

PREADVIES
van
de Adviescommissie Strafrecht

inzake

het wetsvoorstel met betrekking tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994
in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen

N.B. in dit preadvies zal de systematiek van de memorie van toelichting worden gevolgd.

Inleiding:

Blijkens de memorie van toelichting vloeit het puntenstelsel rijbewijzen voort uit het voornemen van het kabinet om recidive in het verkeer harder aan te pakken. Lichte verkeersfeiten worden via de Wet Mulder bij administratieve sanctie in de vorm van een geldsom afgedaan. Daarin brengt dit wetsvoorstel geen verandering, aangezien het wetsvoorstel alleen voor ernstige verkeersdelicten is bedoeld. Bestuurders die ernstige verkeersdelicten herhalen, vormen aldus de memorie van toelichting de grootste bedreiging voor de verkeersveiligheid.

De verkeersveiligheid speelt al langer een belangrijke rol op de politieke agenda. Al in 1995 werd daartoe een verstrekkend wetsvoorstel gedaan in verband met de invoering van een puntenstelsel (Kamerstukken 1994-1995, 22100). Datzelfde jaar besloten de Ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat om het wetsontwerp puntenstelsel in te trekken (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 22100, nr. 23). De afwijzing van die wetsvoorstellen berustte met name op in ruime kring geuite bezwaren tegen de voorgestelde snellere en strengere bestraffing van de individuele bestuurder van een gemotoriseerd voertuig. Hoewel de hardere aanpak vanuit het oogpunt van de bescherming van de verkeersveiligheid verdedigbaar was, zou dit leiden tot een onaanvaardbare vermindering van de waarborgen voor het individu.

Het onderhavige wetsvoorstel is van een dusdanig verstrekkende aard, dat het noodzakelijk is dat het belang en beoogde effect van de bescherming van de verkeersveiligheid zo goed mogelijk worden afgewogen tegen de belangen van de betrokken bestuurders en hun rechtsbescherming.

Paragraaf 1.2

Het systeem dat wordt voorgesteld komt in het kort op het volgende neer.

De bestuurder van een motorrijtuig die binnen vijf jaar na een eerdere strafrechtelijke afdoening opnieuw een ernstig, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, verkeersdelict begaat, krijgt een rijontzegging opgelegd. Als de opgelegde rijontzegging een bepaalde duur overstijgt, dan is bovendien het rijbewijs ongeldig waardoor de betrokkene een nieuw rijbewijs moet aanvragen.

De Commissie merkt op dat op 15 juni 2004 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29 398, nr. 11) de Tweede Kamer in een algemeen overleg met de Ministers van Justitie en Verkeer en Waterstaat heeft gesproken over de invoering van een puntenstelsel voor rijbewijzen. Tijdens dat algemene overleg is toegezegd de Tweede kamer te informeren over een door de adviesdienst

Verkeer en Vervoer (AVV) uitgevoerde verkenning met de titel “Aanpak overtredende motorvoertuigbestuurders: puntenrijbewijs of 2 x geel = rood”.

Uit deze verkenning kan worden afgeleid dat het in Nederland beoogde systeem waarin iemand bij het tweede ernstige verkeersdelict het rijbewijs kwijtraakt, effectiever is en dat het minder kosten met zich brengt dan de puntenstelsels zoals deze in enkele omliggende landen van kracht zijn. Een belangrijk probleem blijft echter de geringe pakkans. Wil een zogenoemd systeem van *"two strikes and you're out"* daadwerkelijk de recidive bestrijden, dan zal sprake moeten zijn van een grote(re) pakkans. Zeker nu het wetsvoorstel zich richt tot (slechts) de bestuurder van een motorrijtuig (waaronder ook een bromfietser). Dit dwingt dus altijd tot een ontdekking met staandhouding, zoals ook blijkt uit de memorie van toelichting. Een enkele constatering op kenteken valt niet onder de toepassing van dit wetsvoorstel.

De verkenning van de AVV stelt dat uit empirisch onderzoek is gebleken dat de gemiddelde automobilist eens in de acht jaar wordt aangehouden. Slechts in 12% van de geconstateerde overtredingen is persoonlijke identificatie via een staandhouding aan de orde geweest. Het nadeel van een lage pakkans is dat een aantal bestuurders van wie het rijbewijs is ingenomen blijft rijden. Veiligheidswinst van het puntenrijbewijs is dus beperkt, aldus de AVV.

Ook het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) is op verzoek van de Directie Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie nagegaan in welke mate personen die een verkeersdelict hebben gepleegd, in herhaling vallen. Het onderzoek geeft een zeer globaal beeld van de recidive onder verkeersdelinquenten. Tabel 1 (De meest voorkomende verkeersdelicten in de OBJD, incl. art 6 WVV 1994 (1997-2001), blz. 6) laat zien dat het meest voorkomende verkeersdelict in 2001 het (ernstig) overtreden van de maximumsnelheid is geweest, gevolgd door het onverzekerd rijden en het rijden onder invloed. Ook overtredingen van de rijbewijsplicht maken een substantieel deel uit van de verkeersdelicten.

Afgaande op deze gegevens kan gesteld worden dat de recidive onder verkeersdelinquenten, gemeten volgens elk criterium, laag is in vergelijking met de rest van de daderpopulatie (bladzijde 27 WODC). De meeste verkeersdelinquenten houden het bij één of twee justitiecontacten. Voor deze meerderheid lijkt er geen aanleiding te zijn om het strafrechtelijke beleid te veranderen.

De Commissie merkt voorts op dat de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) verwacht dat, als het niveau van politietoezicht gelijk blijft, het effect van het voorgestelde puntenstelsel op de lange termijn gering zal zijn. Het puntenstelsel zoals dat nu wordt beoogd richt zich bovendien op een kleine groep delinquenten die grove overtredingen maakt. Het is de vraag of deze groep zich iets zal aantrekken van een puntenstelsel of een rijontzegging. Door deze onderzoeken wordt naar het oordeel van de Commissie de noodzaak tot wetgeving ernstig gerelativeerd. Gelet op die onderzoeken meent de Commissie dat de motivering tot deze wetswijziging als onvoldoende dient te worden aangemerkt.

De wetgever gaat er vanuit dat het nieuwe systeem een sterk preventieve werking zal kennen: “een gewaarschuwd mens telt voor twee”. Als gezegd acht de Commissie dit oordeel van de wetgever gelet op de plaatsgevonden hebbende onderzoeken volstrekt ongefundeerd.

Want de hamvraag of dit effect door de relatief geringe pakkans daadwerkelijk zal worden gerealiseerd, wordt door de Minister niet beantwoord. Een persoon die gaat rijden, terwijl een rijontzegging is uitgesproken, dan wel het rijbewijs van rechtswege ongeldig is, begaat een verkeersdelict waarin reeds is voorzien in de WVV 1994 (artikel 107 juncto artikel 9 WVV 1994)

De Commissie vraagt zich af wat de consequentie zal zijn als een betrokkene in weerwil van de ongeldigheid van zijn rijbewijs toch gaat rijden en niet voornemens is om een nieuw rijbewijs aan te vragen. De strafbedreiging van art. 9 WW 1994 is een maximum gevangenisstraf voor ten hoogste 3 maanden en/of een geldboete voor €4500,00. Voor dit feit is zelfs voorlopige hechtenis niet toegelaten. Het meermalen opleggen van een rijontzegging en ongeldigverklaring van het rijbewijs zal voor deze groep personen niets uithalen.

Paragraaf 1.2.1:

Kort samengevat:

- a.) Rijontzegging > 2 jaar = rijbewijs ongeldig;
- b.) Recidive: rijontzegging > 1 jaar = rijbewijs ongeldig;
- c.) Bij een recidive ter zake bepaalde verkeersdelicten (AMVB) = rechter verplicht om rijontzegging op te leggen.

Om met juistheid te kunnen vaststellen dat een overtreding gebaseerd is geweest op een staandehouding zal de justitiële documentatie om die reden aangepast gaan worden. Bij de zaaksvermelding op de documentatie zal worden vermeld of het strafbare feit al dan niet na staandehouding is geconstateerd en gesanctioneerd.

In de Wegenverkeerswet bestaat al een strafrechtelijke en een bestuursrechtelijke mogelijkheid een verbod tot het besturen van motorrijtuigen op te leggen. Strafrechtelijk kan een bestuurder die verkeersdelicten begaat, een rijontzegging worden opgelegd. Bestuursrechtelijk bestaat de zogeheten vorderingsprocedure waarin het rijbewijs na een onderzoek ongeldig kan worden verklaard.

In een ander wetsvoorstel, dat waarschijnlijk met ingang van 1 maart 2005 in werking zal treden, wordt voorgesteld om aan de Officier van Justitie de bevoegdheid te verlenen om bij strafbeschikking een rijontzegging van een bepaalde periode op te leggen. Daardoor zal dus een rijontzegging in de toekomst niet alleen door de strafrechter, maar ook door de Officier van Justitie kunnen worden opgelegd.

Het wetsvoorstel heeft tot doel dat bij herhaling binnen vijf jaar van verkeersdelicten die bij AMVB zijn aangewezen, de rechter verplicht is om aan de bestuurder een rijontzegging voor een bepaalde periode op te leggen. De rechter heeft dus geen vrijheid meer. Hier is sprake van een door de Minister niet gefundeerde trendbreuk met de vrijheid van de rechter om, behoudens de maximale straffen die op een delict zijn gesteld en de algemene minimumstraf, die straf op te leggen die hem voor het begane delict het meest passend voorkomt. Het hoogste goed in een democratisch geordende samenleving is dat de rechter altijd het laatste woord heeft en dat hij altijd volstrekt onafhankelijk tot zijn oordeel kan komen, slechts beperkt door de op de delicten gestelde maximale straffen en het algemene strafminimum. Waarom die rechterlijke vrijheid die in onze democratisch geordende samenleving reeds jarenlang wordt gekoesterd nu ineens op de helling zou moeten, wordt op geen enkele wijze in het wetsvoorstel van een serieuze wetenschappelijke onderbouwing voorzien. De Commissie waarschuwt niet reeds door de waan van de dag het hele strafrechtelijke systeem ingrijpend te veranderen.

Nederland kent geen minimum straffen, dit wetsvoorstel brengt daar verandering in. Die verandering wordt naar het oordeel van de Commissie volstrekt niet gemotiveerd. De Commissie acht op dit punt bepaalt een herbezinning noodzakelijk en meent dat bij invoering van dit stelsel aanmerkelijk breder moet worden gemotiveerd waarom in weerwil van alle onderzoeken van deze essentiële trendbreuk soelaas zou mogen worden verwacht.

Paragraaf 1.2.2

Het wetsvoorstel voorziet erin dat voor verkeersfeiten die onder de Wet Mulder vallen geen rijontzegging kan worden opgelegd. Dit wordt uitgelegd aan de hand van het voorbeeld van door het rode licht rijden. De memorie van toelichting geeft aan dat door het rode licht rijden een Mulderfeit is en dat het daardoor buiten het puntenstelsel valt. De Commissie meent dat reeds om

wetstechnische redenen dergelijke Mulderfeiten niet onder het voorgestelde puntenstelsel kunnen vallen. Ingevolge artikel 1 Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften wordt onder bestuurder verstaan: alle weggebruikers behalve voetgangers. Het wetsvoorstel beoogt juist bestuurders van motorrijtuigen (en dus ook bromfietzers) slechts onder die categorie te scharen. Ingevolge artikel 5 WAHV wordt de administratieve sanctie doorgaans op kenteken worden aangeboden. Uiteraard is het ook zo dat in de Wet Mulder gesproken wordt van betrokkene en niet van een verdachte. Ook is er geen sprake van overtreding van een strafbaar feit, maar van een gedraging. Waar het wetsvoorstel een staandehouding beoogt, zal dus volgens de wet sprake moeten zijn van een “verdachte”.

Er wordt de voorkeur aan gegeven om de verplichting een rijontzegging op te leggen vooralsnog alleen te laten gelden voor het:

- veroorzaken van een verkeersongeval met ernstige gevolgen;
- rijden onder invloed van alcohol;
- brede palet aan grove snelheidsovertredingen.

De memorie van toelichting rept overigens ook met geen woord over de mogelijkheid dat de ontzegging bijvoorbeeld ook voorwaardelijk kan worden opgelegd ex artikel 14a van het Wetboek van Strafrecht. Het voorstel is dat er binnen een bepaalde bandbreedte nog enige bewegingsruimte is voor de rechter, maar de rechter wordt wel verplicht om aan de recidiverende bestuurder een rijontzegging voor een bepaalde periode op te leggen. Uit die overweging zou dus kunnen blijken dat de verplichte oplegging van de rijontzegging dus slechts in onvoorwaardelijke vorm dient te geschieden. De Commissie verzet zich hiertegen. De Commissie herhaalt dat er geen reden is de rechterlijke vrijheid in dit opzicht te beteugelen.

Ook is in het geheel geen aandacht besteed aan de – met enige regelmaat voorkomende – geclausuleerde ontzegging van de rijbevoegdheid. De geclausuleerde ontzegging werd door de Hoge Raad geaccepteerd in zijn arrest van 13 november 1979, *NJ* 1980, 107. De clause dat bijvoorbeeld niet in het weekend mag worden gereden, of juist alleen maar naar het werk, neemt dan de gedaante aan van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling. Geldt ook deze vorm van veroordeling dan voor de recidivevaststelling?

De commissie leest in de memorie van toelichting niet of het de bedoeling van de wetgever is, om aansluiting te zoeken bij de geldende richtlijnen van het Openbaar Ministerie terzake het rijden onder invloed. De commissie stelt zich op het standpunt dat de feitelijke uitwerking van de AMVB van zeer groot belang is bij de beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel. Nu nog onduidelijk is wat de bandbreedte zal zijn, kan de Commissie onvoldoende beoordelen en adviseren of de rechten van een verdachte voldoende gewaarborgd zijn bij alle omstandigheden van het geval. De Commissie wil om die reden een concept AMVB bestuderen waar de diverse bandbreedtes zullen zijn vormgegeven.

Paragraaf 1.2.3

De AMVB zou moeten gaan bepalen voor welke periode de rijontzegging verplicht moet worden opgelegd. Bepalend voor deze periode is de ernst van het tweede delict. De periode van een rijontzegging verschilt daardoor al naar gelang de ernst van het delict. Desalniettemin blijkt uit de memorie van toelichting geenszins wat de wetgever voor ogen heeft in de gradatie van de periode en de ernst .

Het wetsvoorstel voorziet ook in een zogenaamde hardheidsclausule. Daardoor kan in bijzondere gevallen worden afgeweken van de plicht die in de algemene maatregel van bestuur is neergelegd.

De mogelijkheid om van de hardheidsclausule gebruik te maken, komt alleen in beeld indien er reden is om buiten de beoordelingsruimte die de bandbreedtes op zich al bieden te treden. De buitengrenzen van de op te leggen rijontzegging worden bepaald door de wet, aldus de memorie van toelichting. De rechter is op grond van de hardheidsclausule bijvoorbeeld bevoegd om een rijontzegging van langere duur op te leggen dan in de algemene maatregel van het bestuur is aangegeven, zolang hij daar bij maar binnen het in de Wegenverkeerswet 1994 voorgescreven maximum van de rijontzegging blijft. De afwijking dient hij te motiveren. Ook een onder het minimum uitkomende afwijking is mogelijk. Ook deze afwijking moet worden gemotiveerd.

De Commissie merkt daarover op:

Het nieuwe artikel 179 b WVV 1994 bepaalt in lid 2 dat bij bijzondere hardheid van de algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken. Maar noch in de wet, noch in de memorie van toelichting is daadwerkelijk aangegeven wat onder “hardheid” moet worden verstaan. Deze term is dusdanig ruim en vaag geformuleerd dat dit in de praktijk tot misvattingen kan leiden. Zeker nu op grond van deze hardheidsclausule blijkt ook op basis van “zachtheid” tot een rijontzegging van onder het minimum kan worden beslist.

De Commissie is van oordeel dat de rechter ook gemotiveerd moet aangeven waarom hij bij een geadstrueerd strafverweer geen gebruik maakt van de hardheidsclausule. Op grond van artikel 359 van het wetboek van Strafvordering en jurisprudentie van de Hoge Raad (met name Hoge Raad 18 juni 1974 NJ 1974, 452) moet gemotiveerd worden aangegeven waarom een rechter de persoonlijke omstandigheden toch naast zich neerlegt. In het geval dat een gemotiveerd verweer wordt gevoerd dat onmiddellijk ontslag zal volgen bij een rijontzegging, danwel dat een rijontzegging op bijzonder persoonlijke problemen zal stuiten bijvoorbeeld bij de verzorging van een kind, kan de rechter niet aan een dergelijk verweer ongemotiveerd voorbijgaan. (vgl. het Nederlandse strafprocesrecht, prof. mr G.J.M. Corstens, Kluwer, vierde druk; blz. 694)

Paragraaf 1.2.4

Blijkens een voorstel van wet terzake wijziging van het wetboek van strafrecht, het wetboek van strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening) (Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 29849, nr. 2) zou de Officier van Justitie een strafbeschikking kunnen uitvaardigen als het strafbare feit een overtreding betreft of een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan 6 jaar. De Officier van Justitie zou dan bij strafbeschikking ook een rijontzegging voor ten hoogste 6 maanden kunnen opleggen (voorgestelde artikel 257 a lid 2 sub e).

Het wetsvoorstel beoogt te stellen dat de recidivetermijn begint te lopen niet alleen na een onherroepelijke veroordeling, maar ook na een strafbeschikking.

De vraag is of het Openbaar Ministerie de rijontzegging bij strafbeschikking ook in een voorwaardelijke vorm kan opleggen. Een wijziging van artikel 14a Sr wordt niet genoemd in dat voorstel van wet.

De Commissie meent dat een verdachte uiteraard hoger beroep kan instellen tegen een strafvonnis of verzet kan aantekenen tegen de strafbeschikking. Door verzet tegen de strafbeschikking wordt de ten uitvoerlegging geschorst of opgeschort (voorgestelde artikel 257 g). Het standpunt van de wetgever dat het risico van het instellen van beroep of verzet tot aanvaardbare proporties kan worden ingedamd, deelt de Commissie niet. Niet-onherroepelijke uitspraken of strafbeschikkingen mogen niet meewegen bij de overweging of er sprake is van de “second strike”. Vergelijk Hoge

Raad 8 december 1987 (NJ 1988,396), waarin de Hoge Raad bepaalde dat bij de strafoplegging geen rekening mag worden gehouden met feiten waarvoor de verdachte nog niet onherroepelijk is veroordeeld. Dan geldt zulks ook á fortiori niet bij de bewijsvraag. (Hoge Raad 2 november 2004 (LJN AO9806, 02459/03)

Paragraaf 1.2.5

Het tweede hoofdelement van het wetsvoorstel -ongeldigheid van het rijbewijs van rechtswege bij rijontzegging van een bepaalde periode- geldt voor iedere bestuurder met een rijbewijsplicht. Als de rijbewijsplicht voor bromfietzers in de toekomst wordt doorgevoerd, zal dat betekenen dat recidive begaan met een bromfiets ook onder de werking van het onderhavige wetsvoorstel komt te vallen. De Commissie is van mening dat dat het doel voorbij schiet.

De richtlijnen van het Openbaar Ministerie maken niet voor niets onderscheid tussen bestuurders van een bromfiets en bestuurders van een auto bij het bepalen van de strafeis voor bijvoorbeeld het rijden onder invloed. In het kader van de verkeersveiligheid zijn gevolgen van een dergelijke overtreding met een bromfiets ook aanzienlijk minder ernstig.

Paragraaf 2

Artikel II

Onder artikel II staat vermeld dat het puntenstelsel ook geldt binnen het kader van het strafrecht voor jeugdigen. De Commissie wijst in dat kader op het feit dat artikel 14c Sr juncto 14a Sr maakt dat de rechter een straf en ook een maatregel geheel of ten dele voorwaardelijk kan opleggen. Ex artikel 77h lid 3 Sr kan als bijkomende straf aan een jeugdige ook de ontzegging van de rijbevoegdheid worden opgelegd. Die toepassing is echter wel beperkt tot de in artikel 77r Sr bedoelde delicten, te weten artikel 179, 179a, 180 WVV 1994 en artikel 30 lid 6 WAM. Artikel 14c Sr is alleen niet van overeenkomstige toepassing verklaard zoals blijkt uit artikel 77x Sr. Dit betekent dat de ontzegging alleen onvoorwaardelijk kan worden opgelegd en niet ook in een voorwaardelijke variant. Op dit moment is een wetsvoorstel aanhangig (gewijzigd voorstel van wet d.d. 25 november 2004, vergaderjaar 2004-2005 29 413 A) waarbij het voorstel wordt gedaan dat artikel 77x zal worden gewijzigd zodat ook een taakstraf en een ontzegging van de rijbevoegdheid in de voorwaardelijke variant kunnen worden opgelegd.

Artikel III

Voorgesteld wordt dat alleen verkeersdelicten onder het puntenstelsel vallen, die na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet worden begaan. Gelet op de voorgestelde aanpassingen van de justitiële documentatie en de transparantie van de wet deelt de Commissie deze wijze van overgangsrecht.

Echter, de laatste overweging na de bespreking van dit artikel roept bij de Commissie vraagtekens op:

"Ten overvloede merken wij op dat deze bepaling onverlet laat dat de Strafrechter vanzelfsprekend ook na inwerkingtreding van deze wet op grond van de bestaande regeling rijontzeggingen kan opleggen, zowel bij verkeersdelicten die voor als die na het moment van inwerkingtreding van deze wet zijn begaan".

Zo beredeneerd staat het de rechter dus telkens vrij om alleen op grond van het ongewijzigde artikel 179 WVV 1994 tot veroordeling over te gaan.

Rotterdam, 25 januari 2005

Adviescommissie Strafrecht
Mr M. Wladimiroff, voorzitter,
namens deze: mr. M. Bakker, secretaris