

**23 689**

## **Wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en van het Wetboek van Strafvordering**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 23 september 1996

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie zeiden in beginsel positief te staan tegenover dit wetsvoorstel. Sinds de indiening op 18 april 1994 zijn echter alweer 2½ jaar verstreken. Deze leden zouden graag van de regering vernemen of het wetsvoorstel gelet op ontwikkelingen sindsdien geen wijziging of aanvulling zou hebben moeten krijgen, dan wel op korte termijn door een nieuwe verbetering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften zou moeten worden gevolgd. Deze leden wezen hierbij in het bijzonder op de rechtspraak van de Hoge Raad inzake de procedureregeling van artikel 13 en inzake de zekerheidstelling, alsmede die van het Europese Hof voor de Rechten van de mens inzake gijzeling ter invordering. Ziet de regering hierin geen reden voor nadere wetgeving?

Het was de leden van deze fractie verder opgevallen dat het huidige kabinet geen vervolg wil geven aan de – mede door de Inspectie voor de Rechtshandhaving voorbereide – invoering van een puntenstelsel ter zake van verkeersdelicten. Hoe ziet de regering de mogelijkheden om ter zake van bepaalde verkeersdelicten die, wanneer zij bij herhaling worden begaan, wijzen op slecht weggedrag, alsnog tot invoering van een vorm van een puntenstelsel over te gaan?

Is de regering bereid een openbare discussie over dit onderwerp te stimuleren door publikatie van het voorontwerp?

De slepende kwesties van de executie van sancties in het buitenland is ten dele in (buitenlandse) rechtspraak tot een oplossing gebracht. Daarbij rees voor de leden van de CDA-fractie wel de vraag of resterende problemen via een overeenkomst in het kader van de Europese Unie zullen worden weggenomen.

Graag ontvingen de leden van de CDA-fractie ten slotte een uiteenzetting over de wijze waarop de afstemming zal plaatsvinden tussen de onderhavige wet en de door de minister van Justitie op 19 juni jl.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Heijne Makkreel (VVD) (voorzitter), Talsma (VVD), Glasz (CDA), Michiels van Kessenich-Hoogendam (CDA), Holdijk (SGP), Vriesekoop (D66), Pitstra (GroenLinks), Le Poole (PvdA), Cohen (PvdA), De Wit (SP), Hirsch Ballin (CDA), De Haze Winkelman (VVD).

aangekondigde regels inzake bestuursrechtelijke handhaving in de Algemene wet bestuursrecht (zie Kamerstuk II 1995–1996, 24 400 VI, nr. 49, blz. 2).

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij wilden de regering daarover de volgende vragen voorleggen.

Eén van de beoogde wijzigingen betreft de instelling van het beroep op de kantonrechter bij het parket van de Officier van Justitie in plaats van bij de griffie van het kantongerecht. Daar is op zichzelf veel voor te zeggen. De gedachte is dat de Officier het dossier ter kennis brengt van de kantonrechter. Daarvoor wordt een objectief bepaalbare termijn in de wet opgenomen (art. 11, eerste lid). Deze termijn is zes weken en vangt aan op het tijdstip waarop de zekerheid voor het betalen van de sanctie is gesteld. De Toelichting zegt nu dat deze termijn niet is een termijn van orde: de Officier moet er echt voor zorgen dat het beroepsschrift dan bij de kantonrechter binnen is. Bij de leden hier aan het woord was de vraag gerezen welke sanctie staat op het overschrijden van deze termijn.

Voorgesteld wordt (vgl. de artt. 28a en 28b nieuw) om de dwangmiddelen inneming van het rijbewijs en buitengebruikstelling van het voertuig voortaan van rechtswege mogelijk te maken; nu is steeds een rechterlijke machtiging nodig. Deze dwangmiddelen kunnen worden toegepast wanneer niet of niet volledig verhaal overeenkomstig de artt. 26 en 27 heeft plaatsgevonden. Deze bevoegdheid kan worden gebruikt tot uiterlijk vijf jaar nadat de opgelegde administratieve sanctie onherroepelijk is geworden. In de nieuwe artikelen 28a en 28b worden deze bevoegdheden toegekend aan de officier van justitie te Leeuwarden. In de toelichting op deze artikelen wordt opgemerkt dat de officier in de praktijk zijn bevoegdheden zal mandateren aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) (nota van wijziging blz. 19, Kamerstukken Tweede Kamer, 23 689, nr. 6). In de toelichting wordt eveneens opgemerkt dat «ook in deze nieuwe opzet de officier bevoegd, maar niet verplicht is om het dwangmiddel ook daadwerkelijk toe te passen. De officier zal zelf moeten afwegen in welke gevallen hij het aangewezen acht om het dwangmiddel ook daadwerkelijk toe te passen.» (nota van wijziging blz. 21). Wanneer men deze beide uitspraken combineert, dan ontstaat het beeld dat conform dit wetsvoorstel voor de toepassing van de niet geringe dwangmiddelen waar het hier om gaat – inneming rijbewijs en buitengebruikstelling voertuig – niet alleen de kantonrechter niet meer wordt geadieerd, maar dat ook de officier van justitie er niet zelf aan te pas behoeft te komen. De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering of deze bevoegdheid, gezien de daarbij telkens noodzakelijke belangenafweging, wel een bevoegdheid is die gemandateerd mag worden; een algemeen mandaat lijkt hier toch niet voor de hand te liggen. Zij vroegen de regering voorts welk rechtsmiddel tegen de toepassing van deze dwangmiddelen openstaat.

Deze leden vroegen voorts welke consequenties deze wetswijziging zou hebben voor de organisatie van het parket in Leeuwarden dat er een niet geringe taak bij krijgt, alsmede voor het CJIB, dat blijkens de plannen sterk bij de uitvoering betrokken wordt. Dat laatste geldt eens te meer, nu door de uitbreiding van het begrip «bestuurder» in artikel 1 de reikwijdte van de wet wordt uitgebreid. De leden van de fractie van D66 sloten zich bij dit deel van het betoog aan.

Bij de parlementaire behandeling van de oorspronkelijke Wet Mulder is, aldus de leden van de PvdA-fractie, onder andere door de Raad van State aandacht gevraagd voor de hoogte van de zekerheidstelling bij een cumulatie van boetes. De kwestie van de zekerheidstelling is in het algemeen van belang in verband met het recht op toegang tot de rechter

(art. 6 EVRM). Was onder de huidige wetgeving de redenering dat zelfs bij een cumulatie van sancties financieel minder draagkrachtigen niet echt in de problemen zouden kunnen komen nu de wet slechts gold voor bestuurders van motorrijtuigen, thans zijn er twee wijzigingen die het recht op toegang in een ander daglicht kunnen plaatsen. Ten eerste wordt voorgesteld de maximale boete per overtreding te verhogen van f 500,- naar f 750,- (art. 2), en ten tweede wordt onder bestuurder thans verstaan iedere weggebruiker behalve de voetganger (art. 1).

Intussen heeft ook de Hoge Raad in een drietal arresten zich uitgesproken over de hoogte van de zekerheidsstelling. Zo heeft de Hoge Raad in het derde arrest (31 januari 1995, NJ 95,598), onder verwijzing naar het tweede arrest, geoordeeld dat van een belemmering van de toegang tot de rechter in ieder geval geen sprake is wanneer een zekerheidsstelling van f 150,- van een betrokkene wordt verlangd. In het verlengde hiervan heeft de Hoge Raad bepaald dat, indien een betrokkene met redenen omkleed aanvoert dat van hem in verband met zijn financiële onvermogen in redelijkheid niet kan worden gevergd dat hij zekerheid stelt tot het totale van hem verlangde bedrag, de rechter, tenzij deze het daaromtrent aangevoerde reeds aanstonds aannemelijk acht, de betrokkene in de gelegenheid zal moeten stellen op een openbare terechtzitting te worden gehoord omtrent zijn financiële draagkracht. Het staat de griffier echter voorshands vrij in «gevallen als deze» een zekerheidsstelling van betrokkene te verlangen welke (voorshands) in totaal f 150,- bedraagt. Als deze zekerheid niet wordt betaald kan de kantonrechter het beroep «reeds aanstonds», zonder zijn hoorplicht te schenden, niet-ontvankelijk verklaren (vgl. C.C.W. Lange, De toegang tot de rechter in het geding, NJB 1996, pp. 1009–1016). De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af waarom thans niet wettelijk de mogelijkheid wordt geschapen om de zekerheidsstelling te matigen.

De leden van de **SGP**-, de **GPV**- en de **RPF**-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Gaarne maakten zij van de gelegenheid gebruik om enige vragen voor te leggen.

Deze leden hadden geconstateerd dat het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel bij nota van wijziging (Kamerstukken Tweede Kamer, 23 689, nr. 6) vrij aanzienlijk is uitgebreid dan wel gewijzigd. Tevens hadden zij opgemerkt dat in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken Tweede Kamer, 23 689, nr. 5, blzz. 2 en 3) aandacht wordt besteed aan de werklast ten gevolge van de invoering van de Wet-Mulder. Aldaar wordt onder andere de sterk toegenomen werklast van de (Strafkamer van de) Hoge Raad genoemd. Deze leden veronderstelden dat de op dat punt gemaakte opmerkingen (mede) gebaseerd zijn op de door de Hoge Raad bekend gemaakte «Toelichting op de jaarcijfers 1993–1994», blzz. 10–15. Deze leden merkten op dat in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 3) door de regering wordt erkend dat «de Hoge Raad gebukt gaat onder een hoge werklast als gevolg van een exceptioneel groot aantal cassatieberoepen in Mulder-zaken». Het was deze leden opgevallen dat de werklast deels wordt verklaard uit aanloopproblemen met de Wet-Mulder in de periode na de landelijke inwerkingtreding. Verwacht wordt dat deze problemen na verloop van tijd af zullen nemen.

Deze leden achtten de reactie van de regering op de gesignaleerde problemen niet erg bevredigend, aangezien weinig concreet wordt aangegeven op welke wijze en op welke termijn een oplossing voor de gerezen problemen bij de Hoge Raad geboden zal worden. Daarbij wezen zij met nadruk op een passage in de genoemde Toelichting op de jaarcijfers 1993–1994 (blz. 13): «Opmerking verdient dat een aanzienlijk deel van de cassatieberoepen klachten van feitelijke aard inhoudt en het karakter heeft van een beroep op een tweede feitelijke instantie. Hier wreekt zich niet alleen het ontbreken van een tweede feitelijke aanleg,

waarin in eerste aanleg opgetreden gebreken kunnen worden hersteld, maar ook de omstandigheid dat het met de WAHV geïntroduceerde handhavingssysteem vanuit een oogpunt van rechtsbescherming niet in alle opzichten bevredigend lijkt te functioneren». Deze leden zouden graag vernemen in hoeverre gezegd kan worden dat het voorliggende wetsvoorstel een oplossing biedt voor de beide gesignaleerde problemen.

Deze leden vroegen voorts aandacht voor het door de heer Mevis in het Nederlands Juristenblad van 7 oktober 1994 (afl. 35, pag. 1208/9) gepubliceerde artikel. Zij zouden een reactie van regeringswege op de door de heer Mevis geuite kritiek op het functioneren van de WAHV op prijs stellen. Onder andere zouden zij graag een reactie ontvangen op de stelling dat de jurisprudentie thans een belangrijker rechtsbron is dan wet. Ook op dit punt stelden zij de vraag in hoeverre gezegd kan worden dat het onderhavige wetsvoorstel het genoemde bezwaar ondervangt.

Tenslotte vroegen deze leden een reactie op een aan de praktijk ontleende casus.

A leent zijn auto uit aan familielid B, B wordt bij een controle naar diens rijbewijs etc. gevraagd. Op naam van B blijken enige boeten open te staan. Het voertuig wordt in bewaring gesteld. A wordt in de gelegenheid gesteld het voertuig terug te bekomen na voldoening van de bezwaringskosten. De leden hier aan het woord zijnde vroegen of de gedragslijn van de politie en justitie op een correcte toepassing van de WAHV berust.

De voorzitter van de commissie,  
Heijne Makkreel

De griffier van de commissie,  
Hordijk