

Vergaderjaar 1996–1997

24 112

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (wijziging van de regelingen van de invordering en inhouding van rijbewijzen en de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 2 juni 1997

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het nader verslag. Hoewel veel vragen leven over de bij nota van wijziging ingevoegde administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs, onderschrijven de meeste fracties een meer stringente wijze van handhaving van het verkeersrecht. Voor de verhoging van de strafmaat voor roekeloos rijden, voorgesteld ter uitvoering van de motie-Van Heemst c.s. (kamerstukken II 1994/95, 22 100, nr. 25), bestaat steun. Ook andere punten in de nota van wijziging vinden steun, zoals het opnemen van een procentueel criterium van 50 procent voor de verplichte invordering van het rijbewijs bij snelheidsovertredingen, waarop door verschillende fracties was aangedrongen.

Deze nota is verdeeld in een algemeen deel (I) en een artikelsgewijs deel (II). In deel I zullen wij allereerst, aan de hand van de omtrent de administratieve sanctie van inhouding gestelde vragen, nogmaals het voorgestelde systeem en de daarvoor bestaande motieven uiteenzetten (zie par. 1). Vervolgens zullen wij kort nog ingaan op de strafverhoging bij roekeloos rijden en de specifiek daarop betrekking hebbende vragen beantwoorden (par. 2). De resterende vragen worden behandeld in paragraaf 3 en in deel II (artikelsgewijs). Tevens zullen in het navolgende enkele verbeteringen aan de orde komen die bij tweede nota van wijziging worden voorgesteld.

I. ALGEMEEN

1. De administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs

1.1. Het voorgestelde systeem

Over de plaats van de voorgestelde administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs in het bestaande stelsel van handhaving van het verkeersrecht blijkt nog enige onduidelijkheid te bestaan. De aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie vragen bijvoorbeeld naar de verhouding van de nieuwe sanctie tot het administratiefrechtelijke karakter van de Wet Mulder. Hierover merken wij het volgende op.

Naar huidig recht worden overtredingen van de verkeersregels op twee

manieren afgedaan: via de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (de Wet Mulder) en via het strafrecht. Daarnaast zijn er enkele bijzondere sanctiesystemen voor de handhaving van bepaalde verkeersregels, zoals de fiscale afdoening van onbetaald parkeren (door gemeenten die dat wensen) en de regeling van het wegslepen van foutgeparkeerde motorrijtuigen teneinde een hinderlijke of gevaarlijke verkeerssituatie te beëindigen. In het systeem van de Wet Mulder, dat betrekking heeft op de lichte verkeersovertredingen, wordt de sanctie opgelegd door een opsporingsambtenaar, waarna eerst (administratief) beroep openstaat op de officier van justitie en vervolgens beroep op de kantonrechter en de Hoge Raad. De sanctie bestaat uit een te betalen geldbedrag, waarvan de hoogte per overtreding in een bijlage bij de wet is vastgelegd, met een maximum van 500 gulden (in het recentelijk door de Eerste Kamer aanvaarde wetsvoorstel 23 689 wordt dit verhoogd tot 750 gulden teneinde toekomstige indexeringen mogelijk te maken). Hoewel de Wet Mulder wordt uitgevoerd door de klassieke strafrechtelijke organen (politie, openbaar ministerie), betreft het hier een vorm van bestuursrechtelijke handhaving. De sanctie wordt immers opgelegd door een niet-rechterlijk overheidsorgaan. Daarnaast geldt voor de zwaardere verkeersdelicten de strafrechtelijke wijze van afdoening – dat wil zeggen door middel van een uitspraak van de strafrechter op vordering van de officier van justitie (of, in bepaalde gevallen, door middel van een transactie van de officier van justitie met de verdachte). Dit (verkeers)strafrecht is waterdicht gescheiden van de Wet Mulder: een bepaald verkeersdelict kan slechts op de ene of de andere wijze worden afgedaan. Zo worden snelheidsoverschrijdingen tot en met 30 kilometer per uur via de Wet Mulder afgedaan en daarboven via het strafrecht. De kwalificatie als strafbaar feit dan wel «Mulderfeit» heeft gevolgen voor de op te leggen sancties. Bepaalde in het strafrecht voorkomende sancties kunnen niet worden opgelegd voor een Mulderfeit. Dit geldt in het bijzonder voor de door de strafrechter op te leggen bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid. Een dergelijke vergaande sanctie bestaat niet in de Wet Mulder, omdat zij niet past bij de met die wet beoogde eenvoudige en snelle afdoening van overtredingen, gebaseerd onder andere op een strikte aansprakelijkheid van de kentekenhouder.

In het onderhavige wetsvoorstel, zoals gewijzigd door de nota van wijziging, wordt voorgesteld om voor bepaalde *strafbare* feiten – dat wil zeggen feiten die volgens de bovengeschetste verdeling onder het strafrecht vallen – naast de strafrechtelijke sancties een *administratieve* of bestuursrechtelijke sanctie in het leven te roepen, namelijk de sanctie van inhouding van het rijbewijs. Deze sanctie vervangt voor die feiten de (strafrechtelijke) sanctie van de ontzegging van de rijbevoegdheid en wordt opgelegd door de officier van justitie en niet door de strafrechter. Als proces-verbaal is opgemaakt ter zake van een van de in de wet omschreven strafbare feiten, is de officier van justitie verplicht tot oplegging van de sanctie; hij heeft niet de vrijheid om van oplegging af te zien. De feiten waarom het gaat zijn ernstige gevallen van rijden onder invloed (een adem- resp. bloedalcoholgehalte van meer dan 570 µg/l resp. 1,30 promille en het weigeren van medewerking aan een alcoholonderzoek) en excessieve snelheidsoverschrijdingen (met meer dan 50 procent). Ten aanzien van de snelheidsovertredingen is een ondergrens gelegd bij een overschrijding met meer dan 30 kilometer per uur, opdat de waterdichte scheiding met de Mulderfeiten in stand blijft. De nieuwe sanctie kan dus niet voor een Mulderfeit worden opgelegd. De voor de sanctie van inhouding van het rijbewijs in aanmerking komende feiten zijn verder nog op twee manieren afgebakend: het moet gaan om feiten waarbij de bestuurder is staande gehouden (dus geen constatering op kenteken) en voorts om feiten waarbij niet iemand is gedood of lichamelijk letsel is toegebracht. Achtergrond hiervan is dat het moet gaan om

feiten die weinig discussie opleveren en daarom door het bestuur kunnen worden afgedaan.

Het voorstel leidt dus tot een *gedeeltelijke* substitutie van strafrecht door bestuursrecht, namelijk alleen voor zover het de sanctie ten aanzien van de rijbevoegdheid betreft en alleen ten aanzien van bepaalde ernstige feiten. De voorgestelde administratieve sanctie laat onverlet dat de betrokken overtreding een strafbaar feit is, dat langs de normale strafrechtelijke weg door officier van justitie en strafrechter wordt afgedaan en met de gebruikelijke strafrechtelijke sancties (geldboete, gevangenisstraf) kan worden gesanctioneerd, zij het dat de rechter voor dat feit geen ontzegging van de rijbevoegdheid kan opleggen.

Procedureel leidt het wetsvoorstel ertoe dat de sanctie ten aanzien van de rijbevoegdheid voor bepaalde strafbare feiten uit het strafrecht wordt gelicht en voortaan in een afzonderlijke, bestuursrechtelijke procedure wordt opgelegd. Op deze procedure is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Over de voordelen van een aparte procedure komen wij zo te spreken. Een dergelijke samenloop van twee procedures (een strafrechtelijke en een bestuursrechtelijke) ter zake van een en dezelfde overtreding komt in ons recht vaker voor, bijvoorbeeld in het sociale-zekerheidsrecht en het milieurecht. Overigens zal de strafrechter de zaak later voor zich krijgen dan de officier van justitie die zich over de inhouding van het rijbewijs moet uitlaten; dit laatste moet namelijk reeds binnen tien dagen na de dag van invordering van het rijbewijs door de politie. Als de strafrechter het feit bewezen acht en de betrokkene deswege strafbaar, zal hij bij de strafmaat eventueel rekening kunnen houden met de opgelegde administratieve sanctie. Voor het geval de rechter de betrokkene vrijspreekt of ontslaat van rechtsvervolgning bevat het wetsvoorstel een samenloopbepaling die ertoe strekt dat de officier van justitie zich aan die uitspraak conformeert en dus het rijbewijs teruggeeft. Aldus behoeft de samenloop van procedures niet tot onverenigbare of onredelijke uitkomsten te leiden.

Wat bij nader inzien wel tot problemen aanleiding zou kunnen geven is de samenloop van het beklag tegen de invordering van het rijbewijs – dit geschiedt bij de rechtbank – en het bezwaar, bij het OM, tegen de administratieve sanctie van inhouding. Aanvankelijk was daarvoor bepaald dat zodra de officier van justitie aan betrokkene mededeling heeft gedaan van de oplegging van de sanctie van inhouding, het recht op beklag vervalt (art. 164c, eerste lid). Dit zou betekenen dat de raadkamer in zo'n geval een ingediend klaagschrift niet-ontvankelijk zou moeten verklaren en de betrokkene naar de officier van justitie zou moeten verwijzen voor het indienen van een bezwaarschrift op grond van de Awb. Bij een dergelijke rechtsmiddelenregeling zijn misverstanden in de communicatie tussen de griffie van de rechtbank en het parket van het OM niet uit te sluiten, zeker gelet op de korte termijn waarbinnen een en ander zich afspeelt (binnen 10 dagen na invordering moet een beslissing over de inhouding worden genomen). Daarom wordt nu voorgesteld om reeds bij de invordering onderscheid te maken: in de gevallen waarin invordering wettelijk verplicht is met het oog op de oplegging van de sanctie van inhouding staat tegen de invordering administratief beroep op de officier van justitie en vervolgens beroep op de bestuursrechter open; in de overige gevallen, waarin uitsluitend strafrechtelijke sancties mogelijk zijn, blijft beklag bij de raadkamer van de rechtbank de aangewezen beroepsgang tegen de invordering. Als de officier van justitie besluit tot oplegging van de administratieve sanctie van inhouding en de betrokkene heeft administratief beroep ingesteld tegen *de invordering*, wordt dit beroep van rechtswege aangemerkt als een bezwaar tegen de inhouding. Deze concentratie van rechtsmiddelen bij de officier van justitie waarborgt een efficiënte afwikkeling van de procedure waarin de administratieve sanctie wordt opgelegd en vergroot voor de burger de eenvoud en snelheid waarmee hij rechtsbescherming kan verkrijgen. Voor de precieze

uitwerking van dit voorstel zij verwezen naar de tweede nota van wijziging en de toelichting daarop.

1.2 Motivering

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen een nadere toelichting op de (achterliggende) redenen die hebben geleid tot het voorstel voor een administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs en op de doelstellingen van het voorgestelde systeem.

Het voorstel past in het streven naar een krachtiger aanpak van verkeersovertredingen in het algemeen en een aanscherping van het sanctie-instrumentarium bij ernstige verkeersdelicten in het bijzonder. De Tweede Kamer heeft bij verschillende gelegenheden op een dergelijke aanscherping aangedrongen, waarbij verschillende suggesties zijn gedaan voor sancties die direct ingrijpen in de mogelijkheid van bestuurders om deel te nemen aan het verkeer. De hier voorgestelde sanctie vindt haar oorsprong in de discussie over het puntenstelsel. Wij hebben van invoering van zo'n stelsel afgezien omdat het fraudegevoelig is in gevallen van constatering op kenteken en omdat op het desbetreffende terrein – dat van de lichte verkeersovertredingen – reeds een goed werkend sanctiestelsel voorhanden is, namelijk de Wet Mulder. Het succes van deze wet schuilt niet in de zwaarte of ingrijpendheid van de sanctie, maar in de snelheid en doeltreffendheid waarmee die sanctie kan worden opgelegd. Deze zijn het gevolg van de in deze wet opgenomen aansprakelijkheid van de kentekenhouder, die niet alleen zeer strikt is en dus aan de kentekenhouder slechts beperkte ontsnappingsmogelijkheden biedt, maar het ook mogelijk maakt om op grote schaal met (in toenemende mate beschikbaar komende) technische hulpmiddelen het verkeersgedrag van burgers te controleren en overtredingen te constateren. Deze kenteken-aansprakelijkheid past zoals gezegd echter minder goed bij een sanctie betreffende het rijbewijs zoals in het puntenstelsel voorzien, zodat wij, geplaagd voor de keuze tussen het puntenstelsel en de Wet Mulder, voor de laatste hebben gekozen. Daarbij hebben wij wel aangekondigd om voor de zwaardere verkeersdelicten, die niet onder de Wet Mulder vallen, te zullen zoeken naar instrumenten waarin de voordelen van het puntenstelsel (direct ingrijpen in de mogelijkheid om aan het verkeer deel te nemen, eenvoud en duidelijkheid in de oplegging) behouden blijven. Het onderhavige wetsvoorstel is hiervan de uitkomst. In zijn huidige vorm is het wetsvoorstel overigens het resultaat van enkele wijzigingen voorgesteld bij (eerste) nota van wijziging. Oorspronkelijk bevatte het, wat de snelheidsovertredingen betreft, alleen een automatische invordering door de politie bij een overschrijding met 50 kilometer per uur, met een *inhoudingsbevoegdheid* voor het OM bij een overschrijding met 70 kilometer per uur (voortvlopend op de ontzegging van de rijbevoegdheid door de rechter). De omzetting in een administratieve inhouding van het rijbewijs bij wijze van sanctie is mede ingegeven door het oordeel van verschillende fracties, uitgesproken tijdens het nota-overleg van 13 maart 1995 en in het (eerste) verslag bij het onderhavige wetsvoorstel, dat het oorspronkelijk voorgestelde regime met name op 50- en 80-kilometerwegen niet effectief is.

De voorgestelde administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs kan alleen worden opgelegd bij ernstige alcohol- en snelheidsdelicten, die een direct gevaar vormen voor de verkeersveiligheid. De bestrijding van deze delicten is een landelijke prioriteit, noodzakelijk voor het terugdringen van het nog steeds te hoge aantal verkeersslachtoffers. Dit laatste rechtvaardigt onzes inziens een aparte, krachtige aanpak van met name de ernstige alcohol- en snelheidsovertredingen. Naar onze mening bestaat er op het terrein van het verkeer een dringende noodzaak om een gedragsverandering bij verkeersdeelnemers te bewerkstelligen. Speciale en generale preventie staat hier dus voorop. Uit wetenschappelijk onderzoek

blijkt dat het vooral van belang is om de subjectieve pakkans te vergroten (vgl. N. J. Baas, Subjectieve pakkans bij snelheidsovertredingen, WODC 1995, literatuurverkenningen nr. 5). Hierbij zijn twee elementen van belang: de (gepercipieerde) kans op betrapping en de zekerheid dat een sanctie volgt. In dit laatste element schuilt de kracht van de voorgestelde sanctie: zij wordt langs bestuursrechtelijke weg opgelegd zonder dat behoeft te worden gewacht op het oordeel van de rechter (lik op stuk) en de duur van de sanctie is per overtreding wettelijk vastgelegd, zodat de burger precies weet waar hij aan toe is en daarop dus zijn gedrag kan afstemmen. Dit betekent uiteraard niet dat het andere element – de kans op betrapping – mag worden verwaarloosd. Het voorgestelde systeem mag geen dode letter worden. Daarbij gaat het er echter niet zozeer om het nieuwe sanctie-instrument heel vaak in te zetten, door massaal bestuurders te gaan staandehouden, als wel om het verstandig, gericht toe te passen, bijvoorbeeld in het kader van de zogenaamde gericht verkeerstoezicht projecten. Een dergelijke weloverwogen inzet van het nieuwe instrument is, naar wij verwachten, bevorderlijk voor de zorgvuldigheid van het gedrag van verkeersdeelnemers; dit in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie.

De voor de nieuwe sanctie in aanmerking komende delicten, zoals die door het wetsvoorstel zijn afgebakend, lenen zich om twee redenen goed voor administratieve afdoening. Ten eerste wordt de mate van alcoholgebruik respectievelijk de hoogte van de snelheid met behulp van beproefde technische hulpmiddelen met een grote mate van precisie vastgesteld. Dit levert een objectief gegeven op, aan de hand waarvan de relatieve ernst van het delict kan worden bepaald. Deze relatieve ernst kan worden gebruikt als een objectieve maat voor de hoogte van de op te leggen sanctie. Ten tweede kan de sanctie alleen worden opgelegd bij staandehouding van de bestuurder, zodat geen twijfel behoeft te bestaan over de vraag wie – met overtreding van de verkeersregels – heeft gereden. Dit zou wel het geval zijn als de sanctie ook zou kunnen worden opgelegd bij constatering op kenteken (dit is uiteraard alleen denkbaar bij de snelheidsovertredingen en niet bij de alcoholdelicten). Constatering op kenteken zou bovendien afdoen aan het lik-op-stuk-karakter van de administratieve sanctie, omdat eerst de bestuurder zou moeten worden achterhaald voordat de sanctie zou kunnen worden opgelegd. Wij realiseren ons dat deze beperking van de sanctie van inhouding van het rijbewijs – alléén bij staandehouding – meebrengt dat iemand die de maximumsnelheid met meer dan 50 procent overschrijdt en daarvoor wordt staandegehouden, in het algemeen in een ongunstiger positie zal komen te verkeren dan iemand die dezelfde overtreding begaat maar wordt «geflietst». Deze laatste zou niet de administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs kunnen krijgen maar «slechts» de normale strafrechtelijke sancties (waaronder overigens ook een ontzegging van de rijbevoegdheid). Dit levert onzes inziens echter geen *ongerechtvaardigd* onderscheid in behandeling op. Dat iemand de «pech» heeft te worden staandegehouden, neemt immers niet weg dat hij een ernstig verkeersdelict heeft begaan en dat hij in het systeem van het wetsvoorstel van tevoren precies wist wat de consequenties van zijn handelen zouden zijn als hij zou worden staandegehouden.

1.3 Artikel 6 EVRM en het ontbreken van een matigingsbevoegdheid

Verschillende fracties (D66, SGP, GPV) hebben de vraag gesteld of de voorgestelde administratieve sanctie zich verdraagt met artikel 6 EVRM. Als namelijk de oplegging van deze sanctie moet worden aangemerkt als een «criminal charge» in de zin van artikel 6 EVRM, rijst de vraag of het daarin besloten liggende recht van de beschuldigde op een rechterlijke beoordeling van zijn zaak in het voorgestelde sanctiestelsel voldoende is gewaarborgd. De vraag is gesteld of dit recht een sanctiestelsel toelaat

waarin de rechter is gebonden aan wettelijk vastgelegde sancties zonder dat hij over de bevoegdheid beschikt om daarvan af te wijken, met name niet naar beneden toe. In de toelichting bij de nota van wijziging op artikel 164c hebben wij de vraag of de inhouding van het rijbewijs een «criminal charge» oplevert, uitdrukkelijk in het midden gelaten. Die vraag is onzes inziens namelijk niet met een ondubbelzinnig ja of nee te beantwoorden. Weliswaar zijn de criteria die het Europese Hof hanteert ter bepaling van een «criminal charge» inmiddels *in abstracto* wel duidelijk, hoe zij precies bij de concrete toepassing op verschillende sancties uitwerken, is nog allerm minst uitgekristalliseerd. Een sanctie als een administratieve inhouding van het rijbewijs is bij ons weten nog nooit aan het Hof voorgelegd en is gelet op haar gemengde karakter – deels ordemaatregel, deels leed toevoegend – ook niet op één lijn te stellen met bijvoorbeeld een bestuursrechtelijke boete.

Niettemin zullen wij er, net als in de toelichting op de nota van wijziging, veronderstellenderwijs van uitgaan dat de administratieve inhouding van het rijbewijs gelijk is te stellen aan een «criminal charge» in de zin van artikel 6 EVRM. Vervolgens rijst de vraag of artikel 6 zich verzet tegen een stelsel waarin de wetgever de hoogte van de op te leggen sanctie fixeert en dus geen vrijheid aan de sanctietoepasser c.q. de rechter laat om te beoordelen welke sanctie in het concrete geval evenredig is. De leden van de D66-fractie verwijzen in dit verband naar het beginsel van «straf op maat». Naar ons oordeel verzet artikel 6 zich niet tegen zo'n wettelijke fixering, mits daarvoor gegronde redenen bestaan en de wettelijk vastgestelde sancties als evenredig zijn aan te merken ten opzichte van de betrokken overtredingen. Het arrest van het Europese Hof inzake *Albert en Le Compte* (10 februari 1983, Serie A nr. 58, i.h.b. § 36) wijst niet in een andere richting, nu daarin geen sprake was van wettelijk gefixeerde sancties maar van een sanctiebevoegdheid van medische tuchtorganen waarbij de wetgever hun welbewust een zekere keuzevrijheid had gelaten, daarmee deze vrijheid automatisch aan de toetsing van de rechter onderwerpend.

Ons standpunt wordt bevestigd door de omstandigheid dat verschillende landen die aangesloten zijn bij het EVRM, voor bepaalde strafbare feiten zogenaamde minimumstraffen kennen, waar beneden de rechter bij zijn straftoemeting niet mag gaan. Deze bijzondere strafminima zijn in het Nederlandse strafrecht onbekend; dit kent alleen algemene strafminima (bij gevangenisstraf één dag, bij geldboete vijf gulden; vgl. ook art. 9a Sr, schuldigverklaring zonder oplegging van straf). Sommige landen gaan hierin nog veel verder. Zo kent het Verenigd Koninkrijk een verplichte levenslange gevangenisstraf voor moord (zie EHRM 25 oktober 1990, Serie A nr. 190 (Thynne e.a.), § 73 en 74, waarin het Hof zijdelings over deze sanctie sprak en haar in ieder geval niet afwees).

Concluderend zijn wij van oordeel dat het voorgestelde systeem, waarvoor wij dringende redenen hebben aangevoerd, niet in strijd is met artikel 6 EVRM. Wel zal ervoor moeten worden gewaakt dat de in een algemene maatregel van bestuur vast te stellen sancties als evenredig zijn aan te merken ten opzichte van de betrokken overtredingen. Bij de toelichting op de nota van wijziging is reeds een voorstel voor een dergelijke algemene maatregel van bestuur gevoegd. De hierin opgenomen sancties zijn, gelet op de ernst van de betrokken overtredingen en de beoogde preventieve werking, onzes inziens geenszins onevenredig zwaar te noemen. Bij een eerste snelheidsoverschrijding met meer dan 50 procent (maar niet meer dan 80 procent) volgt bijvoorbeeld een inhouding van 4 maanden; bij recidive binnen 5 jaar is dit 6 maanden. Bij rijden onder invloed is de sanctie in de eerste categorie (AAG tussen 570 en 786 µg/l.) 6 maanden (bij recidive 9 maanden). De duur van de sanctie ten aanzien van rijden onder invloed correspondeert met de duur van de ingevolge de huidige OM-richtlijn inzake rijden onder invloed door de officier van justitie te vorderen ontzegging van de rijbevoegdheid.

Voorts is het niet zo dat in het voorgestelde systeem aan de (bestuurs-)rechter die het besluit tot administratieve inhouding moet toetsen, slechts een marginale rol is overgelaten. Hij dient te beoordelen of aan de voorwaarden voor oplegging van de sanctie is voldaan. In de eerste plaats dient hij daarvoor na te gaan, aan de hand van het beschikbare bewijs, of het betrokken feit inderdaad is gepleegd. Daarbij zal het in de regel om technisch bewijs gaan (behalve bij alcoholdelicten waarbij sprake is van een weigering om mee te werken of waarbij (nog) geen adem- of bloedalcoholgehalte bekend is). Bij de beoordeling van dat materiaal zal de bestuursrechter – net als thans de strafrechter – moeten nagaan of het op zodanige wijze (met procedurele en technische waarborgen) tot stand is gekomen dat de uitkomst van het onderzoek als voldoende bewijs van de mate van alcoholgebruik respectievelijk snelheidsoverschrijding kan worden aangemerkt. Vervolgens zal de rechter moeten nagaan of het feit, zoals het bewezen is, ook een «strafbaar» feit oplevert. Daarbij zal hij zich niet alleen moeten afvragen of het feit in de termen van een strafbepaling valt, maar ook – gelet op de samenhang met de strafrechtelijke procedure over hetzelfde feit – of er wellicht omstandigheden zijn waardoor in het concrete geval de strafbaarheid aan feit of dader komt te ontvallen. Bij dit laatste moet met name worden gedacht aan overmachtsituaties. In deze lijn is in het voorgestelde artikel 164a, tiende lid, WVV 1994 bepaald dat de administratieve inhouding moet worden beëindigd en het rijbewijs moet worden teruggegeven als de strafrechter de betrokkene (ondanks een bewezenverklaring) heeft ontslagen van rechtsvervolging.

Wat de bestuursrechter in het voorgestelde stelsel zoals gezegd niet kan, is in ieder concreet geval bepalen welke sanctie, gelet op alle omstandigheden van het geval, evenredig en passend is. De strafrechter kan dit wèl. In zoverre is het voorgestelde stelsel van administratieve inhouding van het rijbewijs zeker strakker dan de bestaande strafrechtelijke regeling van de ontzegging van de rijbevoegdheid. Uit deze stelselwijziging mag echter niet worden afgeleid – zoals de fractie van de VVD veronderstelt – dat wij de huidige straftoemtingspraktijk ten aanzien van ernstige verkeersdelicten minder juist achten. Ons voorstel berust op een bewuste keuze, om redenen zoals in de vorige paragraaf uiteengezet, voor een ander sanctiestelsel, namelijk een met een zo groot mogelijke preventieve werking ten aanzien van delicten waarbij algemeen de overtuiging bestaat dat zij krachtig moeten worden bestreden omdat zij de verkeersveiligheid ernstig in gevaar brengen. Met name menen wij dat in zo'n stelsel geen plaats meer is voor het rekening houden met allerlei persoonlijke omstandigheden van de dader (bijv. het zijn van beroepschauffeur), iets dat wel mogelijk is in ons strafrechtelijke stelsel. De grote kracht van het voorgestelde stelsel is juist dat de burger precies weet welke sanctie bij bepaald verkeersgedrag volgt en dat hij daarmee vooraf rekening kan houden. Personen die menen hun rijbewijs niet te kunnen missen, zullen extra oppasend moeten zijn. Op grond van deze overwegingen hebben wij afgezien van een bevoegdheid van de rechter om de opgelegde sanctie te verlagen op grond van de omstandigheden van het geval; dit in antwoord op vragen van leden van de fracties van VVD, D66 en SGP. Zo'n matigingsbevoegdheid zou een van de pijlers van ons voorstel (de zekerheid over de hoogte van de sanctie) ondergraven en daarmee onaanvaardbaar afbreuk zou doen aan de beoogde preventieve werking.

2. Strafverhoging bij roekeloos rijden

Voor de bij de eerste nota van wijziging voorgestelde verhoging van de maximumstraffen voor dood of zwaar lichamelijk letsel door schuld in het verkeer bestaat – zo constateren wij met genoegen – brede steun. Zij beantwoordt aan een in de praktijk bij de rechterlijke macht bestaande behoefte aan meer armslag teneinde ook in bepaalde gevallen van zeer

ernstig roekeloos rijgedrag recht te kunnen doen. Deze behoefte werd recentelijk tot uitdrukking gebracht in het arrest van het Hof Arnhem van 10 maart 1997 in de zogenaamde Porsche-zaak, waarin het Hof opmerkte dat «(a)ls het wettelijke strafmaximum geen adequate bestraffing mogelijk maakt, slechts aanpassing van dat wettelijke strafmaximum uitkomst (kan) bieden.» Zie hierover ook de brief van de minister van Justitie van 8 april 1997 aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer.

In het nader verslag zijn over het onderhavige voorstel enkele vragen gesteld, die wij hier achtereenvolgens zullen beantwoorden. De leden van de fractie van D66 vragen waarop de strafmaat voor roekeloos rijden in de Wegenverkeerswet 1994 gebaseerd is. Deze leden zouden graag een nadere onderbouwing zien van het feit dat er niet voor is gekozen om het Wetboek van Strafrecht als uitgangspunt te nemen bij alcohol- en snelheidsdelicten. Naar hun oordeel zou daarbij kunnen worden aangesloten bij artikel 287 Wetboek van Strafrecht (doodslag). Met name in gevallen waarin sprake is van recidive zou naar het oordeel van de hier aan het woord zijnde leden veel te zeggen zijn voor de redenering dat het gebruik van alcohol in het verkeer of het te hard rijden zou kunnen worden gezien als het nemen van een bewust risico.

Zoals in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 22 030, dat heeft geleid tot de vervanging van de voordien geldende Wegenverkeerswet door de Wegenverkeerswet 1994, is uiteengezet, heeft het in de Wegenverkeerswet 1994 voorziene sanctiestelsel ten opzichte van het sanctiestelsel van de Wegenverkeerswet belangrijke vereenvoudigingen ondergaan. In dat kader is het in de Wegenverkeerswet voorziene systeem, dat zich kenmerkte door een grote mate van differentiatie, vervangen door een uniform, helder en eenvoudig systeem waarin in beginsel is voorzien in slechts twee categorieën van sancties, onderscheidenlijk voor misdrijven en voor overtredingen. Dit heeft ertoe geleid dat de tegen bepaalde feiten bedreigde vrijheidsstraf in enkele gevallen wat hoger of lager is uitgevallen, of dat ter zake van een bedreigde geldboete een verschuiving naar de naasthogere geldboetecategorie heeft plaatsgevonden. Voor wat betreft de in de Wegenverkeerswet 1994 voorziene sancties op het veroorzaken van dood of lichamenlijk letsel door schuld en op joyriding, heeft ten opzichte van de Wegenverkeerswet geen wijziging plaatsgevonden van de aard van de bedreigde straffen of van de hoogte daarvan.

Zoals door de eerste ondergetekende bij brief van 11 mei 1995 (kamerstukken II 1994/95, 22 100, nr. 40) werd toegezegd, hebben wij naar aanleiding van de motie-Van Heemst (kamerstukken II, 1994/95 22 100, nr. 25) de mogelijkheden onderzocht om in de Wegenverkeerswet 1994 een nieuw artikel op te nemen met een opzet-variant van roekeloos rijden, dat dezelfde hoofdstraf zou moeten kennen als artikel 287 van het Wetboek van Strafrecht (doodslag). Zoals wij bij onze brief van 15 december 1995 (kamerstukken II 1995/96, 22 100, nr. 47) aan de Kamer hebben medegedeeld, heeft dit onderzoek tot de conclusie geleid dat het introduceren van een nieuwe gradatie van verwijtbaarheid tussen roekeloosheid – in rechtspraak en literatuur gezien als de ernstigste vorm van schuld – en voorwaardelijk opzet – de lichtste vorm van opzet – niet bestaanbaar is. Op grond hiervan hebben wij moeten afzien van een opzetvariant van roekeloos rijden. Uitgaande van dit gegeven hebben wij ervoor gekozen de thans tegen het door schuld veroorzaken van dood of lichamenlijk letsel in het verkeer bedreigde straffen fors te verhogen en de omstandigheid dat het betrokken ongeval is veroorzaakt of mede is veroorzaakt doordat de schuldige de maximumsnelheid in ernstige mate heeft overschreden, aan te merken als strafverzwarende omstandigheid. Door het huidige wettelijk strafmaximum, dat – zoals het Gerechtshof te Arnhem het in zijn arrest van 10 maart 1997 heeft verwoord – geen aan de maatschappelijke strafbehoefte beantwoordende bestraffing toelaat, te verhogen naar drie

jaar c.q., indien sprake is van strafverzwarende omstandigheden, naar negen jaar, krijgt de rechter meer ruimte om de mate van schuld van de veroordeelde aan het veroorzaken van dood of lichamelijk letsel in de strafmaat te verdisconteren en wordt een meer adequate bestraffing mogelijk gemaakt. Door de voorgestelde verhoging wordt de nu nog bestaande discrepantie tussen het strafmaximum dat in het Wetboek van Strafrecht wordt bedreigd tegen doodslag en het strafmaximum dat in de Wegenverkeerswet 1994 wordt bedreigd tegen het veroorzaken van dood door schuld in het verkeer, in belangrijke mate teruggebracht. Ook na die verhoging blijft er onderscheid in strafmaximum bestaan tussen het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994. Naar ons oordeel is laatstbedoeld onderscheid gerechtvaardigd omdat daarin het verschil in strafwaardigheid tussen een opzetdelict (Wetboek van Strafrecht) en een schuld delict (Wegenverkeerswet 1994) tot uiting komt.

Anders dan de leden van de fractie van D66 het zouden willen zien, is het voor het bewijs van de voor het vervullen van de delictsoomschrijving vereiste (voorwaardelijk) opzet niet voldoende dat de verdachte alcohol heeft gebruikt of dat hij te hard heeft gereden, maar is vereist dat hij zich willens en wetens heeft blootgesteld aan de aanmerkelijke kans dat andere verkeersdeelnemers door zijn gedraging het leven zullen verliezen, en dat hij die kans welbewust heeft aanvaard en op de koop heeft toegenomen. Indien de verdachte door zijn handelwijze ook zelf aanmerkelijk levensgevaar heeft gelopen, dient de rechter – aldus de Hoge Raad in zijn arrest van 15 oktober 1996 in de Porsche-zaak (NJ 1997, 199) – in zijn oordeel te betrekken dat – behoudens aanwijzingen van het tegendeel – naar ervaringsregelen niet waarschijnlijk is dat de verdachte de aanmerkelijke kans dat een frontale botsing met een tegemoetkomende auto zal plaatsvinden, en hij als gevolg van zijn gedraging zelf het leven zal verliezen, eveneens op de koop toe neemt. Gezien het door de Hoge Raad in de Porsche-zaak aangelegde criterium zal het er in een aantal gevallen niet eenvoudiger op worden ter zake van een verkeersongeval met dodelijke afloop met succes een vervolging ter zake van handelen in strijd met artikel 287 van het Wetboek van Strafrecht (doodslag) in te stellen, maar het blijft zeker denkbaar dat in bepaalde gevallen doodslag ten laste wordt gelegd.

De leden van de fractie van D66 vroegen of de regering nader kan motiveren waar de strafmaten van tien jaar en vijf jaar ontzegging van de rijbevoegdheid (zie het voorgestelde art. 179a WVV 1994) op zijn gebaseerd. Zoals wij reeds hebben gesteld in de toelichting op de nota van wijziging, hebben wij voor wat betreft de maximum duur van de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen bij veroordeling wegens doodslag of moord begaan met een motorrijtuig aansluiting gezocht bij artikel 179, vierde lid, van de Wegenverkeerswet 1994. Gezien de ernst van de in de artikelen 287 en 289 van het Wetboek van Strafrecht omschreven misdrijven achten wij aansluiting bij het in de Wegenverkeerswet 1994 voorziene maximum van tien jaar – de zwaarst denkbare bijkomende straf, die in geval van recidive kan worden opgelegd bij veroordeling wegens een aantal ernstige verkeersmisdrijven, opgesomd in artikel 179, eerste lid, van die wet – gepast. Voor wat betreft de maximum duur van de bijkomende straf bij veroordeling wegens een der in de artikelen 301, 302 of 303 van het Wetboek van Strafrecht omschreven misdrijven gepleegd met een motorrijtuig achten wij het in de Wegenverkeerswet 1994 voorziene maximum van vijf jaar, dat buiten het geval van recidive kan worden opgelegd bij veroordeling wegens de in artikel 179, eerste lid, van die wet opgesomde verkeersmisdrijven, gerechtvaardigd.

3. Overige vragen; algemeen

De leden van de fracties van PvdA en D66 vragen of de regering voornemens is om ruime bekendheid te geven aan de voorgestelde aanscherpingen van de regels met betrekking tot sanctionering van verkeersdelicten. Het antwoord luidt bevestigend. In het bijzonder van de voorgestelde administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs wordt een grote preventieve werking verwacht. Om deze preventieve werking te ondersteunen is het noodzakelijk dat de burger tijdig wordt geïnformeerd over de inhoud en mogelijke gevolgen van de aangescherpte regels. De voorlichtingsaanpak zal – gezien het feit dat het onderwerp in principe elke burger kan raken – naar verwachting een massamediaal karakter krijgen. Naast actieve persvoorlichting valt daarbij te denken aan een campagne-achtige aanpak (bijv. een Postbus-51-spot op televisie en radio, billboards langs de openbare weg e.d.). De nadere uitwerking van de voorlichtingsstrategie en -middelen zal plaatsvinden in overleg tussen de departementen van Justitie en Verkeer en Waterstaat en andere betrokken partijen, zoals politie en openbaar ministerie.

Het argument dat er in de buurt van de snelwegen geen opslagcapaciteit is voor het onderbrengen van inbeslaggenomen auto's, kon de leden van de PvdA-fractie niet overtuigen. Valt die ruimte niet te creëren, zo vroegen zij, en zouden juist voor iedereen zichtbare autosilo's niet een afschrikwekkende werking hebben? Deze leden zouden voorts graag van de regering vernemen welke praktische gevolgen de introductie van een wettelijke risico-aansprakelijkheid met zich zal brengen. Voorts zouden zij graag vernemen waarom een teruggaveregeling – indien de bestuurder niet de eigenaar is – afbreuk zou doen aan een dergelijke maatregel.

Zoals wij in onze brief van 15 december 1995 aan de Kamer (kamerstukken II 1995/96, 22 100, nr. 47) hebben uiteengezet, zijn aan het op grote schaal toepassen van het middel van inbeslagname en verbeurdverklaring dermate grote praktische en principiële nadelen verbonden – welke nadelen zich bovendien niet laten ondervangen door verbetering van de regelgeving terzake – dat die maatregel slechts in een beperkt aantal gevallen effectief zal kunnen zijn. Het creëren van voldoende opslagruimte voor inbeslaggenomen auto's in de buurt van snelwegen zou – daargelaten of voor iedereen zichtbare autosilo's een afschrikwekkende werking zouden hebben – weliswaar in beginsel denkbaar zijn, doch moet gezien de daaraan verbonden kosten, zeker ook in relatie tot de geringe mate van effectiviteit van het middel van inbeslagname, niet realiseerbaar worden geacht.

Zoals wij in onze brief van 15 december 1995 hebben uiteengezet, hebben wij niet voor een risico-aansprakelijkheid gekozen, omdat daardoor particulieren die niet beroeps- of bedrijfsmatig hun auto uitlenen, onevenredig zouden kunnen worden getroffen. Weliswaar zouden deze onevenredige gevolgen kunnen worden ondervangen door het introduceren van een hardheidsclausule of een teruggaveregeling, maar toepassing daarvan zou ernstig afbreuk doen aan de sanctie van inbeslagname. Met name indien een eventuele teruggaveregeling op grote schaal zou worden toegepast, zou het lonend kunnen zijn om in een geleende of gehuurde auto te rijden.

In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie willen wij uitdrukkelijk herhalen dat het voorstel voor een administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs niet inhoudt een diskwalificatie van de wijze waarop openbaar ministerie en strafrechter thans ernstige verkeersdelicten afdoen, maar voortkomt uit een bewuste keuze voor een ander sanctiestelsel, dat berust op twee pijlers: lik op stuk door middel van bestuurlijke afdoening en zekerheid over de hoogte van de sanctie. Een dergelijke wijze van sanctionering is niet mogelijk binnen de kaders van het strafrechtelijke stelsel, althans niet waar het gaat om een sanctie betreffende de rijbevoegdheid. De door de leden van de VVD-fractie

opgeworpen mogelijkheid van aanscherping van het transactie- en requireerbeleid van het OM is dan ook in onze ogen geen gelijkwaardig alternatief voor de voorgestelde administratieve sanctie.

Deze leden vragen verder of in het voorgestelde systeem de mogelijkheid bestaat dat OM en rechter strafuitsluitingsgronden en/of algemene beginselen van behoorlijk bestuur zullen gebruiken om de persoonlijke omstandigheden van de overtreder mee te wegen. In paragraaf 1 is aangegeven wat precies de ruimte is van officier van justitie en rechter bij de beantwoording van de vraag of een administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs moet worden opgelegd onderscheidenlijk gehandhaafd. Aangegeven is dat indien aan de voorwaarden daarvoor is voldaan, de officier van justitie verplicht is om de sanctie op te leggen. Van een *sanctiebevoegdheid*, waarvan de uitoefening aan beginselen van behoorlijk bestuur zou kunnen worden getoetst, is dus geen sprake. Wel kunnen c.q. moeten officier van justitie en strafrechter nagaan of sprake is van een *strafbaar* feit. In het kader van die vraag kunnen (moeten) zij acht slaan op omstandigheden die strafrechtelijk gezien een beroep op een rechtvaardigings- of schulduitsluitingsgrond zouden opleveren. Bijzondere (persoonlijke) omstandigheden kunnen er echter in het voorgestelde systeem, zoals uitvoerig beargumenteerd, niet toe leiden dat een lagere sanctie wordt opgelegd dan wettelijk voor de betrokken overtreding is voorzien.

De leden van de VVD-fractie zijn geïnteresseerd in de recidivegegevens voor verkeersdelinquenten. In het bijzonder vragen zij of er informatie beschikbaar is over het recidivegevaar in die gevallen waarin de persoonlijke omstandigheden bij de strafoplegging zijn meegewogen. Dergelijke specifieke informatie is ons niet bekend. In het algemeen kan men stellen dat onderzoek naar de (speciaal-preventieve) effecten van bepaalde sancties niet eenvoudig is, gelet op de diverse op het gedrag van betrokkenen inwerkende factoren en op het onderscheid tussen kennis en attitudes enerzijds en het feitelijk gedrag anderzijds. Dit wordt geïllustreerd door een evaluatie-onderzoek van de Alcohol Verkeer Cursussen (WODC 1992, reeks Onderzoek en Beleid, nr. 121). Een van de conclusies van dit onderzoek was wel dat, nu alcohol-verkeersdelinquentie een hardnekkige vorm van gedrag is, de op verandering gerichte interventie ingrijpend moet zijn. Daarbij werd als voorbeeld genoemd de intrekking van het rijbewijs (a.w., blz. 47/48).

De leden van de VVD-fractie vragen verder hoe het stelsel van administratieve inhouding zich verhoudt tot het voornemen van de regering om het requireerbeleid van het OM te matigen. Zij doelen hiermee, naar wij begrijpen, op de aankondiging van de minister van Justitie om, ter beheersing van het aantal en de duur van de lange gevangenisstraffen, de ontwikkeling in de opgelegde straffen en de beschikbare detentiecapaciteit beter te gaan *monitoren* en waar nodig het requireerbeleid daaraan aan te passen (zie de nota «In juiste verhouding, Beleidsvoornemens met betrekking tot rechtshandhaving en veiligheid», kamerstukken II 1995/96, 24 802, nr. 2). Wij zien echter geen direct verband tussen dit voornemen van de minister van Justitie en het onderhavige voorstel, nu het voorstel voor de administratieve sanctie van inhouding geen gevolgen heeft voor de met de oplegging van lange gevangenisstraffen gemoeide detentiecapaciteit.

Deze leden vragen verder of wij de voordelen van regelmatige en nauwgezette controle en van bevordering van de doorloopsnelheid van verkeerszaken hebben afgewogen tegen het voorgestelde doel, het bewerkstelligen van een gedragsverandering teneinde het aantal ernstige snelheids- en alcoholdelicten terug te dringen. Wij zijn van mening dat wij niet het een kunnen doen en het andere laten. Verkeershandhaving kan slechts effectief zijn bij een integrale aanpak, bestaande uit zowel preventieve als repressieve maatregelen. Naast de door de vragenstellers

genoemde maatregelen is er dan ook wel degelijk plaats voor stringente, op bepaalde ernstige verkeersdelicten gerichte sancties.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering hen te informeren over de wijze van berechting en sanctionering van verkeersdelicten in de ons omringende landen zoals Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland en België. Bij onze brief van 7 maart 1995 (kamerstukken II 1994/95, 22 100, nr. 23) informeerden wij de Kamer reeds over het zowel in Duitsland als in Frankrijk bestaande puntenstelsel voor verkeersovertredingen en de ervaringen die in die landen met een dergelijk stelsel zijn opgedaan. Voor een uiteenzetting daaromtrent moge worden verwezen naar die brief. Met nadruk wijzen wij er op dat noch Duitsland noch Frankrijk – en hetzelfde geldt voor België en Groot-Brittannië – een systeem voor de afdoening van verkeersovertredingen kent zoals te onzent is voorzien op grond van de Wet Mulder. Evenmin kennen de ons omringende landen een systeem ten aanzien van de aansprakelijkheid van de kentekenhouder voor overtredingen die met het voertuig zijn begaan. Reeds op grond van de geschetste verschillen in handhavingsregime achten wij een vergelijking van het Nederlandse sanctiestelsel met de wijze waarop in de ons omringende landen verkeersdelicten worden berecht en gesanctioneerd, niet goed mogelijk.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie merken wij op dat de organisatie voor het beroepsgoederenvervoer niet over het voorgestelde systeem is geraadpleegd. Hun vraag of wij de huidige straftoemettingspraktijk – waarin, zoals deze leden stellen, bij een *first offender* nogal eens wordt gekozen voor een voorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid of een weekendontzegging, al dan niet in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf en/of forse geldboete – ontoereikend achten, is in het voorgaande reeds beantwoord. Dat het voorgestelde systeem in voorkomende gevallen met name voor een beroepschauffeur strenger uit kan pakken dan het bestaande strafrechtelijke stelsel, doet onzes inziens niet af aan de dringende redenen die ook van de zijde van de Tweede Kamer in het verleden zijn aangevoerd voor aanscherping van het sanctie-instrumentarium bij ernstige verkeersdelicten en die aan dit voorstel ten grondslag liggen. De omstandigheid dat oplegging van de administratieve sanctie tot gevolg zou kunnen hebben dat een chauffeur wordt ontslagen en daarmee tot een beroep op de Algemene bijstandswet of de werkloosheidsvoorzieningen zou kunnen leiden, is naar onze mening geen omstandigheid die bij de behandeling van dit wetsvoorstel specifiek van belang is. Ook andere sancties, bijvoorbeeld een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, kunnen tot het verlies van een baan leiden en dus uiteindelijk tot een beroep op de collectieve voorzieningen.

De aan het woord zijnde leden van de VVD-fractie vragen tot slot of er in het strafrecht nog andere delicten zijn waarvoor een minimum-sanctionering geldt. Zoals in paragraaf 1 reeds gesteld kent het Nederlandse strafrecht geen bijzondere strafminima. Het wetsvoorstel brengt hier geen wijziging in. Wij stellen immers voor de betrokken verkeersdelicten niet een bijzonder strafminimum *binnen het strafrecht* voor, maar overheveling van deze delicten – voor zover het betreft de sanctie ten aanzien van de rijbevoegdheid – naar het bestuursrecht. In het bestuursrecht zijn wettelijk gefixeerde sancties niet ongebruikelijk; zie bijvoorbeeld artikel 27, eerste en tweede lid, van de Werkloosheidswet (zoals gewijzigd bij de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid, Stb. 1996, 248). Overheveling naar het bestuursrecht is ten aanzien van de door de vragenstellers genoemde delicten als moord, doodslag en verkrachting mogelijk noch gewenst, reeds omdat bij deze delicten in de regel een geheel andere sanctie aan de orde is, namelijk gevangenisstraf, en die sanctie slechts door de strafrechter kan worden opgelegd (vgl. art. 113, derde lid, Grondwet).

De leden van de fractie van D66 constateren dat als gevolg van de

voorgestelde ondergrens van 30 kilometer per uur overtredingen van de maximumsnelheid met 50 procent in woonerven en in 30-kilometer-per-uur-gebieden niet zullen kunnen worden bestraft met de voorgestelde administratieve inhouding van het rijbewijs. Deze leden informeren welke sanctie er ingevolge de Wet Mulder op deze overtredingen staat, en vragen om een nadere onderbouwing van het gekozen systeem. Zoals wij in paragraaf 1.2 van deze nota hebben uiteengezet, hechten wij er aan het bestaande systeem van afdoening via de Wet Mulder intact te houden en achten wij het «ontmulderen» van feiten die thans onder de Wet Mulder vallen, ongewenst vanwege het effect daarvan op de snelheid en doeltreffendheid waarmee deze feiten kunnen worden afgedaan. Om die reden hebben wij er voor gekozen om voor wat betreft de toepassing van de voorgestelde sanctie van administratieve inhouding van het rijbewijs een ondergrens in te bouwen van 30 kilometer per uur. Als gevolg van het inbouwen van die ondergrens blijft overschrijding van de maximumsnelheid in woonerven en in 30-kilometer-per-uur-gebieden met niet meer dan 30 kilometer per uur, net zoals thans reeds het geval is, onder de werking van de Wet Mulder vallen. Ingevolge de bij die wet behorende bijlage varieert de administratieve sanctie op overschrijding van de binnen de bebouwde kom geldende maximumsnelheid, afhankelijk van de mate van overschrijding en van de categorie van weggebruikers, van 50 tot 250 gulden. Indien de overschrijding van de maximumsnelheid meer dan 30 kilometer per uur bedraagt, is daarmee tevens voldaan aan het voorgestelde criterium van overschrijding van de maximumsnelheid met meer dan 50 procent en wordt tot toepassing van de voorgestelde sanctie van administratieve inhouding van het rijbewijs overgegaan.

In antwoord op de desbetreffende vraag van deze leden wijzen wij erop dat de verhoging van de administratieve sanctie met drie respectievelijk twee maanden bij herhaling van een ernstig alcohol- respectievelijk snelheidsdelict binnen vijf jaar is gebaseerd op het huidige requireerbeleid van het openbaar ministerie ten aanzien van de ontzegging van de rijbevoegdheid (zie de OM-Richtlijn inzake rijden onder invloed gebaseerd op de Wegenverkeerswet 1994 (Stcr. 1996, 42) en de Richtlijn inzake misdrijven, overtredingen en gedragingen als bedoeld in de WAHV, waarin zijn opgenomen de bijlagen van deze wet en het Transactiebesluit 1994). Een verdere verhoging van de sanctie van inhouding van het rijbewijs bij recidive lijkt ons niet noodzakelijk, nu de kracht van deze sanctie vooral schuilt in de zekerheid dat bij een bepaalde overtreding een sanctie van een bepaalde duur volgt en het dus niet zozeer gaat om die duur zelf.

De leden van de D66-fractie vragen waarom ooit rijden onder invloed is aangemerkt als misdrijf en overschrijding van de maximumsnelheid als overtreding. Mogelijk heeft dit onderscheid te maken met het feit dat lange tijd (tot begin jaren vijftig) weinig specifieke snelheidsregels hebben gegolden, naast het algemene gevaarzettingsverbod zoals thans neergelegd in artikel 5 WVV 1994. Anders dan rijden onder invloed, dat in de Wegenverkeerswet van 1935 tot misdrijf werd verheven, werd de overschrijding van bepaalde snelheidslimieten vermoedelijk niet ervaren als een zelfstandige oorzaak van het toenemende aantal verkeersongevallen. Zoals de vragenstellers terecht aangeven is dit in de huidige tijd anders, nu de handhaving van de maximumsnelheden gelet op de in de vraag genoemde omstandigheden van essentieel belang is geworden voor de verkeersveiligheid. Op zichzelf zou dit reden kunnen zijn om bepaalde excessieve snelheidsdelicten als misdrijf te kwalificeren. Uit praktisch oogpunt bestaat daartoe onzes inziens echter geen noodzaak. Ten eerste zijn de verschillen in strafpositie tussen rijden onder invloed en overschrijding van de maximumsnelheid niet zodanig dat de strafrechter bij de berechting van snelheidsovertreders te weinig armslag zou hebben (namelijk voor rijden onder invloed maximaal 3 maanden gevangenisstraf, geldboete van de derde categorie en/of 5 jaren ontzegging van de

rijbevoegdheid en voor een snelheidsovertreding 2 maanden hechtenis, geldboete van de tweede categorie en/of 2 jaren ontzegging rijbevoegdheid). Ten tweede stelt het onderhavige wetsvoorstel ernstige alcohol- en snelheidsdelicten voor wat betreft de oplegging van de sanctie van inhouding van het rijbewijs juist op één lijn.

Vervolgens vragen de leden van de D66-fractie zich, naar wij begrijpen, af of wij aanleiding zien het delict rijden onder invloed, zijnde een misdrijf, over te hevelen van de Wegenverkeerswet 1994 naar het Wetboek van Strafrecht. Wij beantwoorden deze vraag ontkennend. Buiten het Wetboek van Strafrecht, in wetten die betrekking hebben op bijzondere terreinen van het maatschappelijk verkeer, komen immers talloze misdrijven voor, zonder dat met deze wettelijke indeling afbreuk wordt gedaan aan de ernst van de betrokken delicten. Wij wijzen bijvoorbeeld op de misdrijven die voorkomen in de Opiumwet.

De leden van de fractie van D66 zeggen niet uit het wetsvoorstel te kunnen opmaken of de mogelijkheid tot het opleggen van straf aan de juridische bestuurder ook bestaat wanneer het gaat om de in het wetsvoorstel voorgestelde sancties op alcohol- en snelheidsdelicten en om de straffen die staan op dood door schuld en het toebrengen van lichamelijk letsel door schuld. Zij vragen of de regering dit nader kan toelichten. Bij het merendeel van de krachtens de Wegenverkeerswet 1994 strafbaar gestelde feiten richt het verbod zich tot de bestuurder. Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel m, van de Wegenverkeerswet 1994 wordt onder bestuurder van een motorrijtuig verstaan degene die het motorrijtuig bestuurt of degene die, overeenkomstig de bij algemene maatregel van bestuur gestelde voorwaarde, wordt geacht het motorrijtuig onder zijn onmiddellijk toezicht te doen besturen. Op grond van deze voorziening (het zgn. juridisch bestuurderschap) wordt in gevallen, waarin sprake is van besturen onder toezicht (dit doet zich voor bij het geven van rijonderricht en in de examensituatie), de toezichthouder (de rijinstructeur c.q. de examiner) als bestuurder aangemerkt en worden de op het feit gestelde sancties opgelegd aan de toezichthouder (de zgn. juridische bestuurder) en niet aan de feitelijke bestuurder. Onder meer doet zich dit voor bij overtreding van de maximumsnelheid. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan de op het feit gestelde strafrechtelijke sancties maar ook aan de voorgestelde administratieve sanctie (vgl. ook de tekst van het voorgestelde artikel 164a: indien tegen «de bestuurder» proces-verbaal is opgemaakt, houdt de officier van justitie de ingevorderde bewijzen in). Daarnaast bevat de Wegenverkeerswet 1994 een aantal bepalingen waarbij het verbod zich richt tot «een ieder» dan wel «een ieder die aan het verkeer deelneemt». Onder meer is hiervan sprake bij het in artikel 6 voorziene verbod op het door schuld veroorzaken van een verkeersongeval waardoor een ander wordt gedood of aan een ander lichamelijk letsel wordt toegebracht. Gezien de formulering van het verbod kunnen de op dit delict gestelde straffen in gevallen waarin sprake is van rijden onder toezicht zowel aan de feitelijke bestuurder als aan de juridische bestuurder worden opgelegd. Ten slotte bevat de Wegenverkeerswet 1994 een aantal bepalingen waarbij het verbod expliciet is gericht tot zowel degene die feitelijk bestuurt als tot degene onder wiens toezicht wordt bestuurd. Onder meer gaat het daarbij om rijden onder invloed (art. 8 Wegenverkeerswet 1994). Ook in die gevallen kan de bedreigde straf zowel aan de feitelijke bestuurder als aan de juridische bestuurder worden opgelegd.

De vraag van deze leden naar de aan de nieuwe regels te geven publiciteit is hiervoor reeds beantwoord.

Artikel 6 EVRM

De meeste over artikel 6 EVRM gestelde vragen zijn met de uiteenzetting in paragraaf 1 reeds beantwoord. De resterende vragen beantwoorden wij als volgt.

De leden van de CDA-fractie vragen of de invoering van een puntenstelsel niet meer mogelijkheden tot gericht en genuanceerder optreden geeft dan de voorgestelde administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs, en of een dergelijk puntenstelsel niet beter in de opzet van de Wet Mulder past. Zoals wij in onze brief van 7 mei 1995 aan de Kamer (kamerstukken II 1994/95, 22 100, nr. 23) hebben uiteengezet, ligt de kracht van een puntenstelsel met name in de preventieve werking die ervan uitgaat. Deze preventieve werking zou zich naar ons oordeel met name laten gelden indien sprake zou zijn van een cumulatie van punten die worden toegekend ter zake van het begaan van relatief lichte en veel voorkomende overtredingen. Het gaat daarbij dan echter juist om verkeersovertredingen die thans administratiefrechtelijk worden afgedaan op grond van de Wet Mulder. Zoals wij in genoemde brief en in paragraaf 1.2 van deze nota hebben betoogd, zouden wij het zeer ongewenst achten om deze overtredingen voor een (groot) deel te «ontmulderen», gezien het effect daarvan op de snelheid en doeltreffendheid waarmee deze feiten kunnen worden afgedaan. Wij hebben dan ook geconcludeerd dat van de indiening van een puntenstelsel moet worden afgezien. Bij de thans in het kader van het onderhavige voorstel van wet voorgestelde sanctie van administratieve inhouding van het rijbewijs gaat het dan ook niet om de relatief lichte overtredingen die onder de werking van de wet Mulder vallen, maar om ernstige alcoholdelicten en ernstige snelheidsdelicten, welke delicten in zodanige mate een bedreiging voor de verkeersveiligheid vormen, dat het alleszins gerechtvaardigd is de betrokken bestuurder direct te treffen in de mogelijkheid om aan het verkeer deel te nemen.

De leden van de CDA-fracties wijzen op de mogelijke samenloop van procedures ter zake van hetzelfde feit en vragen of niet het risico van rechtsongelijkheid en onduidelijkheid bestaat. In paragraaf 1.1. hebben wij reeds uiteengezet waarom deze samenloop niet tot onverenigbare of onredelijke uitkomsten behoeft te leiden. Samenloop van een beklagprocedure tegen de invordering en een bezwaarschriftprocedure tegen de sanctie van inhouding zal na de wijziging zoals wij die in bijgaande nota van wijziging voorstellen niet meer kunnen voorkomen, nu in de betrokken gevallen – de ernstige alcohol- en snelheidsdelicten van artikel 164, tweede lid – ook tegen de invordering door de politie de Awb-procedure wordt opengesteld. Om te voorkomen dat bij de burger onduidelijkheid bestaat over het aangewezen rechtsmiddel, wordt verder voorgeschreven dat de opsporingsambtenaar die het rijbewijs invordert, de betrokkene schriftelijk over dit rechtsmiddel informeert.

Deze leden constateren verder een verschil van mening tussen de regering en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak met betrekking tot de vraag of het voorgestelde administratieve sanctiestelsel in overeenstemming is met artikel 6 EVRM. Zij vragen of de regering bereid is dit juridische vraagpunt aan een onafhankelijke derde ter advisering voor te leggen. Zoals de NVvR in haar advies zelf al aangeeft, bestaat in de literatuur geen eenduidigheid over onder andere de reikwijdte van de ingevolge artikel 6 EVRM vereiste rechterlijke toetsing en is de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens op dit punt nog in ontwikkeling. Ook een onafhankelijke deskundige zal die duidelijkheid niet kunnen scheppen. In het bovenstaande is voldoende beargumenteerd dat het voorgestelde stelsel de toets van artikel 6 kan doorstaan. Wij hebben daarbij ook aangegeven dat de rechterlijke beoordeling zich in het voorgestelde stelsel – anders dan de NVvR veronderstelde – mede uitstrekt tot de aanwezigheid van een rechtvaardigings- of een schuld-

uitsluitingsgrond. Het is dus niet juist dat in het voorgestelde systeem de werking van het beginsel «geen straf zonder schuld» is uitgeschakeld.

De leden van de D66-fractie vragen of de officier van justitie in bijzondere omstandigheden op grond van het opportuniteitsbeginsel kan besluiten de inhouding van het rijbewijs te beëindigen. Dit is niet het geval. Als aan de voorwaarden voor oplegging van een administratieve sanctie is voldaan, schrijft de wet de oplegging van een sanctie voor een bepaalde duur dwingend voor. Wel zal de officier van justitie het rijbewijs onverwijld moeten teruggeven zodra blijkt dat aan een van die voorwaarden niet is voldaan (bijv. als hem blijkt dat de gebruikte meetapparatuur ondeugdelijk was, zodat de overtreding niet kan worden vastgesteld). In lijn hiermee schrijft artikel 164a, tiende lid, teruggave voor indien de strafrechter in de hoofdzaak bevindt dat geen strafbaar feit is gepleegd en daarom de betrokkene vrijspreekt of van rechtsvervolgung ontslaat. Verder volgt uit de voorgestelde regeling dat de officier het rijbewijs ook dient terug te geven indien bijvoorbeeld uit een later beschikbaar gekomen resultaat van een bloedonderzoek blijkt dat het bloedalcoholgehalte van betrokkene toch niet hoger was dan 1,3 promille (het aanvankelijke ernstige vermoeden van een te hoog alcoholgehalte (zie art. 164, tweede lid, onderdeel a, WVV 1994) kan dan geen grond zijn om de sanctie voort te zetten; de uitvoering van de sanctie tot dat moment moet overigens wel rechtmatig worden geacht).

Deze leden wijzen verder op het verschil in sanctionering dat ontstaat tussen snelheidsovertreders die worden staande gehouden en snelheids-overtreders die op kenteken worden bekeurd. Alleen bij de eerste groep is de voorgestelde regeling van de administratieve inhouding van het rijbewijs van toepassing. Deze leden vragen of dit verschil geen rechtsongelijkheid meebrengt. Wij menen dat dit niet het geval is. Ten eerste wijzen wij deze leden erop dat de strafrechtelijke variant van de administratieve inhouding van het rijbewijs – de ontzegging van de rijbevoegdheid – in beginsel ook kan worden opgelegd aan degene die bij afwezigheid van een bekende bestuurder aansprakelijk is voor de verkeersovertreding (zie art. 181, eerste lid, jo. 179, derde lid, WVV 1994). Dit neemt niet weg dat het voorgestelde systeem van administratieve inhouding strakker is dan het bestaande strafrechtelijke sanctie-instrumentarium. In zoverre hebben degenen die op kenteken worden bekeurd «geluk». Wij herhalen hier echter ons standpunt dat dit nog niet een *ongerechtvaardigd* onderscheid in behandeling oplevert. Dat iemand de «pech» heeft te worden staandegehouden, neemt immers niet weg dat hij een ernstig verkeersdelict heeft begaan en dat hij in het systeem van het wetsvoorstel van tevoren precies wist wat de consequenties van zijn handelen zouden zijn als hij zou worden staandegehouden. Overigens dient wel te worden voorkomen – mede met het oog op het maatschappelijk draagvlak voor de verkeershandhaving – dat het verschil in behandeling van op kenteken bekeurde snelheidsovertreders en van staandegehouden overtreders al te groot wordt. De minister van Justitie beziet dan ook thans, samen met het openbaar ministerie, of het bestaande transactie- en requireerbeleid met betrekking tot snelheids-overtredingen aanpassing behoeft zodra de nieuwe sanctie in werking is getreden. In het bijzonder is daarbij de vraag of de huidige absolute grens – een overschrijding van 70 km/u – waarboven het OM in beginsel pas een ontzegging van de rijbevoegdheid vordert, niet bijstelling (naar beneden) behoeft gelet op het relatieve (vijftig-procents)criterium van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie vragen tot slot of er extra maatregelen nodig zijn ten aanzien van personen die een bedrijfs- of lease-auto rijden. Hun veronderstelling daarbij dat bij deze groep weggebruikers de administratieve inhouding van het rijbewijs om bewijstechnische redenen moeilijk of zelfs onmogelijk is, is echter onjuist. Deze sanctie kan immers

alleen worden opgelegd in geval van staandehouding van de overtreder. In dat geval is er geen twijfel over de identiteit van de bestuurder.

De leden van de SGP-fractie vragen of de beoogde generaal-preventieve werking van de regeling c.q. de sanctie zich verdraagt met de veronderstelling van algemene gevaarzetting als gevolg van overschrijding van maximum-snelheidsgrenzen. Om deze veronderstelling aannemelijk te maken zou, naar het oordeel van deze leden, uit de memorie van toelichting duidelijk geworden moeten zijn dat bedoelde veronderstelling is gebaseerd op onderzoek. Deze leden vragen voorts op welke onderzoeksresultaten de regering de stelling baseert dat van gevaar van recidive in ieder geval sprake is bij een overschrijding van de toegestane maximumsnelheid met 70 kilometer of meer.

Het verband tussen snelheid en verkeersveiligheid is, zoals in de bij brief van 20 december 1996 aan de Kamer aangeboden Evaluatienota Snelheden wordt gesteld, in vele onderzoeken aangetoond. Uit die onderzoeken blijkt dat bij afnemende snelheid het totaal aantal ongelukken afneemt, terwijl de ernst van de ongelukken nog veel sterker afneemt. Zo zou een snelheidsreductie van 5 procent bijvoorbeeld kunnen leiden tot een daling van het aantal dodelijke slachtoffers met ongeveer 15 procent. In het advies dat door de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) is uitgebracht ten behoeve van het Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid 1996–2000 («De bakens verzetten»), stelt de SWOV dat verlaging van de gemiddelde snelheid met 1 procent leidt tot 3 procent minder ongevallen en 5 procent minder ernstige letsels. Concrete onderzoeken waarin wordt aangetoond dat bij excessieve overschrijding van de toegestane maximumsnelheid gevaar voor recidive mag worden aangenomen, zijn ons niet bekend. Wij menen echter dat degene die de maximumsnelheid excessief overschrijdt, daarmee blijk geeft van een structureel gebrek aan inzicht in de consequenties van zijn verkeersgedrag. Gezien dat structurele gebrek aan inzicht gaat het in dergelijke gevallen niet om een incidentele overtreding en is derhalve sprake van gevaar voor recidive. Overigens spelen bij de voorgestelde administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs, naast het voorkomen van recidive, ook andere elementen een rol zoals de onmiddellijke beëindiging van een gevaarlijke situatie en leedtoevoeging.

De leden van de SGP-fractie vragen tot slot of op basis van de voorgestelde regeling in de toekomst een beschikking van de Hoge Raad niet meer mogelijk zal zijn. Zij noemen daarbij als voorbeeld HR 22 juni 1993, VR 1994, 29. In deze beschikking stond centraal de bevoegdheid van de officier van justitie om, vooruitlopend op een ontzegging van de rijbevoegdheid door de strafrechter, het rijbewijs in te houden indien ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de betrokkene opnieuw een ernstig verkeersdelict zal begaan (zie thans art. 164, vierde lid, tweede volzin, WVV 1994). In de huidige regeling kan de belanghebbende bij klaagschrift tegen die (voorlopige) maatregel opkomen, eerst bij de rechtbank en vervolgens eventueel bij de Hoge Raad. In de regeling van het wetsvoorstel wordt voor bepaalde ernstige alcohol- en snelheidsdelicten een aparte procedure gecreëerd. Voor die delicten worden, zoals gezegd, de ontzegging van de rijbevoegdheid door de strafrechter en, vooruitlopend daarop, de bevoegdheid van de officier van justitie tot inhouding van het rijbewijs omgezet in een verplichting voor het OM om, indien aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan, een administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs op te leggen. Tegen dit besluit staan ingevolge de Algemene wet bestuursrecht bezwaar bij het openbaar ministerie en beroep bij de bestuursrechter open. In alle andere gevallen van gevaarlijk verkeersgedrag behoudt het OM de bevoegdheid tot inhouding van het rijbewijs vooruitlopend op een ontzegging van de rijbevoegdheid (zie het voorgestelde art. 164b, eerste lid) en kan de betrokkene onveranderd tegen de uitoefening van die

bevoegdheid opkomen in een beklagprocedure als waarvan sprake was in de genoemde beschikking van de Hoge Raad.

II. ARTIKELEN

Artikel 164

De leden van de GPV-fractie vragen waarom niet is gekozen voor het invorderen van het bromfietscertificaat als administratieve sanctie voor ernstige snelheids- en alcoholdelicten. Waar in de door de regering voorgestelde regeling bromfietzers die in het bezit zijn van een rijbewijs, hun rijbewijs inleveren, terwijl bromfietzers die geen rijbewijs hebben, niets behoeven in te leveren, zou het invorderen van het bromfietscertificaat de rechtsgelijkheid van bromfietzers onderling bevorderen. Anders dan de leden van de GPV-fractie kennelijk veronderstellen, is de voorgestelde regeling niet van toepassing ten aanzien van bestuurders van bromfietsen. In artikel 164, derde lid, is zulks expliciet tot uitdrukking gebracht voor wat betreft de vordering tot overgifte van het rijbewijs, terwijl ingevolge artikel 164a, tweede lid, de voorgestelde inhouding van het rijbewijs bij wege van administratieve sanctie expliciet buiten toepassing wordt verklaard waar het gaat om bestuurders van bromfietsen. Van de door de leden van de GPV-fractie veronderstelde rechtsongelijkheid tussen bromfietzers die in het bezit zijn van een rijbewijs en bromfietzers die geen rijbewijs hebben, is in zoverre derhalve geen sprake. Overigens is een politie-ambtenaar respectievelijk de officier van justitie wel bevoegd om van bromfietzers die een ernstig verkeersdelict begaan en die over een (auto)rijbewijs beschikken, dat rijbewijs in te vorderen respectievelijk in te houden indien zij daartoe in de omstandigheden van het geval aanleiding zien (art. 164, vierde lid, en art. 164b, eerste lid).

Van de door de leden van de GPV-fractie gesuggereerde invordering en administratieve inhouding van bromfietscertificaten hebben wij bewust afgezien. De verplichting tot het hebben van een bromfietscertificaat is ingevoerd om te voorkomen dat beginnende jonge bromfietzers – die blijkens de verkeersongevallenstatistieken een risico-groep van de eerste orde vormen – zonder enige voorbereiding aan het verkeer gaan deelnemen. Het bromfietscertificaat, dat wordt uitgereikt indien de betrokken bromfietser is geslaagd voor een theorie-examen en in die zin het beste vergeleken kan worden met het theorie-certificaat voor rijbewijsplichtige motorrijtuigen, is een eenmalig toelatingsdocument tot het verkeer en heeft als zodanig een wezenlijk andere status dan het rijbewijs.

Artikel 164a, tiende lid

De leden van de VVD-fractie vragen of de omstandigheid dat zowel de bestuursrechter (oordelend over de administratieve inhouding van het rijbewijs) als de strafrechter (oordelend over de strafrechtelijke consequenties) zich met een en hetzelfde feitencomplex kunnen bezighouden, in overeenstemming is met de rechtszekerheid en de rechtseenheid. Wij menen dat dit het geval is. De rechtszekerheid en rechtseenheid worden mede gewaarborgd door de samenloopbepaling vervat in het voorgestelde artikel 164a, tiende lid, WVW 1994. Samenloop van sancties, te beoordelen door verschillende rechters, komt overigens vaker voor, bijvoorbeeld in het sociaal-zekerheidsrecht en het milieurecht. Voor een nadere beschouwing hierover verwijzen wij naar par. 1.1.

De leden van de D66-fractie vragen wie onder de «ambtenaar van het openbaar ministerie» moet worden verstaan. Dit zal in de regel de officier van justitie zijn. De terminologie «ambtenaar van het openbaar minis-

terie», waarover de WVV 1994 op enkele plaatsen nog spreekt, is verouderd. In plaats daarvan heeft het onzes inziens de voorkeur om zo veel mogelijk de betrokken functionaris van het OM te noemen. Dit is ook in overeenstemming met de reorganisatie van het openbaar ministerie: daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de rechterlijke ambtenaren van het OM (de personen aan wie de wettelijke taken en bevoegdheden van het OM toekomen) en de andere ambtenaren («de ondersteuning»). Voorgesteld wordt dan ook om in het onderhavige wetsvoorstel de uitdrukking «ambtenaar van het openbaar ministerie» te vervangen door: de officier van justitie. Verwezen zij verder naar de toelichting op de tweede nota van wijziging.

Artikel 164b

De leden van de VVD- en GPV-fractie vragen wanneer het recidivegevaar, dat is vereist voor de (voorlopige) inhouding ingevolge het voorgestelde artikel 164b, feitelijk aanwezig kan worden geacht. De wet zegt hierover alleen dat dit recidivegevaar moet zijn gebaseerd op «feiten of omstandigheden». Veelal zullen deze feiten en omstandigheden bestaan uit eerdere veroordelingen of transacties ter zake van een gevaarlijk verkeersdelict, blijkend uit de justitiële documentatie (de OM-richtlijn inzake rijden onder invloed gaat hierbij uit van een termijn van vijf jaar voorafgaande aan de dag van invordering). Politie en OM kunnen echter ook uit andere hoofde wetenschap hebben van de gevaarlijkheid van het verkeersgedrag van betrokkene, bijvoorbeeld op grond van mutaties in dagrapporten van de politie. Verder wijzen wij erop dat het voorgestelde artikel 164b, eerste lid, niet eist dat het recidivegevaar betrekking heeft op hetzelfde soort verkeersdelicten als waarvoor het rijbewijs is ingevorderd. Zo is denkbaar dat het rijbewijs van iemand die is aangehouden voor een ernstig alcoholdelict (zij het niet een als bedoeld in artikel 164, tweede lid), door het OM ingevolge artikel 164b wordt ingehouden omdat betrokkene zich eerder heeft schuldig gemaakt aan ernstige snelheidsovertredingen en zich daarmee, in combinatie met het alcoholdelict, een gevaarlijk verkeersdeelnemer heeft betoond.

Het is de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk in hoeverre het in geval van recidive mogelijk is het rijbewijs te laten vervallen. Deze leden vragen in hoeverre het standpunt van de regering dat voldoende mogelijkheden aanwezig zijn om op te treden bij recidive, in de praktijk betekent dat weggebruikers die zich met regelmaat schuldig maken aan onveilig rijgedrag, er op kunnen rekenen dat hun rijbewijs vervallen wordt verklaard.

Zoals wij in de nota naar aanleiding van het verslag hebben betoogd, geeft de reeds bestaande mogelijkheid om bij bepaalde overtredingen het rijbewijs in te vorderen en in te houden in afwachting van oplegging, door de rechter, van de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen, in combinatie met de thans voorgestelde administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs, naar ons oordeel voldoende mogelijkheden om op te treden tegen recidivisten. In aanvulling daarop vestigen wij de aandacht van de leden van de fractie van de PvdA tevens op de in de artikelen 130 tot en met 134 van de Wegenverkeerswet 1994 voorziene procedure die het mogelijk maakt van een houder van een rijbewijs, van wie wordt vermoed dat hij niet meer beschikt over de voor deelneming aan het verkeer vereiste rijvaardigheid of geschiktheid, te vorderen dat hij zich onderwerpt aan een onderzoek naar zijn rijvaardigheid of geschiktheid. Indien het vermoeden van onvoldoende rijvaardigheid of geschiktheid door het resultaat van het onderzoek wordt bevestigd, wordt het rijbewijs van betrokkene voor de categorie of de categorieën waarop de vordering betrekking heeft, ongeldig verklaard. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om aan een houder van een rijbewijs, van wie wordt vermoed dat hij niet langer

beschikt over de voor deelneming aan het verkeer vereiste rijvaardigheid of geschiktheid, de verplichting op te leggen tot het ondergaan van zogenaamde educatieve maatregelen ter bevordering van zijn rijvaardigheid of geschiktheid. Bij de in de artikelen 130 tot en met 134 van de Wegenverkeerswet 1994 voorziene vorderingsprocedure gaat het om het rijbewijs als vergunning. Voldoet de betrokken rijbewijshouder blijkens de resultaten van het gevorderde onderzoek naar zijn rijvaardigheid en/of geschiktheid niet meer aan de eisen waaraan men dient te voldoen om in het bezit te blijven van de vergunning (het rijbewijs), dan wordt de vergunning ingetrokken (door middel van ongeldigverklaring van het rijbewijs). Het herhaaldelijk overtreden van de verkeersvoorschriften kan zowel duiden op onvoldoende rijvaardigheid als op onvoldoende geschiktheid, en kan voor de minister van Verkeer en Waterstaat aanleiding vormen om van de betrokken rijbewijshouder te vorderen dat deze zich aan een onderzoek naar zijn rijvaardigheid en/of geschiktheid onderwerpt. In de huidige praktijk wordt de vorderingsprocedure met name toegepast wanneer het gaat om alcoholdelicten.

Artikel 175

De leden van de VVD-fractie vragen onze mening over een verdere verhoging van de maximumstraf bij dood door schuld in het verkeer tot vier jaren teneinde bij dit delict voorlopige hechtenis mogelijk te maken. Naar ons inzicht bestaat bij dit delict in het algemeen geen behoefte aan de mogelijkheid van voorlopige hechtenis, gelet op de omstandigheden waaronder het delict doorgaans wordt gepleegd en de persoon van de gemiddelde dader. Dit lijdt uitzondering in die gevallen waarin de laakbaarheid van het handelen aanzienlijk wordt vergroot doordat de betrokken bestuurder onder invloed verkeerde of veel te hard reed. Wanneer in zo'n geval iemand bij het ongeval komt te overlijden, stelt het wetsvoorstel de maximumgevangenisstraf op negen jaren. Daarmee behoort het delict automatisch tot de gevallen waarin een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven (art. 67, eerste lid, onderdeel a, Wetboek van Strafvordering). Overigens kan ook ingeval het rijden onder invloed of de ernstige snelheidsoverschrijding niet tot de dood van iemand maar tot zwaar lichamelijk letsel leidt, een bevel voorlopige hechtenis worden gegeven. Artikel 175, tweede lid, WvW 1994 wordt namelijk in artikel 67, eerste lid, Wetboek van Strafvordering genoemd als een van de misdrijven waarvoor ondanks een strafmaximum lager dan vier jaren toch voorlopige hechtenis mogelijk is. Het wetsvoorstel laat deze verwijzing naar het delict van artikel 175, tweede lid, in stand. In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie kan dus worden geconcludeerd dat voorlopige hechtenis (reeds) mogelijk is in die gevallen waarin sprake is van rijden onder invloed of een ernstige snelheidsoverschrijding.

Artikel 179, vierde lid

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer bij een combinatie van een ontzegging van de rijbevoegdheid en een lange onvoorwaardelijke gevangenisstraf de ontzegging zal ingaan. Deze leden hebben gelijk dat een dergelijke combinatie geen zin heeft als de ontzegging tegelijk met de gevangenisstraf ten uitvoer zou worden gelegd. Het wetsvoorstel laat het ingaan van de ontzegging in beginsel over aan het openbaar ministerie, zij het dat wij in de nota naar aanleiding van het verslag hebben opgemerkt dat het voor de hand ligt de uitreiking van de mededeling die ertoe strekt de sanctie in te laten gaan, zo kort mogelijk te laten volgen op het moment dat de rechterlijke uitspraak voor wat betreft de overige beslissingen voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden. Naar aanleiding van de vragen van deze leden achten wij het wenselijk in de wet zelf

duidelijkheid te verschaffen, zodat het niet aan het beleid van het OM hoeft te worden overgelaten op welke wijze een combinatie van een ontzegging van de rijbevoegdheid en een vrijheidsbenemende sanctie ten uitvoer wordt gelegd en wat het effect van die sanctiecombinatie is. Daarom wordt in de bijgevoegde nota van wijziging een bepaling voorgesteld die inhoudt dat de termijn van de ontzegging wordt verlengd met de tijd dat de veroordeelde gedurende de ontzegging rechtens zijn vrijheid is ontnomen. Deze bepaling waarborgt dat de opgelegde ontzegging voor de volle termijn effect heeft en niet als het ware wordt «geabsorbeerd» door de detentie, tijdens welke de betrokkene toch niet kan rijden. De voorgestelde bepaling houdt niet alleen rekening met een bij dezelfde uitspraak opgelegde gevangenisstraf, maar met iedere andere vrijheidsbeneming waarin de betrokkene tijdens een ontzegging mocht geraken (bijv. voorlopige hechtenis in een andere zaak). Iedere detentie, op welke titel ook, ontnemt immers feitelijk het effect aan een door de rechter opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid.

Artikel 179a

Anders dan de leden van de GPV-fractie kennelijk veronderstellen, is met het voorgestelde artikel 179a niet beoogd de juridische eigenaar van een motorvoertuig mede verantwoordelijk te stellen voor de met een motorvoertuig gemaakte overtreding. Het voorgestelde artikel beoogt de mogelijkheid tot het opleggen van de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid, die thans uitsluitend bestaat wanneer het gaat om overtreding van bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde voorschriften, ook te openen bij veroordeling wegens een der misdrijven, omschreven in de artikelen 287, 289, 301, 302 en 303 van het Wetboek van Strafrecht, indien deze misdrijven zijn begaan met een motorrijtuig. Daarbij is oplegging van deze bijkomende straf mogelijk gemaakt zowel ten aanzien van de feitelijke bestuurder als ten aanzien van de zogenaamde juridische bestuurder (dit is degene onder wiens toezicht wordt bestuurd, bijvoorbeeld de rijinstructeur of de examiner).

De opmerking van de leden van de GPV-fractie dat de regering met het onderhavige wetsvoorstel de feitelijke bestuurder van het motorvoertuig direct wil confronteren met verkeersovertredingen in plaats van kentekenregistratie met een later te volgen sanctie, en dat de regering met het voorgestelde artikel 179a van haar standpunt lijkt te zijn afgeweken, berust blijkens het voorgaande op een misverstand. Artikel 179a beoogt geen uitbreiding van de aansprakelijkheid van de eigenaar of kentekenhouder; het breidt alleen de mogelijkheid om een ontzegging van de rijbevoegdheid op te leggen uit tot bepaalde commune delicten. Eventueel kan deze sanctie op grond van bestaande regels (zie artt. 165, 166, 181 en 182 WvW 1994) worden opgelegd aan de eigenaar of houder van het motorrijtuig (c.q. de kentekenhouder). Dit laatste geldt niet voor de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde invoering van de administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs, die in haar toepassing is beperkt tot gevallen waarin de bestuurder is staande gehouden. Dit voorstel beoogt inderdaad de bestuurder van een motorvoertuig onmiddellijk te confronteren met de gevolgen van zijn overtredingen (lik op stuk).

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink