

28 februari 2005

Onderwerp: Advies conceptwetsvoorstel puntenstelsel rijbewijzen

Geachte heer Donner,

Bij brief van 18 november 2004 heeft u het College van procureurs-generaal het conceptvoorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen ter consultatie voorgelegd. Het College maakt graag van de gelegenheid gebruik een aantal opmerkingen te maken.

Inleiding

Het onderhavige conceptwetsvoorstel introduceert een puntenstelsel rijbewijzen. Kort samengevat houdt het voorstel in, dat het rijbewijs van de bestuurder van een motorrijtuig die binnen vijf jaar na een strafrechtelijke afdoening opnieuw een ernstig verkeersdelict begaat, zijn geldigheid verliest. Het voorgestelde puntenstelsel kent twee hoofdelementen. Het eerste hoofdelement houdt in dat bij recidive ter zake van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen verkeersdelicten, aan de bestuurder verplicht een rijontzegging moet worden opgelegd voor een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen periode. Het tweede hoofdelement houdt in dat alle rijontzeggingen, ongeacht of ze op basis van het eerste hoofdelement verplicht zijn opgelegd, van rechtswege de ongeldigheid van het rijbewijs tot gevolg hebben als de rijontzegging in duur een bepaalde periode overstijgt. Voor de recidivist is deze periode op een jaar gesteld, voor de niet-recidivist op twee jaar.

Beperking straftoemeting en invoering minimumstraf

Het wetsvoorstel vloeit voort uit het voornemen van het kabinet om recidive in het verkeer harder aan te pakken. Het voorstel bevat een eenvoudig puntenstelsel dat geen grote administratieve lasten met zich meebrengt. Het College onderschrijft het belang van een voortvarende en adequate aanpak van ernstige verkeersdelicten. Wanneer daarvoor een eenvoudig systeem, dat geen grote administratieve lasten met zich brengt, kan worden ontwikkeld is daar veel voor te zeggen. Niettemin stelt het College vast dat het wetsvoorstel belangrijke principiële wijzigingen behelst ten opzichte van de huidige strafrechtssystematiek. Ten eerste beperkt dit wetsvoorstel de wettelijke straftoemtingsvrijheid van de rechter door bij recidive van bepaalde delicten voor te schrijven dat een rijontzegging moet worden opgelegd. Ten tweede zal bij algemene maatregel van bestuur worden voorgeschreven a). voor welke delicten deze verplichte rijontzegging geldt en b). voor welke periode de rijontzegging dan moet worden opgelegd. Het College is het derhalve niet eens met de stelling in de memorie van toelichting, dat praktisch gezien deze verandering minder ingrijpend is dan men op het eerste gezicht wellicht geneigd is te denken. De gebruikte vergelijking met de richtlijnen van het openbaar ministerie is in die zin ondeugdelijk, dat deze richtlijnen zijn geschreven met het oog op de strafeis de officier van justitie en daarmee op de straftoemeting door de rechter. De voorgestelde algemene maatregel van bestuur geeft een bandbreedte van een minimum- en maximumstraf waar de rechter zich aan moet houden. Het voorstel behelst daarom wel degelijk een ingrijpende verandering in de Nederlandse strafrechtssystematiek omdat het de straftoemtingsvrijheid van de rechter beperkt. Het is daarom opvallend dat een deugdelijke principiële onderbouwing van de gemaakte keuzes in de memorie van toelichting ontbreekt.

Allereerst mist het College een beschouwing waaruit blijkt dat de huidige strafrechtspraktijk met betrekking tot de ernstige verkeersdelicten waar het wetsvoorstel op ziet, niet voldoet. Zowel bij het veroorzaken van een verkeersongeval met ernstige gevolgen, als bij rijden onder invloed, als bij grove snelheidsovertredingen wordt in de huidige praktijk een ontzegging geëist en als regel ook opgelegd. Gegeven deze praktijk rijst de vraag waarom de rechter wettelijk zou moeten worden verplicht onder deze omstandigheden een rijontzegging op te leggen. Voorts merkt het College op dat het wetsvoorstel geen aandacht schenkt aan de voorwaardelijk opgelegde rijontzegging. Een (gedeeltelijk) voorwaardelijke rijontzegging is, als de regels van het

onderhavige wetsvoorstel moeten worden toegepast, kennelijk niet mogelijk. Dat is naar het oordeel van het College een verlies, omdat in de praktijk blijkt dat juist een voorwaardelijke rijontzegging relatief goed functioneert. Ook in dit opzicht wordt de flexibiliteit van de straftoemeting dus beperkt. Het College is van oordeel dat alvorens wordt overgegaan tot deze principiële wijziging van de strafrechtssystematiek eerst moet worden aangetoond dat de huidige praktijk niet voldoet.

Het tweede principiële punt betreft de introductie van de facto een minimumstraf. Volgens het wetsvoorstel zal bij algemene maatregel van bestuur worden voorgeschreven hoelang de verplicht op te leggen rijontzegging ten minste zal moeten zijn. Ook met betrekking tot deze invoering van de minimumstraf mist het College een beschouwing waaruit blijkt dat de huidige praktijk niet voldoet. Zijn de thans opgelegde straffen voor ernstige verkeersdelicten te laag? Voldoen zij niet in andere opzichten? Biedt het huidige sanctiearsenaal niet voldoende mogelijkheden om eventuele bezwaren weg te nemen? In hoeverre zal de aangekondigde algemene maatregel van bestuur veranderingen bewerkstelligen ten opzichte van de huidige praktijk? Dit zijn slechts enkele van de vragen die naar het oordeel van het College zeker in de memorie van toelichting zouden moeten worden beantwoord. Overigens verschaft het wetsvoorstel geen inzicht in de maatregel van bestuur die de bandbreedte van de duur van de rijontzegging zal bepalen, hetgeen naar het oordeel van het College toch een eerste vereiste is om het wetsvoorstel te kunnen toetsen aan de praktijk.

Daarnaast wijst het College op het kabinetsstandpunt inzake minimumstraffen, dat per brief van 11 september 2003 aan de Tweede Kamer is aangeboden¹. Dit kabinetsstandpunt is gebaseerd op het onderzoek naar het functioneren van specifieke strafminima in een aantal Europese landen, uitgevoerd door de hoogleraren P.J.P. Tak en A.M. van Kalmthout. Het kabinet stelt bij deze gelegenheid vast dat de resultaten van het onderzoek geen grond geven om veel te verwachten van de invoering van een stelsel van bijzondere straffen. Er zijn geen aanwijzingen dat een strafwetgeving waarin bijzondere minimumstraffen bestaan en daadwerkelijk worden toegepast, een effectievere bijdrage zou leveren aan de bestrijding van criminaliteit dan strafwetgeving zonder minimumstraffen. De conclusie van het kabinet luidt dat het niet zinvol is een voorstel tot introductie van bijzondere minimumstraffen in het Nederlandse strafrecht te doen.

In het kader van het onderhavige voorstel is het van belang dat het kabinet in de genoemde brief, zeer terecht, opmerkt dat Nederland al een instrument kent waarmee sturing kan worden gegeven aan de straftoemeting in de praktijk, namelijk de richtlijnen van het openbaar ministerie. Het kabinet is van oordeel dat het voor de hand ligt om wenselijk geachte ontwikkelingen op het terrein van de straftoemeting vorm te geven via een verdere ontwikkeling van het instrument van de richtlijnen. In het licht van dit kabinetsstandpunt, dat goed beschouwd nog niet zo lang geleden is ingenomen, is het opmerkelijk dat het onderhavige wetsvoorstel een voorstel tot minimumstraffen bevat.

Voorts is het noodzakelijk dat in de memorie van toelichting wordt ingegaan op de factoren die volgens de onderzoekers Tak en Van Kalmthout noodzakelijk zijn om te komen tot een stelsel van minimumstraffen en de argumenten waarom in Nederland niet moet worden overgegaan tot de invoering van minimumstraffen. Het College vraagt daarbij nadrukkelijk aandacht voor die aspecten die het openbaar ministerie betreffen. Zo geven de onderzoekers aan dat aanvaarding van het concept van minimumstraffen ook aanzienlijke consequenties heeft voor de strafforderingsrichtlijnen zoals deze ontwikkeld zijn en nog verder worden ontwikkeld binnen Bos/Polaris. Tevens noemen de onderzoekers de beleidsvrijheid van het openbaar ministerie om strafbare feiten niet te vervolgen en om zelfstandig de inhoud van de tenlastelegging te bepalen. Het kabinet stelt met betrekking tot het opportuniteitsbeginsel dat in het geval op misdrijven een minimumstraf wordt gesteld het moeilijk aan de discretie van het openbaar ministerie kan worden overgelaten of terzake al dan niet strafvervolgning wordt ingesteld. Tenslotte vraagt het College aandacht te besteden aan de door de onderzoekers in andere landen gesignaleerde effecten dat er tal van al dan niet oneigenlijke mechanismen ontstaan om onder het dwingende karakter van de minimumstraffen uit te komen.

¹ Tweede Kamer, 2002-2003, 29049, nr 1

Tussentijds resumerend komt het College vooralsnog tot het oordeel dat niet moet worden getornd aan de straftoemettingsvrijheid van de rechter en dat niet moet worden overgegaan tot het invoeren van minimumstraffen.

Algemene maatregel van bestuur en hardheidsclausule

De verplichting van de rechter om een bestuurder een rijontzegging voor een bepaalde periode op te leggen zal in een algemene maatregel van bestuur worden neergelegd. De periode van de rijontzegging wordt bepaald aan de hand van de ernst van het delict. De rechter wordt verplicht een rijontzegging op te leggen van tenminste een bepaalde duur en ten hoogste een bepaalde duur. Voor opmerkingen met betrekking tot de periode van ten minste een bepaalde duur verwijst het College naar hetgeen hierboven over de minimumstraffen is gezegd.

Het wetsvoorstel voorziet in een tot dusver in het strafrecht onbekende figuur van een zogenaamde hardheidsclausule, waarvan volgens de memorie van toelichting terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Het College vraagt zich af wat inhoudelijk moet worden verstaan onder de hardheidsclausule. Dit is immers een term die zijn wortels heeft in het bestuursrecht. In de memorie van toelichting wordt een voorbeeld gegeven van een bestuurder die het rijbewijs nodig heeft voor de uitoefening van zijn beroep. Indien hij heeft gereden onder invloed van alcohol nadat een dergelijk feit eerder al strafrechtelijk is afgedaan, dan dient niet om de enkele reden dat hij het rijbewijs nodig heeft voor zijn werk van de in de algemene maatregel van bestuur neergelegde plicht te worden afgeweken. Het College merkt op dat deze bestuurder in de huidige praktijk, tenzij blijkt dat zeer bijzondere omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen, zeker een rijontzegging opgelegd zal krijgen. In welk opzicht verschilt de huidige praktijk met de situatie waarin de voorgestelde hardheidsclausule kan worden toegepast? Wat kan wel worden geaccepteerd als een geldig beroep op de hardheidsclausule? Het College is van oordeel dat de memorie van toelichting, teneinde het begrip hardheidsclausule enige inhoud te geven, dient te worden aangevuld met een passage waarin bovenstaande vragen worden beantwoord.

Met toepassing van de hardheidsclausule kan de rechter een hogere straf opleggen dan in de algemene maatregel van bestuur is voorzien. Het College vraagt zich af waarom een maximum-rijontzegging, die (veel) lager is dan de formele wet toestaat, in de algemene maatregel van bestuur wordt opgenomen. De toepassing van de hardheidsclausule doet vreemd aan, aangezien deze in het bestuursrecht alleen kan worden aangewend ten gunste van de verdachte. Wat is het doel van deze maximum-rijontzegging binnen het maximum van de formele wet? Op welke wijze moet de rechter, anders dan volgens de huidige wetgeving, extra motiveren dat hij een langere rijontzegging oplegt dan in de algemene maatregel van bestuur is aangegeven? Met andere woorden, wat zijn de criteria waarmee de rechter, met toepassing van de hardheidsclausule, kan komen tot het opleggen van een hogere straf dan is aangegeven in de algemene maatregel van bestuur? Vooralsnog is het College van oordeel dat de voorgestelde maximum-rijontzegging in de algemene maatregel van bestuur geen enkele meerwaarde oplevert en beter kan worden geschrapt.

Ongeldigheid rijbewijs na bepaalde duur rijontzegging

Het rijbewijs wordt definitief en van rechtswege ongeldig als de opgelegde rijontzegging een bepaalde duur overstijgt. Dat geldt ten eerste voor de bestuurder die eenmalig een verkeersdelict begaat van zodanige ernst dat de strafrechter daarin aanleiding ziet een rijontzegging van twee jaar of meer op te leggen. Voor de recidivist geldt dat een rijontzegging voor de periode van een jaar of meer het rijbewijs van rechtswege ongeldig is.

Het College kan zich vinden in een voorstel om het rijbewijs van rechtswege ongeldig te verklaren nadat een rijontzegging van lange duur is opgelegd. De ernst van de verkeersdelicten waar het wetsvoorstel op ziet en de lange duur van de rijontzegging rechtvaardigen dat betrokkene na afloop van de periode van de rijontzegging opnieuw moet laten zien dat hij op dat moment weer over de rijvaardigheid en lichamelijke en geestelijke geschiktheid beschikt die zijn vereist om motorrijtuigen te besturen. Hiervoor is een wetswijziging niet noodzakelijk, voldoende is dat hiervoor de op basis van de artikelen 130 e.v. van de WVV 1994 vigerende ministeriële regeling Maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid wordt gewijzigd. Ook het opnemen van een recidiveregeling is

daarbij mogelijk. Zie bijvoorbeeld het in de memorie van toelichting aangehaalde puntenstelsel voor de beginnende bestuurder, waarbij het driemaal ten toon spreiden van een ernstige vorm van verkeersonveilig gedrag de ongeldigheid van het rijbewijs tot gevolg kan hebben.

Met betrekking tot het voorstel, om voor first offenders die een rijontzegging van twee jaar of meer krijgen opgelegd het rijbewijs van rechtswege ongeldig te verklaren, merkt het College het volgende op. Uit de beschikbare cijfers van het openbaar ministerie² blijkt dat per jaar ongeveer 115 personen een rijontzegging van twee jaar of meer voor een ernstig verkeersdelict krijgt opgelegd. In dit cijfer zijn echter tevens de personen die recidiveren opgenomen. In de registratie van de veroordelingen wordt namelijk geen onderscheid gemaakt tussen first-offenders en recidivisten. In de praktijk blijkt dat het slechts zeer zelden voorkomt dat iemand voor een eenmalige ernstige verkeersovertreding een rijontzegging van twee jaar of meer krijgt opgelegd. Dat aantal zou wel eens verder kunnen teruglopen als daar de consequentie aan is verbonden dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig is. De straf wordt dan immers substantieel zwaarder. Om die reden voorziet het College dat dit voorstel bij invoering een dode letter zal blijken te zijn. Teneinde enig effect te sorteren zal de drempel van twee jaar rijontzegging aanmerkelijk naar beneden moeten.

In het voorgestelde artikel 123, lid 1 onder e wordt gesproken over een veroordeling “voor een van die strafbare feiten”. Het College vraagt zich af wat onder deze verwijzing moet worden verstaan. Kennelijk refereert deze zinsnede aan elders in de WVV 1994 opgenomen strafbare feiten, maar niet wordt aangegeven welke strafbare feiten zijn bedoeld. Volgens de memorie van toelichting op pagina 9 is het rijbewijs van rechtswege ongeldig indien er sprake is van recidive ter zake van welk verkeersdelict dan ook waarvoor krachtens de wet een rijontzegging van een jaar kan en wordt opgelegd. Als dit de bedoeling is, dient “voor een van die strafbare feiten” te worden vervangen door bijvoorbeeld “een krachtens deze wet strafbaar gesteld feit”.

Voorts merkt het College op dat in het voorgestelde artikel 123, lid 1 onder e niet zoals in het voorgestelde artikel 179b, een strafbeschikking gelijk wordt gesteld met een veroordeling. Het is daardoor onduidelijk of de termijn van recidive voor wat betreft het van rechtswege verliezen van de geldigheid van het rijbewijs tevens aanvangt als het eerste strafbare feit met een strafbeschikking wordt afgedaan. Wellicht kan worden verdedigd dat in ieder geval de afdoening met een strafbeschikking van een van de in de algemene maatregel van bestuur aangewezen delicten ook de recidivetermijn voor het verliezen van de geldigheid van het rijbewijs doet ingaan. Zeker is dit echter niet. In ieder geval zal de recidivetermijn niet na een strafbeschikking ingaan indien het een verkeersdelict betreft dat niet bij deze algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen. Het College is van oordeel dat dit een ongewenste situatie is. Een verkeersdelict kan, voor zover het op dat feit gestelde strafmaximum de zes jaar niet te boven gaat, in de toekomst zowel met een strafbeschikking door het openbaar ministerie als door de rechter worden afgedaan. Het is strijdig met het gelijkheidsbeginsel als in de eerste situatie de termijn voor recidive niet begint te lopen en in de andere situatie wel. Het betreft in beide gevallen hetzelfde delict. Om die reden beveelt het College aan dat in artikel 123, lid 1 onder e expliciet wordt opgenomen dat een strafbeschikking met een veroordeling gelijk wordt gesteld.

Handhavingsaspecten

Het College meent er goed aan te doen op deze plaats aandacht te vragen voor een knelpunt in de huidige strafrechtelijke verkeershandhaving. Dit knelpunt betreft de verschillende grenzen die moeten worden aangehouden bij de invordering van het rijbewijs door de politie en de inhouding van het ingevorderde rijbewijs door het openbaar ministerie. Krachtens het eerste en tweede lid van artikel 164 WVV 1994 is de politie verplicht, kort samengevat, het rijbewijs in te vorderen indien het alcoholgehalte van het bloed van de bestuurder hoger is dan vijfhonderdzeventig microgram alcohol per liter uitgeademde lucht (1,3 promille) of indien de maximumsnelheid met vijftig kilometer of meer is overschreden.

² Peildatum mei 2004

De officier van justitie mag het bij hem door de politie ingeleverde rijbewijs inhouden indien het alcoholgehalte van het bloed van de bestuurder hoger is dan zevenhonderdvijftig microgram alcohol per liter uitgeademde lucht (1,8 promille) of indien de maximumsnelheid met zeventig kilometer of meer is overschreden. In het geval de geconstateerde overtreding deze limieten niet haalt en de feiten en omstandigheden geen aanleiding geven om te veronderstellen dat ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid van herhaling, dient de officier van justitie het rijbewijs aan de bestuurder terug te geven.

In de praktijk blijkt dat het moeilijk is om een onvoorwaardelijke rijontzegging opgelegd te krijgen in het geval het rijbewijs wel is ingevorderd, maar vanwege het niet halen van de limieten door officier van justitie niet is ingehouden en derhalve teruggegeven aan de bestuurder. De rechter is in deze gevallen, recidive daargelaten, zeer terughoudend om een onvoorwaardelijke rijontzegging op te leggen. Deze terughoudendheid is voor een belangrijk deel ingegeven door het feit dat het voor de burger niet te begrijpen is dat de officier van justitie na invordering door de politie het rijbewijs eerst teruggeeft om dan maanden later op de zitting een onvoorwaardelijke rijontzegging opgelegd te krijgen. Deze overweging van de rechter is op zichzelf begrijpelijk. Maar het College wijst er op dat het ernstig afbreuk aan de handhaving doet als de officier van justitie het door de politie ingevorderde rijbewijs weer teruggeeft aan de bestuurder. Bij de betrokken bestuurders ontstaat al snel het idee dat de politie het rijbewijs onterecht heeft ingevorderd. Om deze redenen wil het College er voor pleiten dat de grens waarbij de officier van justitie het rijbewijs mag inhouden wordt verlaagd en gelijkgetrokken wordt met die van de invorderingsverplichting van de politie. Het College verwacht van deze verandering een behoorlijke afschrikwekkende werking omdat hierdoor, meer dan thans, een lik-op-stuk benadering mogelijk is.

Werklastconsequenties

Volgens de memorie van toelichting kan dit wetsvoorstel in vergelijking met het huidige vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie als een aanscherping worden gekenschetst. Of dit ook tot extra benodigde zittingscapaciteit zal leiden is nog niet te zeggen en hangt in belangrijke mate af van het wetsvoorstel OM-afdoening, dat voor het puntenstelsel van groot belang is. Het College voorziet dat, omdat het rijbewijs pas nadat het vonnis onherroepelijk is geworden van rechtswege zijn geldigheid verliest, verdachten een belang zullen hebben bij het instellen van hoger beroep. Dit belang is niet ingegeven door een mogelijk onjuiste veroordeling, maar is gebaseerd op het voordeel voor de verdachte dat de rijontzegging en mogelijk verlies van het rijbewijs wordt uitgesteld. Het wetsvoorstel zal daarom zeker leiden tot extra benodigde zittingscapaciteit, zowel voor de rechtbanken als voor de gerechtshoven.

Voor het openbaar ministerie wordt voorsnog geen extra capaciteit gerekend. Omdat het onderhavige wetsvoorstel onvoldoende inzicht geeft over de inhoud van de aangekondigde maatregelen van bestuur kan nog geen reële inschatting worden gemaakt van de extra benodigde capaciteit. Wanneer het wetsvoorstel, zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, zal leiden tot een toename van het aantal rijontzeggingen moet echter wel degelijk rekening worden gehouden met benodigde extra capaciteit van het openbaar ministerie. Naar verwachting zal veelvuldig bezwaar worden gemaakt tegen de OM-beschikking waarbij een ontzegging wordt opgelegd. Hoger beroep zal vrijwel zeker worden ingesteld bij het niet honoreren door de rechter van het beroep op de hardheidsclausule. Dit levert ook meer werk op voor het openbaar ministerie. Tevens zal het wetsvoorstel leiden tot extra executieactiviteiten die door het openbaar ministerie moeten worden verricht.

Conclusie

Dit wetsvoorstel is ingegeven door de wens de verkeersveiligheid te vergroten door de recidive in het verkeer harder aan te pakken. De wijze waarop het puntenstelsel is uitgewerkt roept naar het oordeel van het College ernstige rechtssystematische en praktische bezwaren op. Het invoeren van een minimumstraf ontnemt de rechter de mogelijkheid om in concreto recht te doen bij ernstige verkeersdelicten omdat de flexibiliteit van de straftoemeting verdwijnt. Hetzelfde geldt voor die situaties waarbij de officier van justitie wordt verplicht een rijontzegging op te leggen. Het huidige strafrechtssysteem laat, in tegenstelling tot het wetsvoorstel, de rechter de mogelijkheid rekening te houden met zowel de ernst van het feit als met de persoon van de dader, waardoor hij in staat wordt

gesteld tot een maatschappelijk en persoonlijk verantwoorde strafoplegging te komen. Eventuele tekortkomingen in de huidige straftoematingspraktijk kunnen binnen het bestaande systeem worden opgelost. Het College is daarom van oordeel dat het voorliggende wetsvoorstel wezenlijk moet worden herzien.

Wel onderschrijft het College de wens om ernstige (recidiverende) verkeersovertreders strenger aan te pakken en daardoor te werken aan de verhoging van de verkeersveiligheid. Het College beveelt daarom aan om bij de herziening van het wetsvoorstel mensen uit de praktijk te betrekken. Uiteraard is het College ten volle bereid hieraan zijn medewerking te verlenen.

Hoogachtend

Het College van procureurs-generaal

J.L. de Wijkerslooth