹ (AARTO) is op 11 September 1998 deur die Nasionale Vergadering goedgekeur. Ingevolge artikel 36(2) van

AARTO mag verskillende bepalings van die wet op verskillende datums, asook in verskillende dele van die Republiek, in werking gestel word. Tien jaar na die goedkeuring van die wet het dit in die metropolitaanse jurisdiksies van Tshwane en Johannesburg onderskeidelik met ingang 1 Julie 2008 en 1 November 2008 in werking getree. Daarna is aangekondig dat AARTO op 1 Junie 2010 in die metropolitaanse munisipaliteite van Ekurhuleni, eThekweni en Kaapstad van krag sou word, maar hierdie proklamasies is inderhaas teruggetrek, met die gevolg dat die wet steeds slegs in Tshwane en Johannesburg geld.² Aangesien al hierdie gebiede metropole is, word provinsiale verkeer nie daardeur geraak nie.

In Maart 2019 het die Nasionale Vergadering die Wysigingswet op die Administratiewe Beregtiging van Padverkeersmisdrywe (Wysigingswet) goedgekeur.³ Die President het die wet op 13 Augustus 2019 onderteken, op 18 Augustus beskryf die Minister van Vervoer die ondertekening as 'n "momentous occasion"⁴ en op 19 Augustus 2019 is dit in die *Staatskoerant* gepubliseer.⁵ Dit is nog nie duidelik wanneer die wet in werking sal tree nie aangesien die datum deur die President by proklamasie in die *Staatskoerant* bepaal moet word.⁶ Dat hierdie datum nie té ver in die verskiet is nie, blyk duidelik uit die opgewondenheid waarmee die departement die ondertekening van die wet bejeën,⁷ en die relatiewe spoed waarmee die laaste formele wetgewende hekkies aangedurf is.⁸

Daar is al verskillende besware uit verskeie oorde teen AARTO geopper. Die besware is omvangryk en sluit in dat:

- die stelsel bykomende administratiewe verpligtinge op werkgewers gaan plaas in gevalle waar werknemers se lisensies opgeskort of gekanselleer word⁹
- dit onmoontlik sal wees om die wetgewing af te dwing, en dat dit irrasioneel en regtens gebrekkig is¹⁰
- beweerde oortreders nie hul saak voor 'n hof sal kan stel soos tans die geval is nie, maar 'n buiteregtelike proses sal moet volg om hul onskuld te bewys¹¹
- die stelsel oor geldinsameling gaan en nie oor padveiligheid nie¹² en dus dat daar 'n onbehoorlike motief teenwoordig is.

Bogenoemde besware dien bloot ter illustrasie en daar word nie beoog om 'n volledige lys daar te stel nie. Die artikel ondersoek die grondwetlikheid van AARTO deur vas te stel of AARTO nie plaaslike owerhede van 'n toegewese grondwetlike funksie ontnem nie en of die wet en sy prosesse nie neerkom op 'n ontseggings van die reg op toegang tot die howe (en daardeur toegang tot die reg) en die reg op 'n billike verhoor nie. Die administrasie van provinsiale paaie en verkeer¹³ is nie deel van die bespreking nie.

2. Die oogmerke van AARTO

Ingevolge die aanhef tot AARTO is die hoofdoelstellings van hierdie wet die bevordering van die gehalte van padverkeer deur die ontmoediging van die pleging van verkeersoortredings, die fasilitering van die beregtiging van padverkeersoortredings, die ondersteuning van die vervolging van misdrywe ingevolge nasionale en provinsiale wetgewing ten opsigte van padverkeer, die instelling van 'n strafpuntstelsel, die totstandbring van 'n agentskap om die skema te administreer en die daarstelling van 'n raad om die agentskap te verteenwoordig.¹⁴

Ingevolge artikel 2 van AARTO het die wet die volgende ten doel:

- om wetsgehoorsaamheid ten opsigte van verkeerswetgewing en padveiligheid te bevorder
- die aanmoediging van die betaling van padverkeersboetes
- die daarstelling van geleenthede vir beweerde oortreders om verhoë te rig
- die instelling van 'n doeltreffende en spoedige beregtingsproses vir beweerde oortredings
- om die werkslas van die howe te verlig deur die administratiewe beregting van beweerde oortredings¹⁵
- om bestuurders en operateurs wat oortredings begaan en misdrywe pleeg met strafpunte te beboet wat sal lei tot die opskorting of kansellasië van hul bestuurderslisensies, professionele bestuurspermitte of operateurskaarte¹⁶
- om wetsgetroue gedrag te beloon deur strafpunte te verminder indien oortredings of misdrywe nie oor voorgeskrewe tydperke gepleeg word nie.¹⁷

In soverre dit die implementering van die wet aangaan, het die hof in *Fines4U (Pty) Ltd v Deputy Registrar, Road Traffic Infringement Agency*¹⁸ die mening uitgespreek dat AARTO in tandem met die Strafproseswet geïmplementeer sal word, aangesien artikel 2 van AARTO die doelwitte van die wet uiteensit “nieteenstaande die bepalings van die Strafproseswet”. Hierdie bepaling word in artikel 4 herhaal.

'n Padverkeersoortredingsowerheid (RTIA) is in die lewe geroep wat vir die administrasie van die wet verantwoordelik is.¹⁹ RTIA word deur die Padverkeersoortredingsraad beheer en verteenwoordig.²⁰

3. Die grondwetlike bevoegdhede van munisipaliteite ten opsigte van verkeer

Artikel 40(1) van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (die Grondwet) bepaal dat die regering uit nasionale, provinsiale en plaaslike regeringsfere bestaan wat eiesoortig, interafhanklik en aan mekaar verbonde is. Die plaaslike sfeer bestaan uit munisipaliteite²¹ met uitvoerende en wetgewende bevoegdhede welke bevoegdhede in die munisipale raad gevestig is.²²

Die Grondwet sit ook die oogmerke van plaaslike regering uiteen, en een daarvan is om met inagneming van 'n munisipaliteit se finansiële en administratiewe vermoë 'n veilige en gesonde omgewing te bevorder.²³ Ten einde plaaslike owerhede in staat te stel om hul doelwitte te bereik, ken die Grondwet aan hulle bepaalde magte en bevoegdhede toe.²⁴ Munisipaliteite het wetgewende en uitvoerende gesag oor, en die bevoegdheid om die aangeleenthede te administreer, wat in Dele B van Skedules 4 en 5 van die Grondwet gelys word,²⁵ asook daardie magte wat ingevolge nasionale of provinsiale wetgewing aan hulle toegewys word.²⁶ Die uitsluitlike uitvoerende gesag van munisipaliteite ten opsigte van die funksies wat in Dele B van Skedules 4 en 5 van die Grondwet vervat is,²⁷ is bevestig in *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v Gauteng Development Tribunal*.²⁸

Deel B van Skedule 5 van die Grondwet lys twee funksionele gebiede wat direk op verkeer betrekking het, te wete munisipale paaie, asook verkeer en parkering. Deel B van Skedule 4

lys munisipale openbare vervoer as 'n funksie. Munisipaliteite het dus 'n direkte, oorspronklike grondwetlike mandaat om verkeerswetgewing te administreer en te polisieer.²⁹

Die doel van verkeerswetstoepassing is om te verseker dat wette nagekom word ten einde 'n veilige en gesonde omgewing daar te stel. Indien vrywillige nakoming nie deur die burgery plaasvind nie, wend gesagsliggame hulle tot afdwinging of wetstoepassing. Afdwinging behels optredes wat volg op nienakoming. Dit sluit optredes van 'n strafregtelike, administratiewe of siviele aard in.³⁰ Tot op hede word verkeerswetgewing ingevolge die Strafproseswet afgedwing.

4. Die beregtiging van verkeersoortredings ingevolge die Strafproseswet

Waar AARTO nie in werking is nie, word verkeersoortredings op verskeie wyses aangespreek, maar vir die doeleindes van hierdie artikel is kennisgewings ingevolge artikels 56 en 341 van die Strafproseswet³¹ van belang. Die wesenlike verskil tussen die twee kennisgewings is dat 'n artikel 56-kennisgewing deur 'n verkeersbeampte wat 'n beweerde oortreding aanskou het, aan die oortreder³² oorhandig word, terwyl 'n artikel 341-kennisgewing per pos aan 'n motoris gestuur word vir oortredings wat op kamera vasgelê is of in gevalle waar die motoris afwesig is, soos waar 'n boete vir 'n vervalle lisensieskyf van 'n geparkeerde voertuig uitgereik word.

Artikel 56 van die Strafproseswet bepaal dat indien iemand na bewering 'n misdryf gepleeg het en 'n vredesbeampte op redelike gronde van mening is dat 'n landdroshof by skuldigebevinning nie 'n boete sal oplê wat die bedrag van R5000 te bowe gaan nie, die vredesbeampte 'n skriftelike kennisgewing (artikel 56-kennisgewing) kan oorhandig wat die oortreder aansê om op 'n sekere datum en tyd in 'n vermelde hof te verskyn op 'n aanklag dat hy³³ die betrokke misdryf gepleeg het. Sodanige kennisgewing bevat ook 'n opsie dat die persoon 'n skulderkenningsboete voor 'n bepaalde datum kan betaal indien so iemand die pleging van die misdryf erken. In hierdie geval hoef die persoon dan nie in die hof te verskyn nie. Die vredesbeampte moet die oorspronklike kennisgewing aan die persoon oorhandig en ook die inhoud daarvan aan hom verduidelik. Indien die persoon nie die skulderkenningsboete betaal nie en versuim om in die hof te verskyn, kan die hof 'n lasbrief vir die arrestasie van die persoon magtig.³⁴ Indien iemand 'n skulderkenningsboete betaal, het dit tot gevolg dat hy 'n kriminele rekord bekom, aangesien hy geag word deur die hof skuldig bevind en gevonnissen te gewees het.³⁵

Kragtens artikel 341 van die Strafproseswet kan 'n persoon van 'n vredesbeampte 'n skriftelike kennisgewing ontvang waarin aangedui word dat hy op 'n sekere plek, tyd en datum 'n misdryf gepleeg het wat in Bylae 3 tot die Strafproseswet vermeld word.³⁶ Die kennisgewing stel die bedrag vas van 'n boete wat 'n hof by die verhoor van die misdryf waarskynlik sal oplê. Die persoon het dan 'n keuse om die bedrag binne 30 dae te betaal, in welke geval hy nie vir die misdryf vervolgt sal word nie. Iemand wat die bedrag in die kennisgewing betaal, verkry nie 'n kriminele rekord nie aangesien hy nie vir die oortreding vervolgt is nie. Indien die bedrag nie betaal word nie, kan 'n kennisgewing om in die hof te verskyn ingevolge artikel 56 van die Strafproseswet op hom beteken word.³⁷

'n Verdere onderskeid tussen die prosesse ingevolge artikels 56 en 341 is dat indien 'n artikel 56-kennisgewing aan 'n persoon uitgereik word, hy 30 dae tyd het om te betaal voordat die saak na die hof verwys word. 'n Artikel 341-kennisgewing is bloot 'n kennisgewing voordat 'n dagvaarding uitgereik word en nie 'n dagvaarding op sigself nie. Gewoonlik word twee

kennisgewings uitgereik, waarna die oortreder 'n verdere 30 dae gegun word om te betaal of die saak te betwis – dus het die oortreder 'n tydperk van drie maande om te betaal.

Die stelsel is nie sonder gebreke nie, maar die probleem lê nie noodwendig by die wet nie. Die motivering om die beregtiging van padverkeersoortreding ingevolge die Strafproseswet te wysig en deur die AARTO-prosesse te vervang, setel in die veronderstelling dat eersgenoemde stelsel swak presteer het. Volgens statistiek word minder as 20% van verkeersboetes deur die oortreders betaal. Hierdie tendens kan nie slegs aan 'n kultuur van niebetaling van boetes toegeskryf word nie, maar ook aan die onvermoë van munisipaliteite om dagvaardings te dien, en tekortkominge in die beregtigingsstelsel. Sommige howe is traag om verhoor rakende verkeersoortredings aan te hoor en voorsittende beamptes verminder boetes aansienlik in geval van skuldig-pleite. Daar is wydverspreide voorvalle van korrupsie deur verkeersbeamptes wat omkoopgeld aanvaar en dan nie 'n kennisgewing om in die hof te verskyn, uitreik nie.³⁸ Daar word ook aangevoer dat die hoë koers van niebetaling van verkeersboetes die afskrikingswaarde van die huidige boetestelsel afwater.³⁹

5. Die beregtiging van verkeersoortredings ingevolge AARTO

Waar iemand na bewering 'n oortreding gepleeg het, word 'n oortredingskennisgewing, wat nie 'n artikel 56- of 341-kennisgewing is nie, ingevolge AARTO uitgereik deur iemand wat behoorlik deur RTIA daartoe gemagtig is.⁴⁰ Hierdie oortredingskennisgewing moet die volgende inligting bevat:⁴¹

- die naam, woonadres en posadres van die oortreder, indien bekend, en die tyd van die pleging van die oortreding
- besonderhede van die oortreding
- die bedrag van die voorgeskrewe boete vir die oortreding, die uitreikingsgesag⁴² aan wie die boete betaal moet word en waar dit betaal kan word
- die voorgeskrewe afslag wat toegestaan sal word indien die boete binne 32 dae van betekening van die kennisgewing betaal word⁴³
- 'n mededeling dat die oortreder se strafpunte nagegaan sal word en dat die oortreder binne 32 dae na die betekeningsdatum die volgende opsies het:
 - om die boete met afslag te betaal of verhoë aan die owerheid te rig in die geval van alle oortredings
 - om reëlins met die owerheid te tref om die boete in paaiemente af te betaal
 - om ingevolge die voorgeskrewe wyse die keuse uit te oefen om in die hof te verskyn op aanklagte rakende die beweerde oortreding. Hierdie opsie is egter weggelaat in die 2019-Wysigingswet (Wysigingswet) en word hier onder meer volledig bespreek⁴⁴
 - om inligting ingevolge die voorgeskrewe wyse, tot die bevrediging van die uitreikingsowerheid, te verskaf wat aandui dat die persoon nie die bestuurder van die motorvoertuig ten tye van die beweerde oortreding was nie en ook die naam, aanvaarbare identifikasie, asook woon- en posadres van die beweerde bestuurder of persoon wat in beheer van die voertuig was.

Indien 'n oortreder nie binne die 32-dae-tydperk gehoor gee aan die kennisgewing van die oortreding nie, moet die uitreikingsgesag verdere aksie neem.⁴⁵ Indien die oortreder wel gehoor gee en die boete betaal, moet die uitreikingsgesag:⁴⁶

- die nasionale oortredingsregister bywerk soos voorgeskryf
- strafpunte aan die oortreder toeken en dit in die nasionale oortredingsregister aanteken
- die oortreder per geregistreerde pos inlig dat strafpunte teen sy naam in die nasionale oortredingsregister aangeteken is (die Wysigingswet het egter met die vereiste van geregistreerde pos weggedoen)
- 'n rekenaaruitdruk van die oortreder se strafpunte wat tot op datum opgebou het, asook 'n aanduiding van hoeveel punte die oortreder nog beskikbaar het voordat sy bestuurderslisensie opgeskort⁴⁷ of gekanselleer⁴⁸ sal word.

Indien 'n oortreder die uitreikingsowerheid tevrede stel dat hy nie die bestuurder van die voertuig was nie, moet die owerheid die oortredingskennisgewing kanselleer en dan 'n kennisgewing op die geïdentifiseerde oortreder beteken.⁴⁹ Die eienaar of operateur wat iemand toelaat om sy voertuig te bestuur of te beheer, sonder om sodanige persoon se volle name, aanvaarbare identifikasie en woon- en posadres vas te stel, sal skuldig wees aan 'n oortreding.⁵⁰ Die Wysigingswet bepaal nou dat die eienaar of operateur van 'n motorvoertuig wat toestem dat enige persoon sodanige voertuig bestuur of andersins beheer daarvoor uitoefen sonder om 'n oortreder se volle name en identiteitsnommer of woon-, pos- en waar van toepassing, sake- en e-posadres te verkry, vir die voorgeskrewe boete en gelde aanspreeklik is.⁵¹

Soos hier bo vermeld, het 'n oortreder die reg om versoë te rig indien daar beweer word dat 'n geringe oortreding begaan is.⁵² Die oorspronklike weergawe van AARTO het tussen "geringe oortredings" en "oortredings" onderskei. Hierdie onderskeid is egter weggelaat in die Wysigingswet. Sodra die Wysigingswet in werking tree, kan versoë ten opsigte van alle oortredings gerig word⁵³ deur 'n beëdigde of bevestigende verklaring af te lê wat die omstandighede uiteensit waaronder die persoon op redelike gronde nie vir die oortreding aanspreeklik gehou kan word nie. Versoë moet binne 32 dae vanaf die uitreiking van die oortredingskennisgewing of 'n verdere 32-dae-tydperk na die ontvangs van 'n hoflikheidsbrief⁵⁴ ingedien word.⁵⁵ 'n Hoflikheidsbrief is 'n aanmaning om die boete te betaal indien dit nie binne die aanvanklike 32-dae-tydperk betaal is nie. Dit verleen 'n bykomende 32 dae gracie aan die oortreder om sy regte met betrekking tot die rig van versoë uit te oefen of die boete te betaal. Daar word egter 'n fooi vir 'n hoflikheidsbrief gehef.⁵⁶

'n Versoëbeampte moet op die voorgeskrewe wyse die uitreikingsowerheid in kennis stel dat die versoë daarop dui dat daar redelike gronde bestaan waarom die oortreder nie vir die betaling van die boete aanspreeklik gehou behoort te word nie. Die owerheid moet dan antwoord op die versoë, waarna die beampte die versoë en die owerheid se antwoord moet oorweeg en 'n onafhanklike ondersoek moet loods om die feite te staaf. Die beampte mag daarna die versoë aanvaar indien daar redelike gronde aanwesig is ingevolge waarvan tot die gevolgtrekking gekom kan word dat die oortreder nie vir die boete aanspreeklik is nie. Die beampte kan ook die versoë van die hand wys indien geen redelike gronde gevind word nie.⁵⁷ Indien die versoë slaag, moet die agentskap die oortredingskennisgewing kanselleer en die oortreder in kennis stel.⁵⁸ Waar die versoë verwerp word, mag die beampte die oortreder adviseer om sy keuse uit te oefen om in die hof verhoor te word en ook 'n skriftelike kennisgewing op die oortreder beteken. Die opsie om in die hof verhoor te word, is in die Wysigingswet weggelaat. Na die

inwerkingtreding van die wet sal daar nie meer 'n opsie bestaan om te verkies om in die hof te verskyn nie.⁵⁹ Die kennisgewing moet die oortreder inlig oor die redes vir die besluit en 'n afskrif van die kennisgewing moet aan die uitreikingsowerheid gestuur word.⁶⁰

Die boete, die voorgeskrewe vertoëgeld en die fooi vir die hoflikheidsbrief, indien een uitgereik is, moet binne 32 dae na die betekeningsdatum aan die agentskap betaal word. Nalating om die boete en die ander fooie te betaal sal tot gevolg hê dat 'n dwangbevel op die oortreder beteken word. Die oortreder sal dan ook aanspreeklik wees vir die boete en die bykomende koste van die dwangbevel.⁶¹

Indien die oortreder wel die boete en ander fooie betaal,⁶² of indien die oortreder nie reageer op die kennisgewing ingevolge waarvan die vertoë van die hand gewys is nie, of 'n hoflikheidsbrief ignoreer, moet die owerheid dieselfde stappe volg wat hier bo uiteengesit is in die geval waar die oortreder die boete direk na betekening betaal.

Voor die uitreiking van die dwangbevel, moet die registrateur verseker dat al die prosessuele voorvereistes nagekom is.⁶³ Die bevel gee die oortreder 'n verdere 32 dae grasie om die boete en verdere fooie te betaal. Dit lig die oortreder ook in dat die strafpunte aangeteken sal word in die nasionale register en dat 'n lasbrief uitgereik sal word ten einde die boete en fooie te verhaal.⁶⁴ Die uitreiking van lasbriewe is egter in die Wysigingswet herroep. Indien 'n dwangbevel uitgereik is, mag 'n bestuurderslisensie nie uitgereik word aan iemand teen wie die dwangbevel uitgereik is nie, tensy so 'n persoon kan bewys dat betaling wel gemaak is.⁶⁵ Die registrateur mag 'n dwangbevel herroep indien die oortreder by die agentskap aansoek doen en voldoende redes vir die opheffing verskaf. Aansoeke om die tersydestelling van dwangbevele kan ook gedoen word.⁶⁶

Die oorspronklike weergawe van AARTO het voorsiening gemaak vir die uitreiking van lasbriewe ingevolge waarvan beslag gelê kon word op die eiendom van 'n oortreder ten einde boetegeld en fooie te verhaal. Daar is ook voorsiening gemaak vir die intrekking van bestuurslisensies en dat voertuie selfs geïmmobiliseer kon word,⁶⁷ maar hierdie drakoniese bepaling is in die Wysigingswet herroep.⁶⁸

Ingevolge die Wysigingswet word 'n Appèltribunaal geskep om die keuse wat 'n oortreder gehad het om deur 'n hof verhoor te word, soos in die oorspronklike weergawe van AARTO vervat, te vervang.⁶⁹ Hierdie tribunaal is 'n notulerende tribunaal en 'n regs persoon met landswye jurisdiksie.⁷⁰ Die tribunaal het die bevoegdheid om enige aangeleentheid te bereg wat betrekking het op 'n besluit van 'n vertoëbeampte, appèlle aan te hoor en om enige bevinding of bevel uit te reik wat nodig is of bykomend is tot die verrigting van die tribunaal se werksaamhede.⁷¹ Die appèl of hersieningsproses moet binne 30 dae na ontvangs van die redes vir 'n besluit ingedien word en die voorgeskrewe gelde hiervoor moet betaal word.⁷² Die tribunaal kan enige beslissing waarteen 'n appèl aanhangig gemaak is of 'n hersiening ingedien is, bekragtig, wysig of tersyde stel.⁷³ Enige persoon wat deur 'n beslissing van die tribunaal geraak word, kan by 'n landdroshof appèl aanteken teen die beslissing of dit binne 30 dae na beslissing op hersiening neem.⁷⁴

Bostaande uiteensetting van die AARTO-prosedure maak dit duidelik dat 'n beweerde verkeersoortreder 'n ingewikkelde en duur proses sal moet volg om enige beweerde oortreding te betwis. In die *Fines4U*-uitspraak was die hof van oordeel dat AARTO 'n baie omslagtige prosedure daarstel om 'n beweerde verkeersoortreder vir die oortreding verantwoordelik te hou.

'n Verdere ingrypende verandering wat AARTO teweeg gaan bring, is die instelling van 'n strafpuntstelsel, wat tot die tydelike opskorting of kansellering van 'n motoris se bestuurderslisensie kan lei in die geval van herhaalde verkeersoortredings. Die strafpunte vervang nie verkeersboetes nie, maar word samelopend daarmee opgelê.⁷⁵ Die strafpuntstelsel werk soos volg:⁷⁶

- Alle motoriste begin met nul strafpunte.
- Tussen een en ses voorgeskrewe strafpunte word toegeken in verhouding tot die erns van die oortreding. Vier strafpunte word byvoorbeeld toegeken vir die bestuur van 'n voertuig sonder 'n rybewys; vir bestuur onder die invloed van alkohol word ses punte toegeken; en vir bestuur terwyl 'n selfoon gebruik of vasgehou word, een punt.⁷⁷
- Sodra 'n motoris meer as 12 strafpunte versamel het, word hul rybewys opgeskort vir die getal maande waarmee die 12 punte oorskry word, vermenigvuldig met drie. By die verstryking van hierdie tydperk kan aansoek gedoen word vir die heruitreiking van die rybewys.
- Na 'n derde opskorting van 'n rybewys word dit verbeur, wat tot gevolg sal hê dat die motoris na verstryking van die opskortingstydperk van nuuts af vir 'n leerlingrybewys sal moet aansoek doen en 'n bestuurstoets moet ondergaan.
- Motoriste wat nie hulle boetes betaal nie, kan op die eNatis-stelsel geblokkeer word en sodoende die geleentheid verbeur om weer vir 'n rybewys of motorlisensie aansoek te doen.
- Een strafpunt word afgetrek vir elke drie maande waartydens geen verkeersoortredings begaan word nie en sodoende kan motoriste deur die verloop van tyd weer hul rybewyse terugkry.

6. Problematiese implikasies en gevolge van die 2019-AARTO-Wysigingswet

Verskeie nuwingsgewende en nieregeringsorganisasies wat in die openbare belang optree, het reeds kritiek teen die beslegtingsprosedures van AARTO uitgespreek. Alhoewel dit nie hierdie artikel se oogmerk is om al die punte van kritiek aan te spreek nie, word sommige daarvan tog vir doeleindes van 'n breër perspektief en ter agtergrond genoem, en waar toepaslik word kommentaar daarop gelever.

Justice Project South Africa⁷⁸ (JPSA) is van mening dat die verwydering van die keuse om in die hof vir 'n beweerde verkeersoortreding verhoor te word ongrondwetlik is. Die organisasie het reeds 'n mosie-aansoek vir die grondwetlike ongeldigverklaring van verskeie bepalings van AARTO by die Gautengse Hooggeregshof ingedien.⁷⁹ Volgens JPSA is die ontseegging van die reg om 'n verkeersoortreding in die hof te betwis ongrondwetlik "omdat dit op die veronderstelling van skuld gegrond is".⁸⁰

Die Organisasie teen Belastingmisbruik (OUTA) beweer dat die AARTO-proses ongrondwetlik is aangesien dit motoriste die reg ontnem om hulself te verdedig as hulle verkeerdelik van 'n verkeersoortreding aangekla word. Die organisasie voer tereg aan dat as motoriste eers in die siviele administratiewe stelsel van AARTO vasgevang is, hulle nie die grondwetlike reg op die bystand van 'n regsverteenvoerder het nie.⁸¹

Chris Jusinger, 'n DA-parlementslid en lid van die betrokke parlementêre portefeuljekomitee, kritiseer die AARTO-proses as eensydig, alhoewel sy party die strafpuntstel ondersteun.⁸² Die vervoer- en taxibedryf kritiseer die strafpuntstelsel en voer aan dat dit tot werksverliese kan lei indien taxi- en vragmotorbestuurders hul rybewyse verbeur. Vervoermaatskappye het dit teen die bykomende administratiewe las en voer aan dat die klem van AARTO op die generering van inkomste in plaas van padveiligheid val.⁸³ Gesien in die lig daarvan dat die meerderheid vervoerondernemings as klein- en mikro-ondernemings geklassifiseer word, is die beswaar teen die bykomende administratiewe las geregverdig.

Volgens die Outomobiel-Assosiasie (AA) is AARTO nie die oplossing vir die probleme wat verband hou met padverkeer en veral padsterftes nie. Die AA voer aan dat die klem eerder op die effektiewe insameling van verkeersboetes, doeltreffender wetstoepassing en die beter opleiding van bestuurders gelê moet word.⁸⁴

Die onderliggende oogmerk van 'n strafpuntstelsel is om op 'n positiewe manier die gedrag van bestuurders te verander ten einde met verloop van tyd padveiligheid te bevorder.⁸⁵ Hierdie doelstelling word ook vervat in artikel 2 van AARTO wat in paragraaf 2 hier bo uiteengesit is. Die instelling van 'n strafpuntstelsel is nie uniek aan Suid-Afrika nie. So byvoorbeeld het 21 van die 27 lidlande van die Europese Unie (EU) in 2012 een of ander vorm van strafpuntstelsel toegepas op motoriste wat verkeersoortredings pleeg.⁸⁶ Volgens statistieke het die implementering van 'n strafpuntstelsel in die EU aanvanklik die uitwerking gehad dat sterfgevallen en die getal verkeersoortredings afneem het. Hierdie tendens het egter slegs vir 'n beperkte tyd voortgeduur.⁸⁷ Navorsing het aan die lig gebring dat 'n aanvanklike afname van 15 tot 20% in botsings, padsterftes en beserings na ongeveer 18 maande afgeplat het en dat die stelsel daarna 'n minimale uitwerking op effektiewe wetstoepassing teweeggebring het. Die aanvanklike afskrikingswaarde van die verlies van 'n bestuurderslisensie het verminder namate die onderwerp van nuusdekking verdwyn het, dit nie meer 'n algemene besprekingspunt was nie en indien sigbare polisiëring ontbreek het.

Nuwe-effekte van 'n strafpuntstelsel sluit in dat daar 'n toename voorgekom het van persone wat sonder geldige lisensies bestuur het. Dit het in die EU aan die lig gekom dat tot soveel as 30% van gevonniste dronkbestuurders steeds aanhou bestuur het nadat hulle hul lisensies verloor het. Dit het ook geblyk dat sulke bestuurders, weens die vrees van arrestasie, hul aan tref-en-trap-ongelukke skuldig gemaak het.⁸⁸ 'n Verdere nuwe-effek is die verskynsel van sogenaamde puntehandel wat veral gebruik word wanneer 'n verkeersoortreding bespeur word deur middel van nommerplaat-identifikasie deur 'n verkeerskamera. Die oortreder kan familieledede of vriende vra om voor te doen dat hulle die voertuig bestuur het.⁸⁹

Vervolgens word die drie oogmerke van die artikel aangespreek, naamlik (i) of AARTO munisipaliteite van hul grondwetlike bevoegdhede ontnem, (ii) of dit mense hul reg op toegang tot die howe ontsê, en (iii) of dit mense die reg op 'n billike verhoor ontsê.

6.1 Ontneming van munisipaliteite se grondwetlike bevoegdhede

Die Grondwet verskans spesifieke magte en bevoegdhede in die vorm van funksies wat munisipaliteite mag uitoefen.⁹⁰ Bo en behalwe hierdie spesifiek toegekende funksies kan bykomende aangeleenthede ook aan plaaslike owerhede toegewys word.⁹¹ Binne die konteks van hierdie artikel beskik munisipaliteite oor die uitvoerende gesag⁹² om munisipale openbare vervoer,⁹³ munisipale paaie, asook verkeer en parkering te administreer.⁹⁴ Aangesien hierdie

bronne van munisipale magte en bevoegdhede in Deel B van Skedules 4 en 5 van die Grondwet vervat is, kan dit nie verminder of uitgebrei word sonder dat die Grondwet gewysig word nie.⁹⁵ Dit is deur die Hoogste Hof van Appèl bevestig in *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v Gauteng Development Tribunal* waar soos volg beslis is:⁹⁶

While national and provincial government may legislate in respect of the functional areas in Schedule 4, including those in Part B of the schedule, the executive authority over, and administration of, those functional areas is constitutionally reserved to municipalities. Legislation, whether national or provincial, that purports to confer these powers upon a body other than a municipality will be constitutionally invalid.

Met verwysing na artikels 152(1) en 156(1) van die Grondwet en na die grondgebruikskemas van munisipaliteite, beslis die Konstitusionele Hof in *Pieterse v Lephalale Local Municipality*⁹⁷ dat sulke skemas uitvoerend en administratief van aard is. Nasionale of provinsiale regerings mag nie, buiten om hul grondwetlike toegewese magte van oorsig en bystand uit te oefen, by wyse van wetgewing of andersins met munisipaliteite se uitvoerende magte om hul munisipale aangeleenthede te administreer, inmeng nie. Ook in *Merafong City Local Municipality v Anglo Gold Ashanti Ltd*⁹⁸ wys die Konstitusionele Hof daarop dat dit al by vele geleenthede verklaar het dat munisipaliteite se magte ten opsigte van daardie bevoegdhede wat ingevolge die Grondwet aan hulle toegeken is, uitsluitend van aard is.⁹⁹ In hierdie sake is beslis dat provinsiale- en nasionaleregeringsfere nie deur bloot wetgewing aan te neem vir hulself munisipale bevoegdhede kan toe-eien nie.

Onderworpe aan nasionale en provinsiale wetgewing, en soos vervat in die Grondwet, is munisipaliteite onafhanklik en mag hulle op eie inisiatief die plaaslike aangeleenthede van hul gemeenskappe reguleer.¹⁰⁰ Die nasionale en provinsiale regerings mag ook nie plaaslike owerhede se vermoë of reg om hul magte of bevoegdhede uit te oefen, in gevaar stel of beperk nie.¹⁰¹ Een van die wyses waarop munisipaliteite die aangeleenthede van hul gemeenskappe reguleer, is by wyse van verordeninge,¹⁰² maar dit kan ook ingevolge nasionale of provinsiale wetgewing geskied waar dit aan hulle toegewys is. Toewysings kan algemeen van aard wees (waar dit aan alle munisipaliteite toegewys word) of spesifiek (waar dit aan spesifieke munisipaliteite toegewys word).¹⁰³

Die uitvoerende en wetgewende magte van 'n plaaslike owerheid berus by sy raad¹⁰⁴ en word uitgeoefen deur die munisipaliteit se administrasie om op so 'n wyse te organiseer dat daar gefokus word op die bereiking van munisipaliteite se grondwetlike doelwitte, waaronder die bevordering van 'n veilige en gesonde omgewing.¹⁰⁵ Elke munisipale raad moet 'n munisipale bestuurder aanstel as hoof van administrasie en as rekenpligtige beampte¹⁰⁶ wat, onderworpe aan die raad se beleidsvoorskrifte, onder andere verantwoordelik is vir die aanstelling van personeel¹⁰⁷ en die administrasie en implementering van die munisipaliteit se verordeninge en ander wetgewing.¹⁰⁸

Die meeste munisipaliteite se administratiewe reëlins sover dit verkeer aangaan, maak voorsiening vir die daarstelling van 'n verkeersafdeling, munisipale polisie, munisipale wetstoepassingsbeamptes, verkeersbewaarders ("traffic wardens"), of al voorgename kategorieë. Hierdie afdelings is vir onder andere verkeerswetstoepassing verantwoordelik, en die uiteindelijke doel daarvan is om aan die doelwitte wat in die Grondwet vervat word, uitvoering te gee.

Sover dit munisipale polisie aangaan, skryf die Grondwet voor dat nasionale wetgewing die raamwerk vir die vestiging van dusdanige diens daar moet stel,¹⁰⁹ en dit word gedoen in die Wet op die Suid-Afrikaanse Polisie diens.¹¹⁰ Die wet bepaal dat enige plaaslike owerheid wat oor voldoende hulpbronne beskik, aansoek mag doen om 'n munisipale polisie diens tot stand te bring.¹¹¹ Ingevolge die wet is verkeerspolisieëring een van die funksies van munisipale polisie diens (dit sluit metropolise diens in).

Die aanstelling van munisipale wetstoepassingsbeamptes en verkeersbewaarders geskied ingevolge die Strafproseswet.¹¹² Artikel 334 bepaal dat die Minister van Justisie by wyse van kennisgewing in die *Staatskoerant* mag verklaar dat enige persoon wat uit hoofde van sy amp in 'n omskrewe kategorie van persone val, binne 'n gebied wat in die kennisgewing omskryf word, 'n vredesbeampte is vir die doeleindes van die Strafproseswet, of enige oortreding of klas oortreding wat dienooreenkomstig gespesifiseer is. Die kategorie "wetstoepassingsbeamptes wat deur munisipaliteite aangestel is" is in Kolom 1 van Deel 5 van Regulasie 209 van 19 Februarie 2002 geskep.¹¹³ Kolomme 2, 3 en 4 omskryf onderskeidelik die amptenare se jurisdiksie gebied, die oortredings waarvoor hulle bevoegdhede het, en die omvang van hul magte. Deel 5 van dié regulasie is herroep en vervang deur Deel 5 van Regulasie 1114 van 19 Oktober 2018 (*GK R1114*).¹¹⁴ Die magte en bevoegdhede wat aan munisipale wetstoepassingsbeamptes toegewys word, is vervat in die Skedule tot *GK R1114*. Hiervolgens het munisipale wetstoepassingsbeamptes jurisdiksie oor enige oortreding van padverkeers- of padvervoerwetgewing wat in 'n munisipale gebied van krag is. Voorbeelde hiervan sluit die Nasionale Padverkeerswet,¹¹⁵ Stedelike Vervoerwet,¹¹⁶ die Verkeerswet,¹¹⁷ die Nasionale Verkeersregulasies,¹¹⁸ die Oorgrenspadvervoerwet¹¹⁹, en ook munisipale verordeninge en provinsiale regulasies in.

Bekink¹²⁰ is van mening dat omrede Dele B van Bylaes 4 en 5 van die Grondwet nie direk na wetstoepassing as 'n munisipale funksie verwys nie, dit nie 'n direkte uitvoerende en dus wetgewende munisipale bevoegdheid is nie. Hy is voorts die mening toegedaan dat die bevoegdheid uitgeoefen kan word slegs indien dit deur provinsiale of nasionale wetgewing aan plaaslike owerhede toegewys word.¹²¹ Ons huldig 'n ander mening. Munisipaliteite moet hul administrasie só struktureer en bestuur dat die basiese behoeftes van hul gemeenskappe aangespreek word.¹²² Veiligheid is 'n basiese behoefte. Voorts bepaal die Grondwet dat munisipaliteite die reg het om enige bevoegdheid uit te oefen met betrekking tot 'n aangeleentheid wat redelikerwys nodig is vir, of verband hou met, die doeltreffende verrigting van sy funksies.¹²³ Artikel 156(2) van die Grondwet magtig munisipaliteite om verordeninge uit te vaardig en te administreer ten einde doeltreffende administrasie in die hand te werk.¹²⁴ Die bevoegdheid om wetgewing tot stand te bring, verleen die bevoegdheid om dit af te dwing.¹²⁵ Dit word duidelik gestel in die Stelselwet wat bepaal dat 'n munisipaliteit sy wetgewende en uitvoerende gesag uitoefen deur sy verordeninge asook toepaslike nasionale en provinsiale wetgewing te implementeer.¹²⁶ Die Stelselwet hou munisipale bestuurders ook verantwoordelik en aanspreeklik vir die administrasie en implementering van hul munisipaliteite se verordeninge en ander wetgewing wat van toepassing is.¹²⁷ Die uiteindelijke doel van al hierdie bepalinge, insluitende daardie wat handel oor geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning en prestasiebestuur,¹²⁸ is om die grondwetlike oogmerke van plaaslike regering te verwesenlik.¹²⁹ Die toewysing van verkeersfunksies aan 'n niemunisipale instelling soos die RTIA kom neer op die ontmagtiging van munisipaliteite en 'n ontneming van hul grondwetlike bevoegdhede. Dit is 'n drastiese inperkings van munisipaliteite se vermoë en reg om hul bevoegdhede uit te oefen of hul funksies te verrig en direk in stryd met artikel 151(4) van die Grondwet.

6.2 Die reg op toegang tot die howe

Ingevolge artikel 34 van die Grondwet het elkeen die reg om 'n geskil wat deur die toepassing van die reg besleg kan word, in 'n billike openbare verhoor te laat beslis voor 'n hof of, waar dit gepas is, 'n ander onafhanklike en onpartydige tribunaal of forum. Artikel 9(1) van die Grondwet verleen die reg op gelykheid voor die reg en die reg op gelyke beskerming deur en voordeel van die reg.

Artikel 34 is die toeganklikheidsbepaling, dit wil sê toegang tot 'n billike verhoor. Hierdie bepaling oorvleuel met artikel 9(1) wat die reg op gelykheid voor die reg en gelyke beskerming deur die reg waarborg. Artikel 34 dien as bolwerk teen die aantasting van reeds bestaande beginsels wat regstoegang erken.¹³⁰

Artikel 34 van die Grondwet gee uitgebreide betekenis aan die begrip *toegang tot die howe* deurdat dit 'n verskeidenheid waarborge erken, waaronder toegang tot die reg en die reg op 'n billike verhoor. Die reg op 'n billike verhoor waarborg onder andere die reg op gelykheid en die reg om aangehoor te word.¹³¹ Konstitusionalisme verg afdwinging van regte en verwerp 'n normatiewe benadering ingevolge waarvan standarde bloot gestel word.¹³² Budlender toon tereg aan dat die reg op toegang tot die howe 'n onderliggende waarborg inhou wat die onafhanklikheid van die hof of tribunaal verseker deur jurisdiksie rakende die spesifieke aangeleenthede toe te ken.¹³³

Soos in paragraaf 3 hier bo aangedui is, het 'n padverkeersoortreder wat 'n oortredingskennisgewing ontvang het, die keuse gehad om RTIA binne 32 dae in kennis te stel dat hy verkies om in die hof tereg te staan op die beweerde oortreding.¹³⁴ Indien 'n vertoëbeampte vertoë wat ingevolge artikel 18 van AARTO ingedien is, van die hand wys, was daar 'n plig om aan die oortreder redes vir die afwysing te verskaf en het die persoon ook die diskresie gehad om die oortreder in te lig dat hy steeds kan kies om in die hof te verskyn.¹³⁵ Artikel 7(b) van die Wysigingswet skrap egter die opsie van 'n oortreder om te verkies om in die hof verhoor te word. Insgelyks word subartikel 18(7) van AARTO vervang deur artikel 8 van die Wysigingswet wat die opsie van 'n hofverskyning skrap. Artikel 22 van AARTO, wat handel oor die prosedure wat gevolg moet word indien 'n oortreder gekies het om in die hof verhoor te word, word ook in sy geheel herroep;¹³⁶ gevolglik kan 'n oortreder slegs van die administratiewe beregtigingsproses soos voorgeskryf deur AARTO en die 2019-Wysigingswet gebruik maak om 'n oortredingskennisgewing teen te staan.

Soos voorheen vermeld, is 'n appèltribunaal in die lewe geroep deur artikel 16 van die Wysigingswet met die invoeging van Hoofstuk IVA in AARTO. Hierdie wysiging neem ook die reg van 'n oortreder weg om regstreeks by die hof appèl teen besluite van vertoëbeamptes aan te teken. Ingevolge artikel 29I kan enige persoon wat deur 'n beslissing van die Appèltribunaal geraak word, by 'n landdroshof aansoek doen om 'n hersiening daarvan of ingevolge PAJA appèl aanteken.

Dit is uiters belangrik om in ag te neem dat artikel 34 die alternatief tot 'n verhoor in 'n hof omskryf as “'n ander onafhanklike en onpartydige tribunaal of forum”. In hul hangende geding om verskeie bepalings van AARTO en daaropvolgende Wysigingswette ongrondwetlik te verklaar, voer JPSA aan dat die “sogenaamde beregtigingsproses” van AARTO nie onafhanklik en onpartydig is nie.¹³⁷ Die volgende besware word deur JPSA geopper:

- Die stelsel is gegrond op die beginsel dat vermeende verkeersoortreders skuldig is totdat hulle hul onskuld bewys, aangesien hul stilsyde gesien word as 'n stilsyende erkenning van skuld.¹³⁸
- Die stelsel plaas 'n omgekeerde bewyslas op vermeende oortreders en kan tot hul summere skuldigbevinding in hul afwesigheid lei.¹³⁹
- Die stelsel maak dit moontlik dat 'n vermeende oortreder skuldig bevind kan word as 'n surrogaat vir die werklike oortreder indien daar nie bewys kan word dat iemand anders die oortreding gepleeg het nie.¹⁴⁰
- RTIA is in wese 'n staatsbeheerde onderneming en as sulks kan dit nie op 'n onafhanklike wyse oortreders aankla, skuldig bevind en sanksies oplê nie.¹⁴¹

Ten tye van die instelling van JPSA se regsgeleding was die Wysigingswet nog nie gepromulgeer nie en 'n oortreder het toe nog die keuse gehad om in die hof verhoor te word, maar soos aangetoon, is hierdie opsie geskrap.

Die feite in *Fines4U* bied 'n klinkklare voorbeeld van hoe die prosesse van AARTO vatbaar is vir misbruik, onbehoorlike beïnvloeding en onregverdigde toepassing. In *Fines4U* was die eerste applikant, Fines4U (Mkp.) Bpk., 'n maatskappy wat dienste aan verkeersoortreders lewer deur onder andere hul beweerde verkeersoortredings te bestuur en vertoë namens hulle aan staatsinstellings, insluitend RTIA, te rig.¹⁴² Gedurende die tydperk 2008 tot 2013 het RTIA 639 oortredingskennisgewings ten bedrae van R322 000 teen die tweede applikant, Brett Hudson (Mkp.) Bpk. h/a Audi Johannesburg, uitgereik. Die eerste applikant het in hul verteenwoordigende hoedanigheid namens Audi Johannesburg gedurende September 2013 met RTIA in verbinding getree rakende die oortredingskennisgewings en enige veronderstelde verdere opvolgende prosesstukke wat betrekking het op die beweerde oortredings.¹⁴³ Die eerste applikant het 570 vertoë teen oortredingskennisgewings van die tweede applikant ingedien. Hierdie vertoë was bykans almal dieselfde, deurdat aangevoer is dat die voorgeskrewe prosedures rakende betekening soos uiteengesit in artikel 30 van AARTO nie nagekom is nie. Volgens die applikant was 155 van die vertoë suksesvol en 208 was onsuksesvol, alhoewel almal op dieselfde gronde berus het. Ongeveer 207 van die vertoë was nog nie oorweeg nie en by die onsuksesvolle vertoë is daar 'n bykomende fooi van R200 per vertoë gevoeg, wat 'n ekstra boete van R41 600 tot gevolg gehad het.¹⁴⁴ JPSA het daarna namens die eerste applikant skriftelike redes ingevolge PAJA van RTIA met betrekking tot die inkonsekwente beslissings versoek.¹⁴⁵ In reaksie hierop het die adjunkregistrator van RTIA 'n striemende brief nie aan JPSA gestuur nie, maar direk aan die eerste applikant. In die skrywe word aangevoer dat die eerste applikant nie die meriete van die beweerde oortredings betwis nie, maar die versuim om die voorgeskrewe AARTO-bepalings rakende diening en uitreiking van verdere prosesstukke na te volg. Die vertoë was, na die adjunkregistrator se mening, bloot 'n poging om die betaling van die boetes wat opgelê is, te sistap. Hy beskuldig die applikant verder daarvan dat sy haar vertrouensplig teenoor die tweede applikant versaak en strafregtelik daarvoor aanspreeklik gehou kan word. Die hof het onmiddellik aangedui dat hierdie bewering van alle waarheid ontbloot is.¹⁴⁶

Die adjunkregistrator gaan verder en lig die eerste applikant in dat hy opdrag aan alle vertoëbeampies gegee het om alle toekomstige vertoë van die eerste applikant wat op soortgelyke gronde gebaseer word, met onmiddellike effek as "onsuksesvol" te klassifiseer. Voorts dui hy aan dat hy oorweeg om vertoë deur die eerste applikant wat deur vertoëbeampies as suksesvol

geklassifiseer is, te verander na onsuksesvol, aangesien dié beamptes na sy mening nie *functus officio* was nie.¹⁴⁷

Die hof toon tereg aan dat al die hangende verhoë, behalwe een, as onsuksesvol geklassifiseer was en dat dit daarop kan dui dat die adjunkregistrator se verklaarde voorneme om verhoëbeamptes opdrag te gee om die eerste applikant se verhoë as onsuksesvol te klassifiseer, alreeds plaasgevind het. Dit dui, aldus die hof, duidelik op vooroordeel en onnodige aggressie teenoor die eerste applikant. Verder toon dit dat die verhoëbeamptes nie toegelaat is om hul diskresie vrylik uit te oefen nie en dat hulle dus onbehoorlik beïnvloed was.¹⁴⁸

Hierdie saak toon duidelik hoe maklik die AARTO-proses gemanipuleer kan word. 'n Gewone lid van die publiek wat van 'n beweerde oortreding beskuldig word, sal nie soos die applikante in *Fines4U* die fondse tot hul beskikking hê om 'n saak op hersiening na die Hooggeregshof te neem om manipulasie of onbehoorlike beïnvloeding bloot te lê nie. Dit sal ook nie vir Jan Publiek finansiële lonend wees om 'n enkele oortreding wat die hele AARTO-proses tot in die Appèltribunaal deurloop het, in appèl of hersiening te neem nie. Verder sal die persoon ook met 'n kriminele rekord opgesaal wees en strafpunte sal toegeken word.

6.3 Die reg op 'n billike verhoor

6.3.1 Die reg om van die aanklag verwittig te word

'n Verdere verandering wat die Wysigingswet tot gevolg gehad het en bekommernis wek, is die verandering van aanvaarbare maniere waarop oortredingskennisgewings op verkeersoortreders beteken mag word.

Kragtens artikel 35(3)(a) van die Grondwet het elke beskuldigde die reg op 'n billike verhoor, wat onder andere die reg insluit om van die aanklag verwittig te word in voldoende besonderhede om daarop te kan antwoord. Hierdie reg impliseer dat 'n vermeende verkeersoortreder kennis moet kry van enige oortreding wat na bewering gepleeg is. AARTO het aanvanklik vereis dat kennisgewings persoonlik aan oortreders oorhandig moet word of per geregistreerde pos aan die oortreder gestuur moet word.¹⁴⁹ Tydens die loodsprojek in Johannesburg en Pretoria het die uitreiking van oortredingskennisgewings grootliks misluk, aangesien kennisgewings per geregistreerde pos aan oortreders versend moes word.

Artikel 17(1) van die Wysigingswet bepaal nou dat enige dokument wat ingevolge die AARTO-proses op 'n oortreder beteken mag word, persoonlik, per pos of elektronies beteken mag word. Ingevolge die Wet op Elektroniese Kommunikasie en Transaksies¹⁵⁰ word 'n "elektroniese kommunikasie" gedefinieer as 'n kommunikasie deur middel van databoodskappe. Oortredingskennisgewings wat aan oortreders per e-pos, SMS of enige elektroniese metode gestuur word, sal dus voldoende betekening daarstel.¹⁵¹ Artikel 17(2) skep 'n weerlegbare vermoede en bepaal dat 'n dokument wat per pos gestuur word, geag word om op die oortreder beteken te wees op die 10de dag na die pos van die dokument of die versending van die elektroniese kommunikasie. Die besware teen hierdie wysiging sluit die feit in dat nie almal toegang tot die internet, e-pos en selfone het om elektroniese kennisgewings te ontvang nie.¹⁵²

Die vermoede wat deur artikel 17(2) van die Wysigingswet geskep word, is veral problematies. Dit is openbare kennis dat die poskantoor vir 'n hele paar jaar disfunksioneel was en dat daar vir lang tydperke geen posaflewering plaasgevind het nie.¹⁵³ Hierdie realiteit is duidelik nie in

ag geneem met die opstel van die Wysigingswet nie. Die verdere nadeel vir oortreders is dat die 32-dae-tydperke soos in AARTO uiteengesit, na die 10de dag begin loop. Indien die oortreder nie die oortredingskennisgewing en verdere dokumente ontvang het nie, sal 'n dwangbevel uiteindelik uitgereik word, strafpunte toegeken word en die beweerde oortreder vir transaksies op die eNatis-stelsel geblokkeer word.

Indien 'n oortredingskennisgewing per geregistreerde pos versend word en die oortreder of 'n gemagtigde namens die oortreder die ontvangsstrokie teken, is daar wel *prima facie* bewys van betekening en kan die res van die AARTO-proses voortgaan. Elektroniese betekening is net so problematies, aangesien daar geen bewys is dat dit wel die oortreder is wat die boodskap van die oortredingskennisgewing ontvang, oopgemaak en gelees het nie. Weer eens sal die 32-dae-tydperke en daaropvolgende prosesse na die verstryking van die aanvanklike 10-dae-tydperk voortgaan.

In die *Fines4U*-gewysde moes die hof onder andere oor die geldigheid van die betekening van oortredingskennisgewings en ander AARTO-prosesstukke beslis. Ingevolge regulasie 3(1) van die AARTO-regulasies van 2008 moet 'n oortredingskennisgewing persoonlik aan die oortreder oorhandig word of per geregistreerde pos aan die oortreder gestuur word binne 14 dae nadat die beweerde oortreding gepleeg is.¹⁵⁴ Artikel 30 van AARTO bepaal verder dat enige dokument wat op 'n beweerde oortreder bedien moet word, persoonlik oorhandig moet word of per geregistreerde pos versend moet word. Die artikel bevat egter 'n weerlegbare vermoede dat die dokument wat per geregistreerde pos versend is, geag sal word op die oortreder beteken te wees 10 dae nadat die ontvangsstrokie van die poskantoor wat die posstuk ontvang se stempel daarop geplaas is, tensy getuienis tot die teendeel aangevoer word, selfs per beëdigde verklaring.¹⁵⁵

Dit is gemenesaak dat RTIA nie die voorskrifte van die regulasie en ander gebiedende voorskrifte van AARTO wat van toepassing was op die betekening van die oortredingskennisgewings en die uitreiking van hoflikheidsbriewe, gevolg het nie.¹⁵⁶ Nie een van die kennisgewings was op die voorgeskrewe wyse op die tweede applikant beteken nie. Die hof beslis tereg dat die bepaling van regulasie (3)(1) rakende die betekening van prosesstukke gebiedend is.¹⁵⁷ Die hof verwys na 'n loodsprojekverslag aangaande die implementering van AARTO waar aanbeveel is dat alle oortredingskennisgewings waar RTIA nie hoflikheidsbriewe of dwangbevele uitgereik het nie, regtens nietig is. Daar word ook in die verslag tot die gevolgtrekking gekom dat alle wetstoepassing in stryd met gebiedende wetsbepalings op 'n vrugtelose en verkwistende uitgawe neerkom.¹⁵⁸

6.3.2 Die reg om verhoor te word in 'n taal wat jy as beskuldigde verstaan

Ingevolge artikel 35(3)(k) het 'n beskuldigde die reg om verhoor te word in 'n taal wat hy verstaan of, indien dit nie moontlik is nie, dat die verrigtinge in daardie taal getolk word. Soos hier bo aangetoon, is die enigste "verhoor" wat 'n persoon wat van 'n verkeersoortreding beskuldig word, die administratiewe proses van AARTO. Hierdie proses is geheel en al 'n skriftelike proses wat deur middel van voorgeskrewe vorms gevoer word. Alle AARTO-prosesvorms is slegs in Engels beskikbaar.

Kragtens die 2011 Suid-Afrikaanse sensus is Zoeloe die moedertaal van 22,7% van die Suid-Afrikaanse bevolking, gevolg deur Xhosa met 16%, Afrikaans met 13,5%, Engels met 9,6%,

Setswana met 8% en Sesotho met 7,6%. Die oorblywende van die 11 amptelike tale word deur minder as 5% van die bevolking as hul moedertaal gebruik.¹⁵⁹

JPSA voer tereg aan dat die reg om verhoor te word in 'n taal wat 'n beskuldigde verstaan by implikasie uitgebrei moet word na die rig van verhoor soos uiteengesit in artikel 18 van AARTO.¹⁶⁰ Alhoewel die geletterdheidsvlak van persone wat kon lees en skryf in 2015 94,37% was, kan nie aangeneem word dat die geletterde persone ingewikkelde regsdokumente in Engels kan lees en verstaan nie.¹⁶¹ Die AARTO-dokumente sal in al 11 amptelike tale beskikbaar gestel moet word, aangesien elkeen die reg het om “verhoor” te word in die taal wat hy verstaan.

In paragraaf 6.2 hier bo is aangetoon dat die Wysigingswet meegebring het dat die opsie om op 'n aanklag van 'n beweerde oortreding in die hof te verskyn nie meer bestaan nie. Indien 'n persoon wat nie Engels verstaan nie, in die hof verskyn, het hy die reg om te versoek dat die verrigtinge, insluitend die klagstaat (AARTO-oortredingskennisgewing), getolk word in 'n taal wat hy verstaan. Hierdie feit beklemtoon weer eens dat die besluit om die gewone howe van hul jurisdiksie te ontnem, ondeurdag was.

6.3.3 Die reg op 'n openbare verhoor in 'n gewone hof en om by die verhoor teenwoordig te wees, die reg op regsverteenvoording en die reg om getuienis aan te voer en te betwis

Ingevolge artikel 35(3)(c) van die Grondwet het 'n beskuldigde die reg op 'n verhoor voor 'n gewone hof en ingevolge artikel 35(3)(e) die reg om by die verhoor teenwoordig te wees. Artikel 35(3)(f) en (g) waarborg ook die reg op regsverteenvoording en artikel 35(3)(i) verskans die reg om getuienis aan te voer en te betwis.

JPSA voer aan dat artikel 20 van AARTO ongrondwetlik is en ook die beginsels van prosessuele billikheid en regverdige administratiewe optrede skend.¹⁶² Soos in paragraaf 5 hier bo uiteengesit, maak hierdie artikel voorsiening vir die uitreiking van 'n dwangbevel en uiteindelijke toekenning van strafpunte en blokkering van die oortreder op die eNatis-stelsel. Dit het tot gevolg dat die beweerde oortreder geag word om skuldig bevind te gewees het. Hierdie toedrag van sake is duidelik in stryd met die reg van elke beskuldigde om onskuldig geag te word totdat sy skuld bo redelike twyfel bewys is.

Die uitreiking van 'n dwangbevel is gelykstaande aan 'n summiere skuldigbevinding en die oplegging van 'n sanksie daarvoor, die grondwetlike regte soos vervat in die subartikels van artikel 35(3) van die Grondwet nieteenstaande. Die Wysigingswet het in elk geval die keuse van 'n beweerde oortreder om in die hof verhoor te word, en so ook die reg op regsverteenvoording, weggeneem. Die gelykheidsbeginsel wat deur artikel 9(1) van die Grondwet verskans word, is 'n fundamentele voorvereiste vir 'n billike beslissing en verseker dat “equality of weapons ... between the parties prevail throughout all stages of proceedings”.¹⁶³ Die reg op toegang tot die reg, en dus die howe as die regsprekende gesag,¹⁶⁴ vereis onder andere ook regsverteenvoording. Die reg op gelykheid is onlosmaaklik verbind met die idee van 'n billike verhoor, terwyl verteenwoordiging weer by implikasie 'n wesentlike bestanddeel van 'n billike verhoor is. Die reg, en daarmee ook die toegang daartoe, is 'n noodsaaklike deel van die demokrasie, aangesien dit die basiese struktuur vir die beskerming van individuele regte daarstel.¹⁶⁵

JPSA voer verder tereg aan dat die feit dat 'n persoon aansoek moet doen om die herroeping van 'n dwangbevel by dieselfde owerheid wat dit uitgereik het, in stryd is met die bepalings van artikel 33 van die Grondwet rakende regverdigde administratiewe optrede, asook die reg op appèl of hersiening na 'n hoër hof ingevolge artikel 35(3)(o) van die Grondwet.¹⁶⁶

Artikel 20 van AARTO maak dit onmoontlik vir persone wat skuldig bevind is sonder 'n verhoor om hoegenaamd die wetsvoorskrifte wat betrekking het op bestuurderslisensies en professionele bestuurspermitte na te kom, tensy hulle die boetes wat in hul afwesigheid opgelê is, betaal en sodoende gedwonge skuld beken. 'n Motoris wat op hierdie manier verhoed word om die wetsbepalings rakende lisensies en permitte na te kom, kan sy werk verloor; gevolglik kan dit lei tot 'n onregverdigde inbreuk op so 'n motoris se reg op vryheid van bedryf, beroep en professie soos verskans in artikel 22 van die Grondwet.¹⁶⁷

7. Problematiese praktiese gevolge van AARTO vir plaaslike owerhede

Daar heers vrese dat talle munisipaliteite wat reeds in ernstige finansiële verknorsings verkeer, na die inwerkingstelling van AARTO en die Wysigingswet finansiël in duie kan stort. Dit kan veral die lot van kleiner munisipaliteite wees wat, omdat hulle langs hoofverkeersroetes geleë is, 'n aansienlike inkomste uit verkeersboetes maak. So byvoorbeeld verdien die Laingsburg-munisipaliteit, wat langs die N1-hoofroete in die Karoo geleë is, R2,5 miljoen uit verkeersboetes, vergeleke met die R4 miljoen wat uit erfbelasting verdien word. Beaufort-Wes verdien sowat R23 miljoen uit verkeersboetes, wat gelykstaande is aan 6% van die munisipaliteit se bedryfsbegroting van R380 miljoen. Kragtens die huidige stelsel vorder munisipaliteite self hierdie verkeersboetes in.¹⁶⁸

AARTO bepaal dat RTIA voortaan alle verkeersboetes sal invorder en ook die strafpuntstelsel sal administreer. Indien 'n oortreder 'n boete binne 32 dae betaal, word daar outomaties 'n afslag van 50% aan die oortreder toegestaan. Van die gelde wat deur RTIA ingevorder word, word 50% deur RTIA behou en die ander 50% oorbetaal aan provinsies, wat die geld op hul beurt aan die munisipaliteit oorbetaal waar die boete uitgereik is. Dit is duidelik dat munisipaliteite 'n groot persentasie van hul normale boete-inkomste gaan verloor.¹⁶⁹

Die resultate van die dekade lange loodsprojek van AARTO in Johannesburg en Tshwane is verder glad nie 'n pluimpie vir AARTO nie. Dit is as 'n "totale mislukking" beskryf in die lig van die feit dat Johannesburg se inkomste uit verkeersboetes van R35 miljoen tot 'n skamele R3 miljoen die afgelope drie jaar gedaal het.¹⁷⁰

Kaapstad het reeds aangedui dat die metro geen voorneme het om AARTO te implementeer nie en is reeds besig om hofstukke voor te berei om 'n stokkie voor die inwerkingstelling van AARTO te steek.¹⁷¹ Die burgemeesterskomiteelid vir veiligheid en sekuriteit, JP Smith, wys daarop dat die loodsprojekte in Johannesburg en Tshwane nie daarin geslaag het om padsterftes te verminder of te voorkom nie en dat dit munisipale inkomste uit wetstoepassing in 'n groot mate vernietig het. Hy wys ook tereg daarop dat verkeerswetstoepassing se doel nie die generering van munisipale inkomste is nie, maar om hierdie soort wetstoepassing te befonds ten einde uitvoering te gee aan die grondwetlike doelwit om 'n veilige en gesonde omgewing daar te stel.¹⁷²

Die mislukte loodsprojekte bewys duidelik die tekort aan kundigheid en vermoë van RTIA om AARTO behoorlik toe te pas. Die feit dat die poskantoor, wat vir die hoofbetekeningsmetodes gebruik word, dikwels disfunksioneel is, ondermyn verder die suksesvolle implementering van AARTO.¹⁷³

In 2018 is altesaam 133 790 verhoë teen oortredingskennisgewings ingedien en 286 390 beweerde oortreders het verkies om in die hof te verskyn uit 'n totaal van 1 697 989 uitgereikte kennisgewings. Dit kom neer op 26% van alle oortredingskennisgewings. Die AA voer aan dat indien slegs een derde van hierdie betwiste kennisgewings die Appèltribunaal (wat uit nege lede bestaan) bereik, hierdie tribunaal 'n saaklading van 140 000 sake sal hê.¹⁷⁴ Dit is onvermydelik dat so 'n saaklading 'n burokratiese bottelnek sal veroorsaak wat die hele administratiewe beregtigingstelsel in duie sal laat stort.

8. Gevolgtrekking

Uit die bespreking hier bo is dit duidelik dat verskeie bepalings van AARTO, en veral die veranderinge wat ingevolge die Wysigingswet aangebring is, ongrondwetlik is. Ons is van oordeel dat die inperking wat hierdie bepalings op die reg op 'n billike verhoor en toegang tot die hof teweegbring, nie binne die kader van artikel 36 van die Grondwet as redelik en regverdigbaar in 'n oop en demokratiese samelewing bestempel kan word nie.

Dit is verder duidelik dat die inwerkingstelling van AARTO geweldige finansiële verlies aan inkomste uit verkeersboetes vir reeds finansiële sukkelende munisipaliteite sal meebring. Juis om hierdie rede is Kaapstad gereed om die hof te nader vir 'n opskorting van die inwerkingstelling van die Wysigingswet wanneer dit van krag word. Die verlies aan boeteinkomste sal tot gevolg hê dat munisipaliteite minder fondse het om aan padveiligheid te bestee. Dit is, ironies genoeg, totaal teenstrydig met die hoofdoelstelling van AARTO om verkeersveiligheid te bevorder.

Volgens die jaarverslag van RTIA vir die boekjaar 2018/2019 het die owerheid R117 miljoen onaangewende fondse van die vorige boekjaar verbeur en ondervind dit probleme met die invordering van fondse.¹⁷⁵ Die inkomste van die owerheid het verder met 6,5% teenoor die vorige boekjaar gedaal. Daar is ook 'n tekort van R20 miljoen wat op een lyn is met die tekort van R30 miljoen gedurende die vorige boekjaar.¹⁷⁶ Dit is duidelik dat AARTO finansiële nie die mas opkom nie en maar net nog 'n oneffektiewe soustrein is. As AARTO na meer as 'n dekade nie 'n loodsprojek in twee metropole effektief kan implementeer nie, is daar geen vooruitsig dat die liggaam in staat sal wees om dit suksesvol landswyd te doen nie.

AARTO laat ook die vraag ontstaan of oortreders toegang het tot regsverteenvoerdiging en of die niebestaan daarvan wesenlike onreg en dus 'n onbillike verhoor daarstel. Die Konstitusionele Hof het drie faktore geïdentifiseer wat in ag geneem moet word om tot so 'n gevolgtrekking te kom, naamlik die ingewikkeldheid of eenvoud van die aangeleentheid, die beskuldigde se vermoë om homself te verteenwoordig, en die erns van die moontlike gevolge van skuldigbevinding.¹⁷⁷ Daar is geen twyfel dat AARTO ernstige gevolge kan inhou nie en dat die gemiddelde Suid-Afrikaner se vermoë tot selfverteenvoerdiging ten beste verdag is.

AARTO verloor uit die oog dat munisipaliteite onder die huidige grondwetlike bedeling nie bloot 'n regskepping is nie, maar 'n staatsorgaan met oorspronklike magte, pligte en bevoegdhede wat in die Grondwet verskans is “that may be qualified or constrained by law and only to the extent the Constitution permits”.¹⁷⁸ Die hof vertolk hierdie bepaling streng, soos geïllustreer word in die uitspraak van die Hoogste Hof van Appèl in *Premier of the Western Cape v Overberg District Municipality*¹⁷⁹ dat “it has by now become settled law that the constitutional principle of legality governs the exercise of all public power”. Die hof verwys ook na die uitspraak van die Konstitusionele Hof in *President of the Republic of South Africa v South African Rugby Football Union*¹⁸⁰ waar die hof “pertinently held that the principle of legality requires the holder of executive power not to misconstrue that power”. In casu word beslis dat artikel 41(1) van die Grondwet vereis dat alle regeringsfere die grondwetlike status, instellings, bevoegdhede en funksies van ander regeringsfere moet eerbiedig en self geen bevoegdheid of funksies mag toe-eien behalwe dié wat ingevolge die Grondwet aan hulle opgedra is nie.

Die werkswyse wat deur AARTO in die vooruitsig gestel word, maak die stelsel vatbaar vir vergrype en dit is deurspek met moontlikhede om landsburgers te na te kom. Dit hou 'n hoë mate van risiko in dat mense sonder kennisgewing en die geleentheid om verhoë te rig, gestraf kan word. Dit is 'n basiese beginsel van ons reg dat niemand sonder 'n verhoor gestraf mag word nie. Dit is deel van die regstaatbegrip wat die grondslag van ons grondwetlike bestel is.¹⁸¹ In *De Beer v North Central Local Council and South Central Coastal Local Council* verklaar die hof tereg dat “(t)he right to a fair hearing before a court lies at the heart of the rule of law”.¹⁸²

'n Wet wat toegang tot die hof belet of belemmer, of wat die uitwerking het dat dit die uitvoerende gesag die mag gee om besluite oor regte te neem wat deur die regsprekende gesag geneem behoort te word, is ongrondwetlik.¹⁸³

Bibliografie

Aarto vir die hele land voorspel net verlies. <https://www.netwerk24.com/Nuus/Algemeen/aarto-vir-hele-land-voorspel-net-verlies-20190824> (12 November 2019 geraadpleeg).

Austrian Road Safety Board. 2012. Getting the best out of a Demerit Point System. <https://www.rsa.ie/Documents/Licensed%20Drivers/bestpointDocs/BPHandBook.pdf> (13 Mei 2020 geraadpleeg).

Bekink, B. 2006. *Principles of South African local government law*. Durban: Lexis Nexis.

Bigalke, L. 2019. Só gaan Aarto werk. <https://www.netwerk24.com/Stemme/Aktueel/so-gaan-aarto-werk-20190402> (6 November 2019 geraadpleeg).

Bizzcommunity. 2020. How the AARTO Act will impact employers. <https://www.bizcommunity.com/Article/196/490/200755.html> (24 Februarie 2020 geraadpleeg).

Budlender, G. 2004. Access to courts. *South African Law Journal*, 121(2):339–58.

City of Cape Town to fight Aarto. <https://www.moneyweb.co.za/news/south-africa/city-of-cape-town-to-fight-aarto> (11 November 2019 geraadpleeg).

De Vos, W. 1995. The impact of the new Constitution upon civil procedural law. *Stellenbosch Law Review*, 6(1):34–53.

—. 1997. Civil procedural law and the Constitution of 1996: an appraisal of procedural guarantees in civil proceedings. *Tydskrif vir die Suid-Afrikaanse Reg*, 3:444–51.

Departement van Vervoer. 2019. Minister's speech at the celebration of the signing of the AARTO Act. https://www.transport.gov.za/documents/11623/114064/celebration_signing_AARTOact_18AUG2019.pdf/807e62bd-995f-4849-ac63-01f98d743843 (13 November 2019 geraadpleeg).

Du Plessis, A. (red.) e.a. 2015. *Environmental law and local government in South Africa*. Kaapstad: Juta.

Du Plessis, S., A. Jansen en S. Krige, S. 2020. The limits of laws: Traffic law enforcement in South Africa. *South African Journal of Economic and Management Sciences*, 23(1):1–11.

Erasmus, H.J. 1996. 'n Billike siviele verhoor. *Obiter*, 17:291–302.

Gutto, S. 1995. *Judicial and alternative conflict resolution systems in South Africa: The place of legal aid in accessing human rights and freedoms*. Ongepubliseerde voordrag gelewer by 'n konferensie *Conference for Celebration of the Africa Human Rights Day* aangebied deur die Maastricht Branch of Africa Legal Aid.

JPSA. <https://www.jp-sa.org> (6 November 2019 geraadpleeg).

Justice Project South Africa. Ongedateer. AARTO Act. <https://www.jp-sa.org/legislation/aarto-act> (13 November 2019 geraadpleeg).

Mehmood, A. 2010. Evaluating impact of demerit points system on speeding behavior of drivers. *European Transport Research Review* 2:25–30. <https://doi.org/10.1007/s12544-010-0027-0> (13 Mei 2020 geraadpleeg).

Organisation Undoing Tax Abuse (OUTA). 2017. AARTO is about money and not road safety and will fail. <https://www.outa.co.za/blog/newsroom-1/post/aarto-is-about-money-instead-of-road-safety-and-will-fail-outa-334> (24 Februarie 2020 geraadpleeg).

—. 2019. AARTO starts in June but will government be ready? <https://outa.co.za/blog/newsroom-1/post/aarto-starts-in-june-but-will-government-be-ready-767> (24 Februarie 2020 geraadpleeg).

Parlementêre Monitoringsgroep. 2016. AARTO Amendment Bill: Department responses to submissions; National Land Transport Amendment Bill: Identifying stakeholders for public hearings. <https://pmg.org.za/committee-meeting/23253> (12 Mei 2020 geraadpleeg).

Postal delivery after strike. <https://www.news24.com/SouthAfrica/Local/Peoples-Post/postal-delivery-after-strike-20180820> (8 November 2019 geraadpleeg).

SA Post Office – The truth behind its massive backlog and massive delays. <https://mybroadband.co.za/news/government/284822-sa-post-office-the-truth-behind-its-massive-backlog-and-delivery-delays.html> (8 November 2019 geraadpleeg).

Só gaan Aarto jou straf. *Beeld*, 3 April 2019. <https://www.pressreader.com/south-africa/beeld/20190403/281496457647835> (8 November 2019 geraadpleeg).

Solidariteit. 2019. Nuwe AARTO wet kan jou selfs jou rybewys kos. <https://regsdienste.solidariteit.co.za/nuwe-aarto-wet-kan-jou-selfs-jou-rybewys-kos> (5 November 2019 geraadpleeg).

South Africa: Literacy rate from 2007 to 2015, total by gender. <https://www.statista.com/statistics/572836/literacy-rate-in-south-africa> (10 November 2019 geraadpleeg).

Statistics South Africa. 2011. Census 2011 in brief. http://www.statssa.gov.za/census/census_2011/census_products/Census_2011_Census_in_brief.pdf (9 November 2019 geraadpleeg).

Taxed to death. *Leisure wheels*, 1 Desember 2019. <https://www.pressreader.com/south-africa/leisure-wheels-south-africa/20191201/281522227920229> (1 Desember 2019 geraadpleeg).

The Opposition to Urban Tolling Alliance (OUTA). 2016. OUTA in awe of unprecedented public participation. <https://outa.co.za/blog/newsroom-1/post/outa-in-awe-of-unprecedented-public-participation-549> (12 Mei 2020 geraadpleeg).

Van As, H.J. 2001. Rigtingwysers uit die Engelse regshulpstelsel. *Stellenbosch Law Review*, 12(1):101–2.

—. 2019. Kan munisipale wetstoepassingsbeamptes goedsmoeds op die publiek losgelaat word? *LitNet Akademies*, 16(1):504–23.

Wicks, J., S. Germaner en G. Hosken. 2019. Is the Aarto Bill a law for safe roads, or making money? <https://www.timeslive.co.za/sunday-times/news/2019-08-18-is-the-aarto-bill-a-law-for-safe-roads-or-making-money> (24 Februarie 2020 geraadpleeg).

Eindnotas

¹ 46 van 1998.

² Justice Project South Africa: AARTO Act.

³ Wetsontwerp B 38B van 2015.

⁴ Departement van Vervoer (2019:1).

⁵ Wysigingswet op die Administratiewe Beregtiging van Padverkeersmisdrywe 4 van 2019 (Wysigingswet).

⁶ AARTO art. 23.

⁷ Departement van Vervoer (2019:1).

⁸ Gedurende die afgelope twee jaar is die wetsontwerp deur die Nasionale Vergadering goedgekeur; dit het voor die Nasionale Raad vir Provinsies en al nege die provinsiale wetgewers gedien; 'n openbare deelnameproses is afgehandel; dit is deur die parlement aanvaar; en die Staatspresident het dit geteken. Die openbare deelnameproses het 'n aanvang geneem met die aanvaarding van die wet in 1998. Dit val nie binne die bestek van hierdie artikel om in besonderhede op die omvang van die deelnameproses in te gaan nie, maar in die lig van die voorleggings wat gedoen is, kan aanvaar word dat dit voldoende was. In 'n voorlegging aan die parlementêre portefeuljekomitee op vervoer in September 2016 is drie knelpunte aangeraak: die grondwetlikheid van die wetsontwerp, die regsgeldigheid van elektroniese bediening, en openbare deelname (Parlementêre Moniteringsgroep 2016:1). Die eerste twee knelpunte het heelwat bespreking ontlok, maar dit kom voor of daar aanvaar is dat daar voldoende openbare deelname was. Dit word ondersteun deur 'n verklaring van OUTA (2016:1) dat openbare deelname t.o.v. AARTO ongekend was.

⁹ How the AARTO Act will impact employers (Bizzcommunity 2020).

¹⁰ AARTO starts in June but will government be ready? (OUTA 2019).

¹¹ Is the AARTO Bill a law for safe roads, or making money? (Wicks, Germaner en Hosken 2019).

¹² AARTO is about money and not road safety and will fail (OUTA 2017).

¹³ Grondwet art. 125(2)(c).

¹⁴ Aanhef tot AARTO.

¹⁵ Die vorige minister van vervoer, Blade Nzimande, het AARTO beskryf as “'n doeltreffende en stroombelynde stelsel wat die druk op die oorlaaide hofstelsel sal verlig. Só gaan AARTO werk.”

¹⁶ Daar word voorts bloot na bestuurderslisensies verwys.

¹⁷ AARTO art. 2(a)–(d).

¹⁸ 2017 2 SACR 35 (GH) par. 6.

¹⁹ AARTO art 3.

²⁰ AARTO art. 6.

²¹ Grondwet art. 151.

²² Grondwet art. 151(2).

²³ Grondwet art. 152.

²⁴ Grondwet artt. 156, 229.

²⁵ Grondwet art. 156(1)(a).

²⁶ Grondwet art. 156(1)(b).

²⁷ Vir die doeleindes van hierdie artikel word die funksieverdeling ingevolge art. 84 van die Plaaslike Owerhede: Wet op Munisipale Strukture 117 van 1998 nie bespreek nie.

²⁸ 2010 2 SA 554 (HHA).

²⁹ *Sien Fedsure Life Assurance v Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council* 1999 1 SA 374 (KH) par. 44, 45, asook *Maccsand v City of Cape Town* (709/10; 746/10) [2011] ZASCA 141 (23 September 2011) par. 22.

³⁰ Du Plessis e.a. (2015:292).

³¹ Strafproseswet 51 van 1977.

³² “Oortreder” moet binne die konteks ook as “beweerde oortreder” verstaan word.

³³ Enige verwysing na die manlike geslag sluit die vroulike geslag in.

³⁴ Strafproseswet art. 56(5) gelees met Strafproseswet art. 55.

³⁵ Strafproseswet art. 57(6).

³⁶ Bylae 3 bevat ’n lys van geringe verkeersoortredings, wat die oorskryding van die spoedgrens en die bestuur van ’n voertuig sonder ’n geldige lisensie insluit.

³⁷ Die uitreiking van ’n dagvaarding ingevolge art. 54 van die Strafproseswet volg nie outomaties nie, aangesien die uitreikingsowerheid diskresie in dié verband het.

³⁸ Du Plessis, Jansen en Krige (2020:6).

³⁹ Du Plessis, Jansen en Krige (2020:9).

⁴⁰ AARTO art. 17(1). Die artikel bepaal spesifiek dat art. 56- en 341-kennisgewings nie uitgereik moet word nie.

⁴¹ AARTO art. 17(1)(a)–(f).

⁴² Ingevolge art. 1 van die Wysigingswet is die volgende instellings 'n uitreikingsgesag: 'n plaaslike owerheid, 'n provinsiale administrasie of die padverkeersbestuurskorporasie en enige ander staatsinstelling deur die Minister by regulasie tot uitreikingsgesag verklaar.

⁴³ Die oorspronklike AARTO het 'n tydperk van 28 dae vir die uitoefening van opsies deur 'n oortreder voorgeskryf, maar die tydperk is verleng tot 32 dae ingevolge die Wysigingswet op die Administratiewe Beregtiging van Padverkeersmisdrywe 72 van 2002.

⁴⁴ Wysigingswet art. 18.

⁴⁵ AARTO art. 17(2).

⁴⁶ AARTO art. 17(3).

⁴⁷ AARTO art. 25.

⁴⁸ AARTO art. 26.

⁴⁹ AARTO art. 17(4).

⁵⁰ AARTO art. 17(5).

⁵¹ Wysigingswet art. 7(c).

⁵² AARTO art. 18(1).

⁵³ Wysigingswet art. 8.

⁵⁴ AARTO art. 19.

⁵⁵ AARTO art. 18(2)–(4).

⁵⁶ AARTO art. 19.

⁵⁷ AARTO art 18(5).

⁵⁸ AARTO art. 18(6).

⁵⁹ Wysigingswet art. 8(c).

⁶⁰ AARTO art. 18(7)(a).

⁶¹ AARTO art. 18(7)(b).

⁶² AARTO art. 18(8).

⁶³ AARTO art. 20(2).

⁶⁴ AARTO art. 20(3).

⁶⁵ AARTO art. 20(5).

⁶⁶ AARTO art. 20(9).

⁶⁷ AARTO art. 21.

⁶⁸ Wysigingswet art. 12.

⁶⁹ Wysigingswet art. 29A(1).

⁷⁰ Wysigingswet art. 29(A)(2)–(3).

⁷¹ Wysigingswet art. 29(B)(1).

⁷² Wysigingswet art. 29(B)(2).

⁷³ Wysigingswet art. 29H(1).

⁷⁴ Wysigingswet art. 29(1).

⁷⁵ Nuwe AARTO-wet kan jou selfs jou rybewys kos (Solidariteit 2019).

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Rakende die werksaamhede, sien JPSA.

⁷⁹ Vgl. saaknr. 24245/2018 (GP). Die saak is nog *sub judice*.

⁸⁰ Vgl. Bigalke (2019).

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Vgl. Mehmood (2010:25–30).

⁸⁶ Austrian Road Safety Board (2012:7).

⁸⁷ Austrian Road Safety Board (2012:9).

⁸⁸ Austrian Road Safety Board (2012:10).

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Fedsure Life Assurance* par. 39.

⁹¹ Grondwet art. 156(1)(b).

⁹² Grondwet art. 156(1).

⁹³ Grondwet Deel B van Skedule 4.

⁹⁴ Grondwet Deel B van Skedule 5.

⁹⁵ Bekink (2006:216).

⁹⁶ 2010 2 SA 554 (HHA).

⁹⁷ [2016] ZACC 40 parr. 7, 8.

⁹⁸ [2016] ZACC 35 par. 171.

⁹⁹ *Tronox KZN Sands (Pty) Ltd v KwaZulu-Natal Planning and Development Appeal Tribunal* [2016] ZACC 2; 2016 3 SA 160 (KH); 2016 4 BCLR 469 (KH); *Minister of Local Government, Environmental Affairs and Development Planning, Western Cape v Habitat Council* [2014] ZACC 9; 2014 4 SA 437 (KH); 2014 5 BCLR 591 (KH); *Minister of Local Government, Environmental Affairs and Development Planning of the Western Cape v Lagoonbay Lifestyle Estate (Pty) Ltd* [2013] ZACC 39; 2014 1 SA 521 (KH); 2014 2 BCLR 182 (KH); en *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v Gauteng Development Tribunal* [2010] ZACC 11; 2010 6 SA 182 (KH); 2010 9 BCLR 859 (KH).

¹⁰⁰ Grondwet art. 151(3).

¹⁰¹ Grondwet art. 151(4).

¹⁰² Grondwet art. 156(2).

¹⁰³ De Visser (2005:148).

¹⁰⁴ Stelselwet art. 11.

¹⁰⁵ Stelselwet art. 51(c).

¹⁰⁶ Strukturewet art. 82(1).

¹⁰⁷ Stelselwet art. 55(1)(e). Dit sluit die aanstelling van bestuurders uit wat direk aan die munisipale bestuurder verantwoordbaar is.

¹⁰⁸ Stelselwet art. 55(1)(l).

¹⁰⁹ Grondwet art. 206(7).

¹¹⁰ Wet op die Suid-Afrikaanse Polisie (Polisiewet) 68 van 1995 art. 64A(1).

¹¹¹ In hierdie stadium is dit slegs metropolitaanse munisipaliteite wat aan die vereistes van die Polisiewet kan voldoen.

¹¹² Strafproseswet 51 van 1977.

¹¹³ GK R209 in *SK* 23134 van 19 Februarie 2002 (R209).

¹¹⁴ GK R1114 in *SK* 41982 van 19 Oktober 2018.

¹¹⁵ Nasionale Padverkeerswet 93 van 1996.

¹¹⁶ Stedelike Vervoerwet 78 van 1977.

¹¹⁷ Verkeerswet 29 van 1989.

¹¹⁸ Nasionale Verkeersregulasies, 2000.

¹¹⁹ Oorgrenspadvervoerwet 4 van 1998.

¹²⁰ Bekink (2006:235).

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Grondwet art. 153(a).

¹²³ Grondwet art. 156(5).

¹²⁴ Grondwet art. 156(2).

¹²⁵ Van As (2019:509).

¹²⁶ Stelselwet art. 11(3)(e).

¹²⁷ Stelselwet art. 55(1)(l) en (p).

¹²⁸ Stelselwet hoofstukke 5, 6.

¹²⁹ Grondwet art. 152(2) en Stelselwet art. 50(2).

¹³⁰ Erasmus (1996:293).

¹³¹ De Vos (1997:451).

¹³² Gutto (1995:1)

¹³³ Budlender (2004:340).

¹³⁴ AARTO art. 17(1)(f)(iv).

¹³⁵ AARTO art. 18(7).

¹³⁶ Wysigingswet art. 13.

¹³⁷ Vgl. die Kennisgewing van Mosie en Funderende beëdigde verklaring van Howard David Dembrovsky in saaknr. 24245/2018 (GP) par. 276.

¹³⁸ *Idem.* par. 277.

¹³⁹ *Idem.* par. 278.

¹⁴⁰ *Idem.* par. 279.

¹⁴¹ *Idem.* par. 281.

¹⁴² *Fines4U* par. 20.

¹⁴³ Par. 21.

¹⁴⁴ Par. 25.

¹⁴⁵ Par. 28.

¹⁴⁶ Par. 29.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ AARTO art. 30.

¹⁵⁰ 25 van 2002.

¹⁵¹ Wysigingswet art. 2(c)t.

¹⁵² Só gaan Aarto jou straf 2019.

¹⁵³ Vgl. Postal delivery after strike; SA Post Office.

¹⁵⁴ Dieselfde voorskrifte is van toepassing vir ander AARTO-prosesstukke soos die hoflikheidsbrief en die kennisgewing van verwerping van versoë ingevolge art. 18(7)

¹⁵⁵ AARTO art. 30(2).

¹⁵⁶ *Fines4U* par. 23.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

- ¹⁵⁹ Statistics South Africa (2011).
- ¹⁶⁰ Vgl. Kennisgewing (eindnota 135) par. 332.
- ¹⁶¹ South Africa: Literacy rate.
- ¹⁶² Vgl. Kennisgewing (eindnota 135) par. 377.
- ¹⁶³ De Vos (1995:47).
- ¹⁶⁴ Grondwet art. 165(1).
- ¹⁶⁵ Van As (2001:102).
- ¹⁶⁶ Vgl. Kennisgewing (vn. 135) par. 377.4.
- ¹⁶⁷ Vgl. Kennisgewing (vn. 135) par. 377.5.
- ¹⁶⁸ Aarto vir die hele land voorspel net verlies.
- ¹⁶⁹ *Ibid.* Vgl. ook AARTO artt. 4(1)(b) en 32.
- ¹⁷⁰ *Ibid.*
- ¹⁷¹ City of Cape Town to fight Aarto.
- ¹⁷² *Ibid.*
- ¹⁷³ *Ibid.*
- ¹⁷⁴ Taxed to death (2019).
- ¹⁷⁵ RTIA-jaarverslag 2018/2019 23.
- ¹⁷⁶ *Idem.* 26.
- ¹⁷⁷ *S v Vermaas; S v du Plessis* 1995 3 SA 292 (KH) par. 5.
- ¹⁷⁸ *City of Cape Town v Robertson* 2005 2 SA 323 (KH) par. 60.
- ¹⁷⁹ 2011 4 SA 441 (HHA) par. 38.
- ¹⁸⁰ 2000 1 SA 1 (KH) par. 148.
- ¹⁸¹ *MEC for Health, Gauteng v Lushaba* [2015] ZACC 16 par. 18.
- ¹⁸² 2002 1 SA 429 (KH).
- ¹⁸³ Budlender (2004:339).
-