

ADVIES

inzake

het wetsvoorstel puntenstelsel rijbewijzen

Inleiding

Bij brief van 18 november 2004 heeft de minister van Justitie, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat, aan de NVvR advies verzocht over het daarbij gevoegde concept wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen.

Al geruime tijd wordt, ook in het parlement, gesproken over de mogelijkheid in Nederland een zgn. puntenstelsel in te voeren waarbij veroordeling wegens verkeersdelicten leidt tot toekenning van strafpunten; bij het behalen van een tevoren bepaald aantal strafpunten vervalt de rijbevoegdheid. Een variant is een stelsel zoals in Frankrijk, waar aan iedere houder van een rijbewijs een bepaald (positief) aantal punten wordt toegekend en een veroordeling wegens een verkeersdelict telkens leidt tot een aftrek van een of meer punten; wanneer er geen punten meer overblijven vervalt de rijbevoegdheid.

Het concept-wetsvoorstel strekt, ondanks de benaming ervan, niet tot een toekenning of aftrek van bepaalde "punten". Het voorstel strekt tot het aanpakken van recidive van verkeersdelicten door (a) in bepaalde gevallen ontzegging van de rijbevoegdheid verplicht te stellen en (b) in bepaalde gevallen aan de ontzegging van de rijbevoegdheid de consequentie te verbinden dat het rijbewijs zijn geldigheid verliest, zodat de betrokkene opnieuw een rijexamen zal moeten afleggen om een nieuw rijbewijs te krijgen. Aldus heeft het voorstel met een puntenstelsel gemeen dat aan recidive van verkeersmisdrijven verplicht consequenties voor de rijbevoegdheid en de geldigheid van het rijbewijs worden verbonden. Het voorstel van wet geldt niet voor feiten die met toepassing van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) worden afgedaan.

Algemene opmerkingen

Het verplicht opleggen van een ontzegging van de rijbevoegdheid van een zekere duur

De NVvR ondersteunt de gedachte dat recidive van verkeersdelicten dient te worden bestreden. Voor de NVvR is evenwel onduidelijk, wat het concept-

voorstel van wet daaraan kan bijdragen. Naar geldend recht kan voor de desbetreffende strafbare feiten reeds een ontzegging van de rijbevoegdheid worden opgelegd. Art. 179, leden 4 en 5, WVW 1994 voorziet reeds in een verhoging van de maximumduur van de ontzegging in geval van recidive.

Kennelijk, gezien de concept-memorie van toelichting (blz. 28), is de voorgestelde verplichting tot het opleggen van een ontzegging gebaseerd op "de verwachting dat bestuurders die voor een eerste ernstig verkeersdelict geregistreerd zijn zich voorzichtiger zullen gaan gedragen uit vrees voor een rijontzegging of zelfs het van rechtswege ongeldig worden van het rijbewijs".

Op dit moment is het ook al zo, dat een bestuurder die voor een verkeersdelict is gestraft reden heeft te vrezen voor een (langdurige) ontzegging van de rijbevoegdheid wanneer hij voor de tweede maal op een ernstig verkeersdelict zal worden betrapt. De dreiging gaat uit van het strafmaximum dat in de wet is bepaald. De veronderstelling dat van een verplichte ontzegging van de rijbevoegdheid een grotere afschrikwekkende werking uitgaat dan van een strafoplegging door de rechter binnen het kader van de wettelijke maximumstraf, wordt in het concept-voorstel op geen enkele wijze met feiten onderbouwd. De huidige straftoemtingspraktijk geeft naar onze mening geen aanleiding om een verplichting tot het opleggen van een ontzegging van de rijbevoegdheid in de wet op te nemen.

In de concept-memorie van toelichting (blz. 16) wordt – geheel juist - opgemerkt dat het krachtens de wet normeren van een deel van de straftoemeting nieuw is. Op dit moment voorziet de wet alleen in per delict of delictsoort bepaalde wettelijke strafmaxima en in enkele algemene, voor alle delicten geldende, wettelijke strafminima.

De NVvR beschouwt de in het concept voorgestelde wettelijke bepalingen als een breuk met het huidige strafrechtelijk systeem. Sedert de invoering van het Wetboek van Strafrecht is in de Nederlandse strafwetgeving steeds gekozen voor wettelijke strafmaxima, die de bovengrens aangeven waarbinnen de rechter de juiste straf bepaalt. Dit biedt naar reeds lang bestaande legislatieve inzichten de ruimste mogelijkheden om straffen en maatregelen af te stemmen op de ernst van het individuele feit en op de bijzondere omstandigheden van het geval. Dat kan zowel in het voordeel als in het nadeel van de verdachte uitpakken. Nog afgezien van de omstandigheid dat er geen aanleiding toe is (zie hierboven), moet de NVvR een dergelijke s systeembreuk ernstig ontraden.

In de eerste plaats wekt het huidige concept-voorstel van wet verwondering, omdat het kabinet (naar aanleiding van het onderzoek van Tak en Van Kalmhout) op 12 september 2003 heeft besloten "dat het niet zinvol is een voorstel tot zelfstandige introductie van bijzondere minimumstraffen in het Nederlandse strafrecht te doen". Aan dat besluit lagen niet alleen praktische redenen ten grondslag, maar ook de weinig hoopgevende resultaten in het buitenland. Het

kabinet onderschreef dat het onderzoek “geen aanwijzingen [heeft opgeleverd] 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 NVvR onderschrijft dat kabinetsstandpunt en heeft dit destijds al in een persbericht tot uitdrukking gebracht.

In de tweede plaats stuit het voorstel op een principiële bezwaar. De voorgestelde regeling leidt tot een gedeeltelijke verschuiving van de straftoemingsbeslissing van de rechter naar de wetgever en, nu regeling bij AMvB wordt voorgesteld, zelfs tot een verschuiving naar (in feite) de ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat. Dat is, zoals gezegd, een ongewenste inbreuk op het systeem zoals dit ten aanzien van alle andere strafbare feiten geldt.

In de derde plaats stuit het voorstel op praktische bezwaren, waarvan de NVvR hier noemt:

- De vaststelling van een bijzondere minimumstraf in de wet veronderstelt dat niet één geval denkbaar is, dat onder de wettelijke omschrijving van het delict valt maar waarin het toch ongewenst is een ontzegging van de rijbevoegdheid op te leggen van tenminste de wettelijk bepaalde minimumduur. Die veronderstelling acht de NVvR ver afstaan van de werkelijkheid. Aan de huidige straftoemingsrichtlijnen van het O.M. kleeft dit bezwaar niet. Zij hebben wel het voordeel van de uniformerende werking, maar niet de inflexibiliteit van dit wetsvoorstel, omdat de rechter aan de O.M.-richtlijnen niet gebonden is en de officier van justitie zo nodig in individuele gevallen daarvan kan afwijken.
- Voor zover het voorstel uitgaat van de gedachte dat door minimumstraffen de rechtsgelijkheid wordt bevorderd, wordt uit het oog verloren dat een gelijke behandeling van ongelijke gevallen óók discriminerend kan zijn. Meer in het algemeen valt vanuit de praktijk op te merken dat een onvoorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid in individuele gevallen onevenredig zwaar belastend kan uitpakken: de NVvR noemt gevallen waarin de betrokkene voor het verwerven van inkomen geheel afhankelijk is van zijn rijbewijs en openbaar vervoer geen alternatief biedt; daarnaast zijn er gevallen waarin anderen worden gedupeerd omdat zij voor hun vervoer geheel afhankelijk zijn van deze bestuurder. Het is verstandiger om dergelijke kwesties niet *in abstracto*, maar in ieder individueel geval afzonderlijk te beoordelen. In de praktijk kunnen de noodzaak van strafoplegging en het individuele belang soms worden verenigd door een (gedeeltelijk) voorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid. De concept-MvT, blz. 30, wijst partiële ontzeggingen echter af.
- Tenslotte verdient opmerking dat de ontzegging van de rijbevoegdheid in de praktijk zelden alleen wordt opgelegd, maar steeds in combinatie met een of meer andere straffen of maatregelen. Bij de straftoemeting kijkt de rechter, ook voor wat betreft de preventie van nieuwe delicten, naar het

geheel van de opgelegde straffen en maatregelen. Een fixering (of beperking tot een bepaalde bandbreedte) van de ontzegging in de wet of een AMvB houdt geen rekening met samenvaal van straffen.

De voorgestelde hardheidsclausule

Het concept-wetsvoorstel voorziet (in art. 179b lid 2) in een hardheidsclausule. Deze doet naar de mening van de NVvR aan de hiervoor genoemde bezwaren niet af.

Om te beginnen, is de categorie van gevallen, waarin de ontzegging van de rijbevoegdheid verplicht wordt gesteld, in het voorstel zó ruim omschreven dat te voorzien is dat op toepassing van de hardheidsclausule veelvuldig een beroep zal worden gedaan. Te denken valt aan gevallen waarin het tweede verkeersdelict een geheel andere aard heeft dan het eerste verkeersdelict en/of aan gevallen waarin tussen het vorige en het nieuwe delict geruime tijd, maar nog net geen vijf jaar, verstreken is. Nu de AMvB ex art. 179b nog niet bekend is, is het moeilijk voorbeelden te geven; men moet er op bedacht zijn dat de in concept voorgestelde regeling niet slechts geldt voor bestuurders die bij herhaling te snel rijden of bij herhaling zich schuldig maken aan rijden onder invloed. In de voorgestelde regeling zou het tweede – tot verplichte ontzegging van de rijbevoegdheid aanleiding gevende – verkeersdelict ook een culpoos (niet-opzettelijk) begaan misdrijf kunnen zijn, zoals het misdrijf van art. 6 WVV 1994, dat zich vele variaties kan voordoen. Een automatische onvoorwaardelijke ontzegging (“two strikes and you’re out”) kan op deze wijze zijn doel voorbij schieten.

Daarnaast valt te voorspellen dat op de hardheidsclausule veelvuldig beroep zal worden gedaan door bestuurders die voor hun broodwinning van hun rijbevoegdheid afhankelijk zijn, of van wier rijbevoegdheid anderen afhankelijk zijn. In de concept-MvT, blz. 16, kan wel worden gesteld dat de omstandigheid dat de bestuurder het rijbewijs nodig heeft voor de uitoefening van zijn beroep geen reden is om van de in de AMvB neergelegde plicht af te wijken, maar dat is gemakkelijk gezegd en ontslaat de rechter niet van de verplichting elk geval afzonderlijk te toetsen. In verband met het gestelde op blz. 18 verdient opmerking dat voor de rechter niet beslissend is of het delict al dan niet in werktijd is gepleegd.

Tenslotte merkt de NVvR op dat de hardheidsclausule zodanig is geformuleerd dat de rechter uitsluitend naar beneden van de bandbreedte kan afwijken, niet naar boven.

Het vervallen van de geldigheid van het rijbewijs na een ontzegging van bepaalde duur

Dit onderdeel, dat in het concept-voorstel van wet wordt geregeld in art. 123 WvW 1994, geeft de NVvR aanleiding tot de algemene opmerking dat naar geldend recht reeds de mogelijkheid bestaat een onderzoek te doen instellen naar de rijvaardigheid of de geschiktheid van de bestuurder en in spoedeisende gevallen zelfs de overgifte van het rijbewijs te vorderen (art. 130 WvW 1994). De concept-MvT maakt onvoldoende duidelijk waarom deze mogelijkheid niet kan worden benut of uitgebreid indien de herhaling van bepaalde ernstige verkeersdelicten doet twifelen aan de geschiktheid om een motorrijtuig te besturen. Ook wanneer de rijvaardigheid van de bestuurder niet ter discussie staat, kan immers op grond van het gebleken rijgedrag mogelijk tot ongeschiktheid worden geconcludeerd (denk aan de figuur van de "snelheidsduivel").

In het bestuursrecht wordt zelden een constructie gevolgd waarbij automatisch een vergunning (zoals het rijbewijs in feite is) of ontheffing door de strafrechtelijke beslissing vervalt. Daarvoor is steeds een afzonderlijke beschikking nodig van een bestuursorgaan, waarna de bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat.

Overige opmerkingen

Indien toch zou worden gekozen voor een regeling als in het concept-voorstel van wet, onderschrijft de NVvR het standpunt van de ministers (concept-MvT punt 1.1) dat de relatief lichte feiten die worden afgedaan met toepassing van de WAHV beter buiten het wetsvoorstel kunnen blijven. In de concept-MvT wordt reeds het probleem genoemd dat het merendeel van de WAHV-feiten op kenteken wordt geconstateerd. Daarnaast is er het kostenargument.

In de begeleidende brief hebben de ministers verzocht in de advisering aandacht te besteden aan de organisatorische en financiële gevolgen voor de rechterlijke macht. De NVvR gaat ervan uit dat deze aan de orde zullen komen in de adviezen die door de Raad voor de Rechtspraak en het College van Procureurs-Generaal zullen worden uitgebracht. In de concept-MvT is reeds onderkend dat wanneer het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet verheven zal zijn, wijziging kan optreden in het aantal zaken dat buiten de terechtzitting wordt afgedaan.

Opmerkingen bij de afzonderlijke artikelen

Art. 123, lid 1 onder e

- Niet duidelijk is, waar de passage "voor een van die strafbare feiten" op terugslaat. Is dat ieder feit waarvoor ontzegging van de rijbevoegdheid kan worden opgelegd (dat zijn er vele)?
- Waarom wordt in art. 179b een strafbeschikking met een veroordeling gelijkgesteld en in art. 123 niet?

Art. 179b

- Het verdient aanbeveling het aanvangstijdstip van de termijn van vijf jaar in de wettekst of in de memorie van toelichting te verduidelijken: telt de termijn vanaf de (onherroepelijk geworden) veroordeling of vanaf de dag waarop de veroordeling onherroepelijk geworden is? Daar kan veertien dagen tussen zitten. Voor de uitvoering in de praktijk is lastig dat het aanvangstijdstip in het voorgestelde art. 179b afwijkt van het aanvangstijdstip van de termijn in art. 179, leden 4 en 5.
- Uit de concept-MvT blijkt niet hoe de wetgever zich de verplichte duur van de ontzegging van de rijbevoegdheid voorstelt in gevallen van samenloop van strafbare feiten waarvoor een ontzegging kan worden opgelegd.

Art. III (overgangsbepaling)

In de concept-MvT is vermeld dat de wet alleen van toepassing is op feiten die na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet worden begaan. Dat is duidelijk t.a.v. het nieuwe feit. Onduidelijk is echter of feiten begaan binnen vijf jaar, doch vóór de inwerkingtreding van de wet, mogen meetellen als voorafgaand feit in de zin van art. 179b lid 1 resp. art. 123 lid 1 onder e.

Conclusie

De NVvR ontraadt met nadruk een wetswijziging tot het verplicht opleggen van een ontzegging van de rijbevoegdheid van een bepaalde duur. Voor opmerkingen van technische aard wordt verwezen naar het bovenstaande. Indien niettemin wordt besloten tot indiening van een wetsvoorstel van deze strekking, zal de NVvR het zeer op prijs stellen t.z.t. ook advies te mogen uitbrengen over de inhoud van de nog vast te stellen AMvB.

Den Haag, 30 januari 2005

Namens het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,
de wetenschappelijke commissie,

F.F. Langemeijer,
voorzitter