

23 689

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 november 1996

Wij danken de in het voorlopig verslag aan het woord zijnde leden voor hun voortvarendheid met het uitbrengen van het voorlopig verslag over dit wetsvoorstel.

Wij zijn verheugd te mogen constateren, dat de leden van de CDA-fractie in beginsel positief staan tegenover het onderhavige voorstel tot wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (veelal aangeduid als de Wet Mulder). Met deze memorie hopen wij deze leden definitief voor ons voorstel te winnen.

Deze leden vroegen of het wetsvoorstel sinds de indiening in 1994 niet nog meer wijzigingen en aanvullingen behoeft. Het zal de leden van de CDA-fractie daarbij niet ontgaan zijn, dat het wetsvoorstel na de indiening in 1994, bij nota van wijziging op verschillende punten is uitgebreid. Het door ons gehanteerde uitgangspunt is, dat wijziging van de wet ofwel uit beleidsmatige overwegingen aangewezen moet zijn, ofwel moet strekken tot ongedaanmaking van de gevolgen van een door de wetgever niet voorziene uitleg van de wet door de rechter. Jurisprudentie welke een uitleg aan de wet geeft die naar het oordeel van de wetgever zelf strookt met zijn bedoeling, behoeft, uit overwegingen van terughoudendheid met regelgeving, niet noodzakelijkerwijs tot wetswijziging te leiden.

De door de leden genoemde jurisprudentie vormt, op dit moment althans, onvoldoende aanleiding voor verdere wijziging van de wet. De bedoelde jurisprudentie inzake artikel 13 niet omdat deze jurisprudentie recht doet aan de vereenvoudiging en effectiviteit van de procedure.

De rechtspraak omtrent de verenigbaarheid van de gijzeling in het licht van artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) evenmin, aangezien die jurisprudentie nog onvoldoende tot ontwikkeling is gekomen.

Voor een uiteenzetting omtrent de zekerheidstelling verwijzen wij deze leden naar de beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over hetzelfde onderwerp verderop in deze memorie.

Vanzelfsprekend kunnen wij nieuwe wijzigingen (bijvoorbeeld als gevolg van jurisprudentie) voor de toekomst niet uitsluiten. In ieder geval achten wij thans geen nieuwe wijzigingen nodig waarop met de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel gewacht zou moeten worden. Bovendien bestaat er in de praktijk grote behoefte aan een spoedige

invoering van de voorgestelde wijzigingen. Vanzelfsprekend blijven wij de ontwikkelingen nauwgezet volgen, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts hoe de regering de mogelijkheden ziet om alsnog tot invoering van een vorm van puntenstelsel over te gaan. In hun brief aan de Tweede Kamer d.d. 7 maart 1995 (kamerstukken II 1994/95, 22 100, nr. 23) hebben wij de redenen aangegeven waarom wij invoering van een puntenstelsel van de hand wijzen. Die redenen komen er onder andere op neer dat de Wet Mulder voor de lichtere en veel voorkomende verkeersovertredingen reeds in een snelle en doeltreffende afdoening voorziet, die grotendeels is gebaseerd op een strenge aansprakelijkheid voor de kentekenhouder. Een vergaande sanctie als het verlies van de geldigheid van het rijbewijs past daar niet bij, omdat zij opgelegd dient te worden aan de daadwerkelijke bestuurder van het motorrijtuig waarmee de overtreding is begaan. Bij de keuze tussen handhaving van de efficiënte afdoening van de Wet Mulder en het «ontmulderen» van feiten teneinde een sanctie betreffende het rijbewijs te kunnen opleggen, kiest de regering voor het eerste. De betreffende brief – waarbij overigens het oorspronkelijke wetsvoorstel puntenstelsel als bijlage was gevoegd – is vervolgens uitvoerig besproken tijdens het nota-overleg verkeersveiligheid van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer met de minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 13 maart 1995. De conclusie van dat overleg was dat onderzocht zou worden of er alternatieve mogelijkheden waren om het sanctie-instrumentarium voor verkeersdelicten aan te scherpen. Dit onderzoek heeft inmiddels geresulteerd in de indiening op 2 augustus 1996 van een ingrijpende nota van wijziging bij wetsvoorstel 24 112 (wijziging van de regeling van de invordering en inhouding van rijbewijzen). Deze nota van wijziging introduceert onder andere een administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs, op te leggen door de officier van justitie in ernstige gevallen van snelheidsoverschrijding en rijden onder invloed. Hierin zijn de positieve elementen van een puntenstelsel bewaard, hetgeen wil zeggen dat de sanctie de overtreder direct treft in zijn motorrijtuig om als bestuurder van een motorrijtuig aan het verkeer deel te nemen en dat zij door haar eenvoudige en duidelijke wijze van oplegging naar verwachting een grote preventieve werking heeft. Mede gelet op het bovenbedoelde, nog bij de Tweede Kamer aanhangige, wetsvoorstel ziet de regering geen reden om het wetsvoorstel puntenstelsel te publiceren teneinde een openbare discussie over dit onderwerp te stimuleren, zoals door de aan het woord zijnde leden is voorgesteld.

Het verhaal van sancties in het buitenland heeft de voortdurende aandacht van de regering, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie. Daartoe wordt met de andere Schengen-landen gesproken over verdere vereenvoudiging betreffende de tenuitvoerlegging van administratieve sancties en maatregelen in elkaars landen. In de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 12 juli 1996 (kamerstukken II, 1995/96, 23 530, nr. 19) is meegedeeld dat in Schengen-verband een Overeenkomst inzake de samenwerking bij de afhandeling van inbreuken op de verkeerswetgeving en bij de tenuitvoerlegging van terzake opgelegde geldelijke sancties wordt voorbereid.

Thans staat ter beschikking de Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Trb. 1990, 145, kortweg Schengen Uitvoeringsovereenkomst genoemd, en waar intussen ook Spanje en Portugal bij zijn aangesloten).

Op grond van deze overeenkomst is het mogelijk om gerechtelijke

stukken, waaronder begrepen de administratieve sanctie op grond van de Wet Mulder, rechtstreeks te verzenden aan de betreffende inwoner van het aangesloten Schengen-land zonder tussenkomst van de justitiële autoriteiten aldaar (artikel 52 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst). Indien met zekerheid kan worden aangenomen dat betrokkene het gerechtelijk stuk houdende oplegging van de administratieve sanctie daadwerkelijk heeft ontvangen en wordt geen of niet tijdig beroep ingesteld, dan zal de beschikking onherroepelijk worden. Volgt geen betaling, dan resteert op dit moment feitelijk slechts de mogelijkheid van opnemning van de openstaande sanctie in het opsporingsregister. Wordt betrokkene in Nederland wederom aangetroffen, dan kan bij wijze van voorlopige maatregel bedoeld in artikel 31, eerste lid, van de wet, het voertuig van betrokkene in bewaring worden gesteld. In de praktijk blijkt dit vervolgens meestal tot betaling van de openstaande sanctie te leiden. Het door ons voorgestelde artikel 31, tweede lid, voorziet in de mogelijkheid het voertuig in bewaring te stellen zonder dat een bestuurder is aangetroffen. Deze mogelijkheid biedt met name uitkomst bij het constateren van parkeerovertradingen met een buitenlands kenteken. Wij verwachten ook hier een grote betalingsbereidheid.

Overigens merken wij op, dat van de 3,2 miljoen beschikkingen in 1995, er slechts ongeveer 61 000 aan ingezetenen van de Bondsrepubliek Duitsland zijn opgelegd en ongeveer 35 000 aan ingezetenen van het Koninkrijk België. Ingezetenen van deze landen vormen verreweg de grootste groep overtreders binnen de categorie zonder bekende woon- of verblijfplaats in Nederland aan wie in de loop der jaren een administratieve sanctie is opgelegd.

Het belang van een goede en tijdige afstemming tussen de Wet Mulder en de aangekondigde regels inzake bestuursrechtelijke handhaving in de Awb wordt door de leden van de CDA-fractie terecht benadrukt. De Wet Mulder dient immers niet nodeloos te verschillen van andere bestuursrechtelijk gehandhaafde regelgeving. Aangezien de gedachtenvorming voor de concrete inhoud van bedoelde algemene regels nog gaande is, is afstemming in de ware zin van het woord op dit moment nog niet goed mogelijk. Vanzelfsprekend speelt bij die gedachtenvorming de Wet Mulder al wel een rol.

Wij danken de leden van de PvdA-fractie voor hun belangstelling voor het voorstel en hopen met de beantwoording van de gestelde vragen ook deze leden voor het voorstel te winnen.

Terecht merken deze leden op, dat in het voorstel zelf geen sanctie gesteld is in het geval waarin de officier van justitie niet binnen de termijn van zes weken het beroepschrift ter kennis heeft gebracht van het kantongerecht. Dat een sanctie niet in de wet zelf is opgenomen betekent niet dat de kantonrechter niet een sanctie kan stellen. Wij hebben ervoor gekozen de aan een termijnoverschrijding te verbinden gevolgtrekking aan de kantonrechter te moeten overlaten. De kantonrechter kan aldus, de bijzondere omstandigheden in aanmerking nemend, de gevolgtrekking maken die hij desgeraden acht. Het ontbreken van een in de wet zelf voorgeschreven sanctie achten wij temeer niet bezwaarlijk, omdat de door deze leden geschetste casus zich ons inziens nauwelijks kan voordoen. Dreigt de officier van justitie, om welke reden dan ook, niet binnen de zes weken het complete dossier inclusief zijn verweerschrift ter kennis te kunnen brengen van het kantongerecht, dan zal hij in ieder geval binnen de termijn het beroepschrift en andere stukken ter kennis van het kantongerecht brengen. Vervolgens zal hij zo snel mogelijk, eventueel op daartoe strekkende vordering van de kantonrechter, zijn verweer aan het kantongerecht doen toekomen. Ook in dit geval is dus gewaarborgd dat het kantongerecht van het ingestelde beroep op de hoogte wordt gesteld.

Met de leden van de PvdA-fractie zijn wij van mening dat de toepassing van dwangmiddelen altijd met de grootst mogelijke zorgvuldigheid omgeven moet zijn. Kennelijk hebben deze leden met hun vraag naar de toelaatbaarheid van een mandaat aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) het oog op een situatie waarin de toepassing van de dwangmiddelen verwordt tot een mechanische aangelegenheid waarin elke individuele toetsing ontbreekt. Deze beduchtheid is ons inziens ongegrond.

De toepassing van de dwangmiddelen is thans in handen van de politie, die daartoe de opdracht krijgt vanwege de officier van justitie. De politie pleegt bij deze taak in het algemeen niet onzorgvuldig te werk te gaan.

Wat wij slechts voorstellen, is dat de opdracht niet langer door de diverse officieren wordt gegeven, maar wordt vervangen door een centrale aansturing door de officier van justitie te Leeuwarden. Dit betekent slechts dat alleen deze officier de opdracht tot toepassing van dwangmiddelen in individuele zaken kan opdragen aan de politie. Gezien de taak van het CJIB, zoals neergelegd in artikel 5 van het Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften 1994, ligt het daarbij voor de hand die bevoegdheid van de officier te Leeuwarden te mandateren aan het CJIB, die dan in naam van en onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie handelt. Niet alleen vergroot dit de efficiency en effectiviteit maar ook de zorgvuldigheid in en de rechtsgelijkheid tussen de individuele zaken. Dan kan immers voorkomen worden dat iedere officier van justitie voor zichzelf maatstaven aanlegt voor de gevallen waarin en de wijze waarop dwang zal worden toegepast. Juist de centrale aansturing garandeert een gelijke behandeling en doet een met de toepassing ervan bij uitstek vertrouwde organisatie ontstaan. Mochten de dwangmiddelen inneming rijbewijs en buitengebruikstelling van het voertuig niet tot inning van de sanctie leiden, dan zal de officier van justitie alsnog een machtiging tot het toepassen van het dwangmiddel gijzeling kunnen verzoeken. De kantonrechter zal zich in dat kader eveneens een oordeel vormen over de aan het verzoek voorafgegane handelingen.

Op dit moment worden vergelijkbare bevoegdheden als de onderhavige reeds aan het CJIB gemandateerd, onder andere de bevoegdheid tot verhaal van de sanctie krachtens dwangbevel. De dwangmiddelen inneming van het rijbewijs en buitengebruikstelling van het voertuig doen voor wat betreft hun ingrijpendheid in de persoonlijke levenssfeer van een betrokkene veelal niet onder voor de effecten van het verhalen van een administratieve sanctie door middel van een dwangbevel. Op grond van een dwangbevel kan de deurwaarder het voertuig dat de betrokkene in eigendom heeft inbeslag nemen en zonodig in het openbaar verkopen. De deurwaarder kan zelfs beslagleggen op onroerende goederen van de betrokkene. Deze bevoegdheid om dwangbevelen uit te vaardigen wordt al geruime tijd door het CJIB uitgeoefend krachtens daartoe verleend mandaat van de officier van justitie, zonder dat dienaangaande bezwaren kenbaar zijn. Ons inziens zijn er dan ook geen beletselen aanwezig welke aan verdere mandaatsverlening in de weg staan.

Daarbij merken wij nog nadrukkelijk op, dat de officier van justitie te Leeuwarden reeds naar huidig recht, niettegenstaande een verleend mandaat, altijd bevoegd is bindende aanwijzingen te geven aan het CJIB (hetgeen naar verwachting vanaf 1 juli 1997 ook uitdrukkelijk in artikel 10:6 van de Algemene wet bestuursrecht zal zijn bepaald). Desnoods kan de officier van justitie, niettegenstaande het mandaat, de bevoegdheden zelf uitoefenen (hetgeen eveneens in artikel 10:7 van de Awb zal worden bepaald). Daarnaast is voorzien in toezicht op het handelen van het CJIB door de Raad van Toezicht van het CJIB. In de Raad van Toezicht, onder voorzitterschap van het lid van het College van Procureurs-Generaal, de Procureur-Generaal bij het Gerechtshof te Leeuwarden, is het openbaar ministerie, de zittende magistratuur en het departement vertegen-

woordigd. Waar nodig stelt deze Raad van Toezicht richtlijnen vast voor de wijze waarop het CJIB zijn taken uitoefent.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie welke rechtsmiddelen openstaan tegen de toepassing van de dwangmiddelen. Tegen de toepassing van dwangmiddel staat, zowel nu, als vanaf het moment van inwerkingtreding van het onderhavige voorstel, slechts de civiele rechtsgang open. Ingevolge artikel 1:4 van de Algemene wet bestuursrecht is de kantonrechter in het kader van hoofdstuk VIII van de Wet Mulder niet te beschouwen als administratieve rechter. Ingevolge artikel 8:5 van de Awb in combinatie met de daar bedoelde bijlage staat geen beroep open op de (sector bestuursrecht van) de rechtbank. Mocht de beslissing tot toepassing van een dwangmiddel al te beschouwen zijn als besluit in de zin van de Awb, dan nog staat slechts de civiele rechtsgang open. Daarbij kan met name de actie uit onrechtmatige daad (eventueel in combinatie met het kort geding) een nuttige functie vervullen, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie.

Vanzelfsprekend zal de werkdruk van het parket van het openbaar ministerie te Leeuwarden als gevolg van de voorgestelde wijzigingen enigszins toenemen, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie. Vanaf het begin af aan is daarom bij de totstandkoming van de onderhavige wijzigingen het parket Leeuwarden betrokken geweest. Vanwege het Projectteam Restyling Mulder is ook voorzien in invoeringsbegeleiding aldaar. Het grootste deel van de extra taken zal echter, na mandatering, door het CJIB ter hand worden genomen.

Met de leden van de PvdA-fractie zijn wij van mening dat de toegang tot de rechter voor een ieder verzekerd dient te zijn. Vooralsnog zien wij echter geen reden om aan te nemen dat de huidige regeling in het algemeen de toegang tot de rechter te zeer beperkt en dus wijziging behoeft. Integendeel, in verreweg de meeste gevallen is het stellen van zekerheid geen probleem. De bedoelde wijzigingen zullen daarin geen verandering brengen. De gevallen waarin geoordeeld moest worden dat het recht op toegang wel gefrustreerd werd betreffen juist specifieke, op zichzelf bijzondere gevallen, welke niet direct wetswijziging noodzakelijk maken. Zeker niet, nu ingevolge deze jurisprudentie het recht op toegang voor een ieder verzekerd blijft. Wel blijven wij deze ontwikkelingen nauwlettend volgen. Hiermee geven wij ook antwoord op een soortgelijke door de CDA-fractie gestelde vraag.

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-, de GPV- en de RPF-fractie naar de werklust van de Hoge Raad als gevolg van de Wet Mulder wijzen wij erop dat momenteel de Commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad (onder voorzitterschap van de vice-president van de Hoge Raad mr. W. E. Haak) onderzoekt welke maatregelen kunnen worden genomen om die werkbelasting – zowel in strafzaken als in Mulderzaken – te verminderen. De Commissie zal naar verwachting rond de jaarwisseling rapport uitbrengen. Het onderhavige wetsvoorstel, dat toch een karakter van een technische wijzigingswet heeft, behoeft daarop niet te wachten. Zulks is ook niet wenselijk aangezien naar ons oordeel de thans in procedure zijnde wijzigingsvoorstellen zo snel mogelijk in werking moeten treden. Zodra de Commissie heeft gerapporteerd, zullen wij met spoed bezien of en zo ja, welke wettelijke maatregelen nodig zijn om de werkbelasting van de Hoge Raad ook in Mulderzaken te beteugelen.

De voornoemde leden vroegen voorts om een reactie op de opinie van de heer Mevis. Onweersproken kan blijven dat de jurisprudentie een belangrijke interpretatiebron is (geweest) voor de Wet Mulder. De

rechtsvorming door middel van jurisprudentie is immers het sluitstuk van de rechtsvorming zelf. Daarin verschilt de Wet Mulder niet principieel van tal van andere wetten. Op zichzelf is dit dan ook niet bezwaarlijk.

Vanzelfsprekend streven wij naar een evenwicht tussen normstelling in de wet en die in de jurisprudentie. In de jurisprudentie hebben wij dan ook aanleiding gezien de wet op een enkel onderdeel te wijzigen of aan te vullen (wij verwijzen naar de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer, Tweede Kamer, 1995/96, 23 689, nr. 5, p. 2).

Voor een algehele herziening van de wet, zoals door de heer Mevis wordt bepleit, zien wij geen enkele reden. Daartoe wijzen wij op de verhouding tussen het grote aantal beschikkingen (in 1995 3,2 miljoen) en het aantal beroepen dat uiteindelijk bij de kantonrechter wordt ingesteld (0,2% van 3,2 miljoen beschikkingen). Dat is, in vergelijking met andere wetten, een zeer laag beroepspercentage.

Ten slotte verzochten deze leden om een reactie op een aan de praktijk ontleende casus. Naar de letter van de wet beschouwd (artikelen 31 tot en met 33) kan de politieambtenaar het voertuig waarin B als bestuurder is aangetroffen in bewaring stellen. De wet stelt niet als voorwaarde dat het voertuig op naam van B moet staan. Hierin komt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel geen wijziging. Als de ambtenaar besluit tot inbewaringstelling, dan wordt het voertuig pas teruggegeven tegen betaling van de kosten. Als A het voertuig komt ophalen, zal A de kosten moeten voldoen. Waar het in gevallen als deze natuurlijk echt om gaat, is of B jegens familielid A wel de nodige zorgvuldigheid in acht neemt, indien hij A de kosten van bewaring alsdan niet zal willen vergoeden. Dat is echter een vraag, die het kader van deze wet te buiten gaat, zo antwoorden wij de leden van de SGP-, de GPV- en de RPF-fractie.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

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