

Vergaderjaar 1995–1996

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)

C

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN DE NOTA VAN WIJZIGING EN DE TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

I. Nota van wijziging

De nota van wijziging bestond oorspronkelijk uit zes onderdelen. De onderdelen II tot en met V (wijzigingen van artikel I van het wetsvoorstel) zijn alle opgegaan in onderdeel II. Dit onderdeel II stelt artikel I van het wetsvoorstel – aangevuld met enkele nieuwe onderdelen (A, B, C, F en I) – opnieuw vast. Het oorspronkelijke onderdeel VI is geschrapt. De huidige onderdelen III en IV kwamen in de oorspronkelijke tekst niet voor.

Onderdeel I

De considerans luidde:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het in het kader van de bestrijding van ernstige alcohol- en snelheidsdelicten in het verkeer wenselijk is de bestaande mogelijkheden tot optreden te verbeteren en ter zake een aantal nieuwe voorzieningen te treffen, alsmede dat het wenselijk is de regeling inzake de bijkomende straf van de ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen te verbeteren;

Onderdeel II

Onderdeel II bestond oorspronkelijk alleen uit artikel I, onderdeel A. Het daarin bepaalde is thans neergelegd in artikel I, onderdeel D. In onderdeel

D (oud A), zijn enkele wijzigingen aangebracht.

Artikel 164a, eerste lid, luidde:

1. Indien tegen de bestuurder van een motorrijtuig proces-verbaal is opgemaakt ter zake van een strafbaar feit als bedoeld in artikel 164, tweede lid, houdt de ambtenaar van het openbaar ministerie de ingevorderde bewijzen in voor de duur van de in de bijlage bij deze wet vermelde periode.

Artikel 164a, tiende en elfde lid, luidden:

10. De ambtenaar van het openbaar ministerie geeft het rijbewijs onverwijld terug aan de houder zodra de termijn van de inhouding is verstreken.

11. De in het eerste lid bedoelde bijlage kan bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd.

Onderdelen III, IV en V (oud)

De in de oorspronkelijke onderdelen III, IV en V neergelegde wijzigingen zijn thans opgenomen in onderdeel II, artikel I, onderdeel E, G onderscheidenlijk H.

Onderdeel VI (oud)

Onderdeel VI (oud) luidde:

Aan artikel I wordt na onderdeel D een onderdeel toegevoegd, dat luidt:

E

Bij de wet wordt een bijlage opgenomen, die luidt:

Bijlage bij artikel 164a Wegenverkeerswet 1994

delict	omschrijving	duur in maanden
art. 8 lid 2	(doen) besturen van een motorrijtuig met AAG van 571 µg/l. of hoger, maar niet hoger dan 785 µg/l., dan wel een BAG van 1,31 promille of hoger, maar niet hoger dan 1,80 promille	6
idem	(doen) besturen van een motorrijtuig met AAG van 786 µg/l. of hoger, maar niet hoger dan 1090 µg/l., dan wel een BAG van 1,81 promille of hoger, maar niet hoger dan 2,50 promille	9
idem	(doen) besturen van een motorrijtuig met AAG van 1091 µg/l. of hoger dan wel een BAG van 2,51 promille of hoger	12

delict	omschrijving	duur in maanden
art. 8 lid 1	ernstig vermoeden van een AAG van 571 µg/l. of hoger dan wel een BAG van 1,31 promille of hoger	6
idem	ernstig vermoeden + kenmerklijke staat	12
art. 163 lid 2, 6, 8, 9	weigeren medewerking	12
	recidive binnen 5 jaren na onherroepelijke veroordeling, transactie of inhouding ex art. 164a ter zake van eenzelfde delict (overtreding van art. 6 jo. 175 lid 2, art. 8 of art. 163 lid 2, 6, 8, 9)	+3
snelheid RVV 1990	overschrijding van de maximumsnelheid met meer dan 50 procent (en meer dan 30 km/u.), maar niet meer dan 80 procent	6
idem	overschrijding van de maximumsnelheid met meer dan 80 procent (en meer dan 30 km/u.)	9
	recidive binnen 5 jaren na onherroepelijke veroordeling, transactie of inhouding ex art. 164a ter zake van eenzelfde delict (strafbaar feit als bedoeld in art. 164 lid 2 onder c)	+3

II. Toelichting

Als gevolg van de aanvulling van de nota van wijziging met enkele nieuwe onderdelen is ook de toelichting met enkele passages uitgebreid. Dit betreft de eerste alinea en voorts de toelichting op onderdeel II, voor zover betreft de onderdelen A, B, C, F en I, en op de onderdelen III en IV.

Onderdeel II

Artikel 164a

De toelichting op het eerste en tweede lid en algemeen luidde vanaf de zinsnede «...zijn uitgesloten (artikel 164a, tweede lid)»:

Denkbaar is dat samenloop van een administratieve inhouding van het rijbewijs met de instelling van een strafvervolgning tot problemen aanleiding geeft. Het is namelijk

mogelijk dat het bestuur (i.c. het Openbaar Ministerie) en de bestuursrechter enerzijds en de strafrechter anderzijds, verschillend oordelen over de vraag of het delict dat grond is voor de inhouding respectievelijk strafvervolgning, is gepleegd. Het gaat hierbij om de situatie dat de inhouding van het rijbewijs tot in hoogste instantie stand houdt, terwijl de strafrechter tot een vrijspraak komt omdat hij oordeelt dat het delict niet is gepleegd. Wij hebben overwogen hiervoor een regeling te treffen, bijvoorbeeld in de vorm van een anti-cumulatiebepaling. Een dergelijke regeling zou erop neerkomen dat in die situatie de inhouding zou komen te vervallen. Wij menen echter dat van een dergelijke regeling kan worden afgezien. De situatie waarin de administratieve en de strafrechtelijke procedure tot onverenigbare oordelen leiden, zal zich namelijk slechts bij hoge uitzondering voordoen. Of het betrokken delict werkelijk is gepleegd, zal gelet op de wijze van constatering – met behulp van precieze technische hulpmiddelen onder staandehouding van de bestuurder – zelden aan twijfel onderhevig zijn. Indien zich wel een situatie met tegenstrijdige oordelen mocht voordoen, is het Openbaar Ministerie bovendien in de positie deze tegenstrijdigheid op te heffen, doordat het zowel belast is met de administratieve inhouding van het rijbewijs als met de vervolging van strafbare feiten. Na een vrijspraak door de strafrechter kan het het rijbewijs aan de betrokkene teruggeven. Ten slotte is er de mogelijkheid van schadevergoeding indien er achteraf gezien geen grond was voor inhouding van het rijbewijs.

De toelichting op het tiende lid is nieuw.

Artikel 164c

Vanaf de zinsnede «...tegen de inhouding bij de bestuursrechter» luidde dit onderdeel van de toelichting:

De bestuursrechter die het besluit tot administratieve inhouding toetst, zal toetsen of de regels van de wet correct zijn toegepast. Hierbij gaat het om de vraag of het delict is gepleegd en of de inhouding is gesteld op de duur die de bijlage bij de wet voor het betrokken delict aangeeft. De

rechtsgang die openstaat tegen het besluit tot toepassing van de administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs is eenvoudig en kort van duur. De kans dat nog een procedure loopt, terwijl tevens een procedure bij de strafrechter loopt in verband met de strafrechtelijke afdoening van het delict, is zeer gering.

Het voorgestelde artikel 164c stemt – afgezien dus van enkele aanpassingen die verband houden met de voorgestelde invoering van de administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs – overeen met het in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen artikel 164b.

Onderdelen III, IV en V (oud)

De toelichting op de onderdelen III, IV en V (oud) is thans opgenomen in onderdeel II onder E, G onderscheidenlijk H.

Onderdeel VI (oud)

De toelichting op onderdeel VI (oud) luidde:

Dit artikel bevat de in artikel 164a, eerste lid, genoemde bijlage. Artikel 164a regelt de administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs: ingeval proces-verbaal is opgemaakt ter zake van een ernstig alcohol- of snelheidsdelict als bedoeld in artikel 164, tweede lid, WVV 1994, houdt de ambtenaar van het openbaar ministerie de ingevorderde rijbewijzen in voor de duur van de in de bijlage bij de wet vermelde periode. De wetgever dient dus de duur van de sanctie te bepalen; de officier van justitie heeft terzake geen vrijheid. Dit strookt met het karakter van deze sanctie zoals in de nota naar aanleiding van het verslag geschetst: het gaat om een zonder tussenkomst van de rechter automatisch uit de wet voortvloeiende sanctie. Aan de eis dat de wet de hoogte van de sanctie dient te bepalen, liggen verschillende gedachten ten grondslag. Ten eerste kan de ernstgraad van de onderhevige delicten worden bepaald aan de hand van een objectief gegeven, namelijk het adem- of bloedalcoholgehalte respectievelijk de mate van overschrijding van de maximumsnelheid, welk gegeven met behulp van technische hulpmiddelen nauwkeurig is vast te stellen. Voorts mag worden aangenomen dat de

preventieve werking van de nieuwe sanctie het grootst is als de burger de hoogte ervan uit de wet kan aflezen.

Het enige dat de officier van justitie in dit stelsel dus heeft te doen, is vast te stellen in welke categorie van de bijlage de overtreding valt, afhankelijk van de soort overtreding, het adem- of bloedalcoholgehalte respectievelijk de mate van snelheidsoverschrijding en de al dan niet aanwezigheid van recidive. De bijlage geeft dan de duur van de op te leggen sanctie aan. De officier van justitie kan hier niet van afwijken.

De delicten waarvoor de artikelen 164, tweede lid, en 164a, eerste lid, WVV 1994 de invordering en inhouding van het rijbewijs voorschrijven, kunnen in twee groepen worden verdeeld: de ernstige alcoholdelicten en de ernstige snelheidsdelicten. Voor wat betreft de alcoholdelicten is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij een richtlijn van het Openbaar Ministerie die gaat over de afdoening van alcoholdelicten, namelijk de Richtlijn inzake rijden onder invloed gebaseerd op de Wegenverkeerswet 1994 (Stcr. 1994, 250). Deze richtlijn bevat onder andere de sancties die het OM bij deze delicten in het algemeen aangewezen acht, tot uitdrukking te brengen in een transactievoorstel of een eis ter terechtzitting. Wat hiervan in het bijzonder van belang is, is in welke gevallen het OM een ontzegging van de rijbevoegdheid eist en hoe hoog die eis is. De inhouding van het rijbewijs komt immers in de plaats van de ontzegging van de rijbevoegdheid. Wij hebben er dan ook voor gekozen om in de bijlage bij artikel 164a WVV 1994 het requireerbeleid van het OM ten aanzien van de ontzegging van de rijbevoegdheid in grote lijnen over te nemen. Op sommige punten is het stelsel van de richtlijn overigens vereenvoudigd omdat te veel differentiatie afbreuk zou doen aan de praktische hanteerbaarheid van de sanctie van inhouding van het rijbewijs en aan het boven geschetste karakter van de sanctie.

De OM-richtlijn kent vanaf een adem- respectievelijk bloedalcoholgehalte hoger dan 570 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht, respectievelijk 1,3 milligram alcohol per milliliter bloed, vijf schijven met een in zwaarte oplopende eis ter zitting, afhankelijk van de hoogte van het adem- of bloedalcoholgehalte. De

grenswaarden van 570 µg/l. en 1,30 promille zijn dezelfde als in de wet worden gehanteerd voor de verplichte invordering en inhouding. Vervolgens loopt de eis, voor wat betreft de ontzegging van de rijbevoegdheid, op van zes maanden voorwaardelijk, via zes maanden onvoorwaardelijk naar negen en twaalf maanden onvoorwaardelijk. In de bijlage bij artikel 164a WVV 1994 konden deze vijf schijven worden samengevoegd tot drie schijven – of categorieën – omdat enkele schijven van de richtlijn (de schijven IVa en IVb en Va en Vb) wat de hoogte van de eisen ontzegging betreft niet verschillen (zes respectievelijk negen maanden). De bijlage kent nu dan ook voor wat betreft de delicten waarbij een adem- of bloedalcoholgehalte bekend is, drie categorieën, met een duur van de sanctie van achtereenvolgens zes, negen en twaalf maanden.

Wat het alcoholonderzoek van het bloed betreft wijzen wij nog op het volgende. De uitslag van een dergelijk onderzoek is ten tijde van de eventuele invordering door de politie nog niet bekend. Niettemin zal de politie in die gevallen, waarin ook geen ademalcoholgehalte bekend is, wel kunnen invorderen indien zij het ernstige vermoeden heeft dat het adem- of bloedalcoholgehalte boven de wettelijke grenswaarden uitkomt. De officier van justitie zal op het moment dat hij moet beslissen over de inhouding – dit is binnen tien dagen na de invordering – doorgaans wel over de uitslag van het bloedonderzoek kunnen beschikken. Het spreekt vanzelf dat hij zich bij zijn beslissing op die uitslag moet baseren en niet mag terugvallen op het ernstige vermoeden waarop de politie heeft ingevorderd. Dit kan betekenen dat hij het rijbewijs moet teruggeven, namelijk als het adem- of bloedalcoholgehalte toch lager blijkt te zijn dan de wettelijke grenswaarden. Wordt het bloedalcoholgehalte pas later bekend, nadat het rijbewijs reeds is ingehouden op basis van het ernstige vermoeden van de politie, dan zal hij zijn beslissing omtrent de inhouding zo nodig op basis daarvan moeten herzien.

Het vorenstaande heeft betrekking op de standaardovertredingen, waarbij zich geen bijzondere omstandigheden voordoen. De aanwezigheid van een bijzondere omstandigheid in de vorm van

recidive leidt, net als in de richtlijn, tot strafverzwaring. De recidive-regeling van de bijlage is m.m. hetzelfde als die van de richtlijn. Die regeling komt erop neer dat de duur van de inhouding met drie maanden wordt verlengd, indien nog geen vijf jaren zijn verlopen sinds aan de bestuurder onherroepelijk een sanctie is opgelegd ter zake van eenzelfde delict. Die sanctie kan bestaan uit een veroordeling, een transactie of een inhouding van het rijbewijs op grond van artikel 164a, eerste lid. Onder eenzelfde delict wordt in dit verband verstaan een alcoholdelict bestaande uit overtreding van de artikelen 8 (rijden onder invloed), 163, tweede, zesde, achtste of negende lid (weigeren medewerking), of 6 jo. 175, tweede lid (dood of lichamelijk letsel door schuld in combinatie met alcohol), WVV 1994. De andere twee in de OM-richtlijn genoemde strafverzwarende omstandigheden – schade van enige betekenis en roekeloos of zeer onvoorzichtig rijden – zijn in de bijlage niet overgenomen, omdat zij van de officier van justitie vergen om de concrete omstandigheden van het geval mee te wegen en hem voorts een zekere beoordelingsruimte laten die afbreuk zou doen aan het karakter van de sanctie van administratieve inhouding. Zij zouden voorts in beroep tot veel discussies aanleiding kunnen geven, hetgeen het preventieve effect van de sanctie geen goed zou doen. Uiteraard kunnen deze omstandigheden wel voor de strafrechter een rol spelen, wanneer die moet beslissen over de, naast de sanctie van inhouding, aan de schuldige op te leggen sancties.

Verder is voor twee bijzondere categorieën alcoholdelicten in de bijlage nog een aparte voorziening getroffen. Ten eerste zijn er de delicten waarbij het adem- of bloedalcoholgehalte niet exact is kunnen worden vastgesteld, noch door middel van een ademtest onmiddellijk na de staandehouding van de bestuurder, noch door middel van een later uitgevoerd bloedonderzoek. Er kunnen bijvoorbeeld medische redenen zijn waarom geen alcoholonderzoek heeft kunnen plaatsvinden of het onderzoek is om een of andere reden mislukt. Niettemin kan het zijn dat de verbaliserende opsporingsambtenaar een, zoals artikel 164, tweede lid, onder a, WVV 1994 het omschrijft, «ernstig vermoeden» had dat het adem- dan wel bloedalcoholgehalte

boven de grenswaarden uitkwam. In zo'n geval dient volgens artikel 164a, eerste lid, jo. 164, tweede lid, onderdeel a, toch inhouding van het rijbewijs bij wijze van administratieve sanctie plaats te vinden. De bijlage schrijft voor om dergelijke gevallen te behandelen als de hierboven genoemde eerste categorie, hetgeen neerkomt op een inhouding van zes maanden. Alleen indien de bestuurder zich in kennelijke staat van dronkenschap bevond, is een duur van twaalf maanden van toepassing. Een dergelijke staat kan een politie-ambtenaar op grond van uiterlijke kenmerken «dubbele tong, bloeddorlopen ogen en waggelende gang» – met een behoorlijke mate van zekerheid vaststellen. Ook hier geldt dat in geval van recidive de duur van de sanctie met drie maanden wordt verlengd. Overigens zij herhaald dat als de officier later nog de beschikking krijgt over een uitslag van een bloedonderzoek, hij daarop moet afgaan en niet op de beschrijving van de staat van de bestuurder door de politie-ambtenaar.

Een tweede categorie bijzondere alcoholdelicten betreft de weigering van de bestuurder van een motorrijtuig om aan een alcoholonderzoek mee te werken (overtreding van artikel 163, tweede, zesde, achtste of negende lid, WVV 1994). Hierop is de zwaarste sanctie van toepassing – twaalf maanden –, omdat het weigeren om mee te werken aan een door een bevoegde ambtenaar bevolen alcoholonderzoek zoveel mogelijk moet worden ontmoedigd. Het mag niet zo zijn dat juist de ergste drinkers in het verkeer een «korting» op de sanctie kunnen krijgen door te weigeren. De OM-richtlijnen gaat in deze gevallen overigens uit van een eis van negen maanden ontzegging van de rijbevoegdheid, te verhogen tot twaalf indien de bestuurder in een kennelijke staat van dronkenschap was. Ook voor de «weigeraars» geldt dat bij recidive een zwaardere sanctie van toepassing is.

Het laatste deel van de bijlage heeft betrekking op de ernstige snelheidsdelicten waarvoor het rijbewijs dient te worden ingehouden. Het gaat hier om de overschrijdingen van de maximumsnelheid met meer dan vijftig procent – met een minimum van meer dan dertig kilometer per uur om de «Mulder-feiten» erbuiten te houden – waarbij de bestuurder

wordt staandegehouden (artikel 164, tweede lid, onder c, WVV 1994). Voor de duur van de inhouding bij deze delicten is aangeknoopt bij het stelsel en de sanctietarieven zoals die hierboven voor de alcoholdelicten zijn geschetst, zij het dat er bij de snelheidsdelicten niet drie in ernst van het feit en zwaarte van de sanctie oplopende categorieën zijn, maar twee. De ernst van het delict wordt, net als in de wet, gemeten aan de hand van het percentage waarmee de maximumsnelheid is overschreden. De grens tussen de eerste en de tweede categorie is gelegd bij tachtig procent. Verder geldt ook hier dat bij recidive binnen vijf jaren ter zake van eenzelfde delict de duur van de sanctie met drie maanden wordt verlengd, zij het dat onder eenzelfde delict verstaan moet worden een snelheidsdelict als bedoeld in artikel 164, tweede lid, onder c, WVV 1994.

Voor de goede orde wijzen wij er nog op dat de tijd gedurende welke het rijbewijs van de bestuurder voor het tijdstip waarop de sanctie van inhouding ingaat, ingevorderd is geweest, ingevolge artikel 164a, vierde lid, op de duur van die inhouding in mindering wordt gebracht.

