

Aan de Minister van Justitie
Directie Wetgeving
t.a.v. de heer mr. M. Kessler
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Juliana van Stolberglaan 4
2595 CL Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t 070 - 361 9723
f 070 - 361 9746
www.rechtspraak.nl

datum 1 februari 2005
contactpersoon mr. A. Kuijer
doorkiesnummer 070 - 361 9706
e-mail a.kuijer@rvdr.drp.minjus.nl
kamernummer 2A.43
ons kenmerk UIT 5618 / ONTW AKu
onderwerp concept wetsvoorstel puntenstelsel rijbewijzen

Geachte heer Donner,

Bij brief, gedateerd 18 november 2004, informeerde u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) over uw voornemens om te komen tot wetswijzigingen op het gebied van strafrechtelijke afdoening van verkeersdelicten. U gaf aan de Raad in de gelegenheid te stellen commentaar op het voorliggende wetsvoorstel in te brengen. De Raad maakt graag gebruik van de geboden mogelijkheid.

Gehoord de gerechten heeft de Raad de eer u als volgt te berichten.

Het wetsvoorstel is kennelijk ingegeven door de door de wetgever gevoelde behoefte om een directere relatie te leggen tussen het (herhaald) plegen van bepaalde verkeersdelicten en het opleggen van een ontzegging tot het besturen van motorvoertuigen (verder: OBM). Het wetsvoorstel impliceert dat de minister van Justitie via een algemene maatregel van bestuur (amvb) kan voorschrijven dat voor bepaalde verkeersdelicten een OBM voor een door de minister te bepalen duur moet worden opgelegd. Daarnaast behelst het wetsvoorstel het van rechtswege vervallen van het rijbewijs bij veroordeling tot een OBM die een bepaalde duur overstijgt of bij herhaalde veroordeling voor bepaalde verkeersdelicten.

Het voorstel behelst derhalve voor de rechtspraak drie belangrijke punten:

1. de invoering van nieuwe strafrechtelijke regelgeving op het terrein van de WWV 1994;
2. de vergaande verschuiving van de inhoudelijke straftoemeting van de rechter naar de ministers van Justitie en Verkeer & Waterstaat. Deze ministers kunnen immers bij amvb voorschrijven hoelang de door de rechter op te leggen OBM bij bepaalde verkeersdelicten (binnen een in die amvb aangegeven bandbreedte) minimaal dan wel maximaal moet zijn. De rechter kan slechts bij "bijzondere hardheid" van deze amvb afwijken.
3. de (verkapte) invoering van een minimumstraf, namelijk de OBM voor bepaalde verkeersdelicten. De memorie van toelichting spreekt in deze treffend van "een plicht voor de rechter om een rijontzegging op te leggen". Ook legt het voorstel een directe koppeling tussen het opleggen van een OBM en het van rechtswege ongeldig worden van het rijbewijs.

datum 1 februari 2005
kenmerk UIT 5618 / ONTW AKu
pagina 2 van 10

Hoewel de Raad onderkent dat behoefte bestaat aan een nadere bezinning omtrent de aanpak van (recidiverende) daders van ernstige verkeersdelicten, heeft de Raad grote bedenkingen tegen het onderhavige wetsvoorstel.

Deze bezwaren betreffen zowel de niet nader onderbouwde behoefte aan het onderhavige wetsvoorstel, de vrijwel ongeclausuleerde aan de minister van justitie toegekende bevoegdheid om bij amvb zowel te bepalen in welke gevallen een straf dient te worden opgelegd als wat dan de hoogte van deze straf kan zijn, als de verplichte oplegging van een minimumstraf. Voor het overige heeft het wetsvoorstel tot een aantal vraagpunten en opmerkingen geleid. Artikelsgewijs commentaar, alsook een aantal opmerkingen van meer redactionele aard, is opgenomen in een aparte bij dit advies behorende bijlage.

1. Behoeft aan het wetsvoorstel

De Raad heeft in de memorie van toelichting geen beschouwingen aangetroffen, waaruit zou kunnen blijken dat de huidige strafrechtelijke sanctionering in situaties als waarvoor thans wetswijziging wordt beoogd niet meer zou voldoen. De Raad merkt op dat ingevolge de huidige OM-richtlijnen en huidige straftoemingspraktijk in die gevallen waarin het concept-wetsvoorstel nu een verplichte OBM voorschrijft, reeds thans in het overgrote deel van de gevallen een onvoorwaardelijke OBM wordt geëist. De praktijk wijst uit dat in deze gevallen als regel ook door de rechter een OBM wordt opgelegd. In gevallen van (herhaalde) ernstige verkeersdelicten voorziet de Wegenverkeerswet 1994 voorts reeds in ongeldigverklaring van het rijbewijs door het CBR, van welke mogelijkheid deze instantie ook regelmatig gebruik maakt.

De ervaring leert dat de handhavingsproblemen terzake veeleer liggen in andere situaties. Zo is onverkort problematisch de onevenwichtige verhouding die bestaat tussen het bekeuren op kenteken en het staande houden. Zulks is ook in de context van dit wetsvoorstel relevant, aangezien dit blijkens de memorie van toelichting mede het oog heeft op “palet aan grove snelheidsovertredingen”. Dergelijke overtredingen worden echter in aanzienlijke mate ook gepleegd door bestuurders die de auto niet op hun eigen naam, maar op die van een rechtspersoon, hebben staan. Een kentekenbekeuring zal hen dan niet direct deren, terwijl aan de rechtspersoon geen OBM kan worden opgelegd.

Een tweede probleemgroep wordt gevormd door de bestuurders aan wie reeds een OBM is opgelegd en/of van wie het rijbewijs reeds ongeldig is verklaard, maar die doorgaan met het begaan van (ernstige) verkeersdelicten, als ernstige snelheidsoverschrijdingen en rijden onder invloed. Nog daargelaten de geringe pakkans in deze gevallen, biedt de huidige wet de rechter voor wat betreft de sanctionering slechts beperkte mogelijkheden, nu de wet op dergelijke feiten een maximale strafbedreiging van 2 respectievelijk 3 maanden gevangenisstraffen stelt¹.

¹ Indien een verdachte voor meerdere van dergelijke feiten tegelijk terecht moet staan is de maximale strafmaat, ongeacht het aantal en ernst van de feiten, ingevolge de artikel 176 en 177 WvSr. in samenhang met artikel 57 WvSr drie respectievelijk vier maanden gevangenisstraf.

datum 1 februari 2005
kenmerk UIT 5618 / ONTW AKu
pagina 3 van 10

Daarbij is van belang dat de feitelijke executie van dergelijke door de rechter opgelegde kortdurende gevangenisstraffen problematisch is. Dergelijke kortdurende gevangenisstraffen worden thans namelijk vaak niet geëxecuteerd.

De Raad mist dan ook een nadere feitelijke onderbouwing in de memorie van toelichting in welke mate het wetsvoorstel, in ieder geval ten aanzien van de verplichte oplegging van een OBM, voorziet in een daadwerkelijk aanwezige maatschappelijke behoefte en wat daarvan de effecten zullen zijn. Aan een dergelijke onderbouwing is des te meer behoefte, nu het wetsvoorstel voorziet in de invoering van een minder goed in de Nederlandse strafrechtssystematiek passende en controversiële verplichting voor de rechter een nauwkeurig bepaalde minimumstraf op te leggen. De Raad is dan ook van mening dat het in deze sterk de voorkeur zou verdienen indien eerst nader onderzoek zou worden verricht naar de huidige juridische, feitelijke en organisatorische knelpunten in de strafrechtelijke benadering van recidiverende verkeersdeelnemers alvorens het onderhavige wetgevingstraject wordt voortgezet.

2. Ongeclausuleerde delegatie van straftoemetingstaken aan de administratie

De Raad heeft voorts grote bedenkingen tegen de in artikel 179b eerste lid opgenomen delegatieregeling. Deze kent aan de ministers van Justitie en Verkeer en Waterstaat de ongeclausuleerde bevoegdheid toe om bij algemene maatregel van bestuur zowel te bepalen in welke gevallen door de rechter een minimumstraf dient te worden opgelegd als wat de hoogte van deze minimumstraf alsdan dient te zijn. Hier is derhalve sprake van een volledige delegatie van strafrechtelijke bevoegdheden van de formele wetgever aan de uitvoerende macht. Deze laatste kan daarbij tevens treden in een bevoegdheid (te weten: straftoemeting) welke tot op heden is voorbehouden aan de rechtsprekende macht. Aldus grijpt deze bepaling rechtstreeks in in de onderlinge verhouding tussen de drie staatsmachten, en dreigt het systeem van *checks and balances* te worden verstoord. Ook dreigt daarmee de samenhang in meer brede zin van het straftoemetingsgebouw te worden aangetast. Het voorgaande klemt te meer nu artikel 179b feitelijk geen enkele inhoudelijke normering bevat.

De Raad meent daarenboven dat de aanwijzing van de strafbare feiten waarop de regeling van toepassing is en van de daarmee corresponderende bestraffing voor burgers van zo ingrijpende aard is, dat deze in de wet zelf en niet bij lagere regelgeving dient te geschieden. Zulks te meer indien wordt beoogd ook de rechter aan deze aanwijzing en corresponderende bestraffing te binden.

Naar het oordeel van de Raad zet het voorstel dan ook in principiële zin een stap op een weg, welke de wetgever vanuit rechtstatelijk perspectief niet zou moeten willen begaan.

datum 1 februari 2005
kenmerk UIT 5618 / ONTW AKu
pagina 4 van 10

3. Minimumbestrafing en rechts(on)gelijkheid

De Raad brengt hierbij onder de aandacht dat reeds eerder in het kader van de Wegenverkeerswet voorstellen zijn gedaan om tot een gefixeerde straftoemeting te komen. De wetgever heeft zich toen laten overtuigen dat dit geen weg was die begaan moest worden.

Daarbij is toen onder meer vanuit de rechterlijke macht² het navolgende naar voren gebracht:
“In dit kader moet tevens bedacht worden dat de voorgestelde regeling in haar eenvoud en consequentie wel de schijn wekt de rechtsgelijkheid te bevorderen, maar dat het ontbreken van een rechterlijke toetsing met betrekking tot de hardheid van de wettelijk opgelegde sanctie licht zal leiden tot situaties welke voor sommige justitiabelen zo bezwarend zijn dat zij tot rechtsongelijkheid kunnen leiden. Het inhouden van een rijbewijs kan immers vergaande consequenties hebben voor degenen die om redenen van mobiliteit afhankelijk zijn van het bezit daarvan. Gesteld kan worden dat degenen, die geen mogelijkheid hebben terug te vallen op andere vormen van vervoer, onevenredig zwaar getroffen zullen kunnen worden door de voorgestelde ongeclausuleerde wijze van sanctie-oplegging. Het is juist met het oog op dergelijke bijkomende en soms diep in de persoonlijke levenssfeer ingrijpende gevolgen dat van oudsher aan de rechter wordt overgelaten om -rekeninghoudend met de ernst van het feit en de persoon van de dader- door middel van een straf op maat te komen tot een optimale afweging van maatschappelijke en persoonlijke belangen.”

Naar het oordeel van de Raad gelden deze argumenten ook thans nog onverkort.

Daarbij komt dat recent rechtsvergelijkend wetenschappelijk onderzoek naar de werking van minimumstraffen heeft geleerd, dat invoering van een wettelijke minimumstraf slechts zinvol en wenselijk is als aan een aantal randvoorwaarden is voldaan.³ Één daarvan is dat zulks een gedetailleerde regeling van strafverminderende of strafverlichtende omstandigheden vergt. De Raad stelt vast dat het voorliggende wetsvoorstel niet een dergelijke regeling omvat, noch dat kan blijken dat daarnaar onderzoek is gedaan.

Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat het in het wetsvoorstel opgenomen verplichte karakter van de OBM er waarschijnlijk toe zal leiden dat in situaties waarin de officier van justitie dan wel de rechter de verplichte minimumsanctie disproportioneel acht, naar wegen zal worden gezocht om de verplichte oplegging daarvan te ontgaan. Ervaringen in landen, waar reeds sprake is, of is geweest, van minimumstraffen, hebben uitgewezen, dat in dergelijke gevallen dan werd gekozen voor (voorwaardelijke) seponering, oneigenlijke vrijspraken, of zodanige kwalificering van de feiten dat het opleggen van de voorgeschreven en ongewenst geachte minimumstraf kon worden ontgaan.

² Brief d.d. 12 november 1996 van de NVvR aan de Tweede Kamer betreffende wetsvoorstel 24 112. Genoemd wetsvoorstel voorzag in de imperatieve inhouding van het rijbewijs bij bepaalde verkeersdelicten.

³ Prof Dr. A.M. van Kalmthout en prof. P.J.P. Tak, *Ups en down van de minimumstraf, Een verkennende studie naar het voorkomen van minimumstraffen in Frankrijk, België, Duitsland, Engeland en Wales*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2003.

datum 1 februari 2005
kenmerk UIT 5618 / ONTW AKu
pagina 5 van 10

Genoemde onderzoeksresultaten hebben nog recent geleid tot het volgende kabinetsstandpunt⁴: *“Het kabinet stelt vast dat de resultaten van het onderzoek geen grond geven om veel te verwachten van invoering van een stelsel van bijzondere minimumstraffen, en daarmee de reeds bestaande twijfels te dien aanzien versterken. Het onderzoek levert geen aanwijzing op 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 Raad constateert dat er ten opzichte van dit kabinetsstandpunt sprake lijkt te zijn van gewijzigd inzicht, om welke reden een nadere toelichting op de thans gemaakte keuze voor een minimumstraf had mogen worden verwacht. Deze ontbreekt echter geheel.

Naar het oordeel van de Raad zijn er onvoldoende zwaarwegende argumenten voor invoering van de in het wetsvoorstel beoogde minimumbestrafing, terwijl daartegenover wel significante nadelen staan. *A fortiori* is er onvoldoende redenen om het fundamenteel beginsel in ons rechtstelsel van “straf op maat” ter discussie te stellen.

4. Hardheidsclausule (art. 179b, lid 2)

Het feit dat artikel 179, lid 2 een zogenaamde hardheidsclausule bevat ten aanzien van de oplegging van de door de algemene maatregel van bestuur voorgeschreven straffen doet naar het oordeel van de Raad aan het voorgaande niet af. Nog daargelaten de vragen van feitelijke en juridische aard die deze binnen het strafrecht tot op heden onbekende rechtsfiguur oproept, en waarvan er een aantal in de bijlage zijn opgenomen, blijft het een feit dat ingevolge het concept-wetsvoorstel de principale straftoematingsbevoegdheid van de rechter in belangrijke mate wordt gemarginaliseerd. Daarbij wordt miskend dat er in voorkomende gevallen, ook zonder dat sprake is van een bijzondere hardheid als bedoeld in artikel 179b, lid 2, gerede aanleiding kan zijn voor een zekere, en soms ook meer substantiële, strafmatiging, dan wel dat het de belangen van de samenleving (die van slachtoffers daaronder begrepen) beter dient om een verdachte in plaats van één bepaalde straf een bepaalde mengvorm van verschillende sanctiemodaliteiten op te leggen. De hardheidsclausule is daarom een onvoldoende en deels ook inadequaat middel om de ongewenste gevolgen van door regelgeving voorgeschreven minimumstraffen weg te nemen.

De keuze voor de rechtsfiguur van de hardheidsclausule is ook vanuit de optiek van de rechtseenheid niet zonder bedenkingen. De ervaring in het bestuursrecht leert dat de hardheidsclausule zich naar zijn aard minder goed leent voor toepassing door een groot aantal autonome beoordelaars. Dit zal nog sterker gelden indien er ter zake niet door een bestuursorgaan of de wetgever nadere helderheid aan de beoordelaars wordt verschaft over welke factoren wel en welke factoren bij de beoordeling omtrent de hardheid moeten worden betrokken. De wijze waarop de hardheidsclausule thans is ingebed draagt derhalve een groot risico in zich dat de enige honderden verschillende strafrechters die bij de rechtspraak in deze zaken betrokken zullen zijn, ook in min of meer gelijksoortige zaken, tot (ver) uiteenlopende beoordelingen zullen komen over toepassing van de hardheidsclausule.

⁴ Brief d.d. 11 september 2003 van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II, (2002-2003), 29049, nr. 1

datum 1 februari 2005
kenmerk UIT 5618 / ONTW AKu
pagina 6 van 10

Gevreesd moet dan ook worden dat dit voorstel geen positieve bijdrage zal leveren aan de ook door u onderschreven inspanningen van de Raad om te komen tot meer uniforme rechtstoepassing binnen de strafrechtspleging.

5. Van rechtswege verval rijbewijs na (herhaalde) OBM.

Het is de Raad niet duidelijk geworden waarom de door het wetsvoorstel beoogde gevolgen betreffende het van rechtswege vervallen van het rijbewijs niet in overwegende mate zouden kunnen worden bereikt door aanpassing van de algemene maatregelen van bestuur respectievelijk ministeriële regelingen als bedoeld in de artikelen 130 tot en met 134 van de Wegenverkeerswet 1994. Een nadere toelichting ter zake wordt node gemist.

Inhoudelijk stelt de Raad vast dat de concept-wettekst niet aangeeft of ingeval van recidive bij de eerdere veroordeling ook sprake moet zijn geweest van OBM, dan wel van een bepaalde andere minimumvorm van sanctionering. De huidige concept-wettekst maakt het derhalve mogelijk dat het rijbewijs van iemand die een OBM van 1 jaar krijgt wegens een snelheidsovertreding van 50km/u of meer, en die 4,5 jaar eerder is geverbaliseerd naar aanleiding van een snelheidsovertreding met 1 km/u, van rechtswege zijn geldigheid verliest.

Ook de de memorie van toelichting verschaft hier weinig duidelijkheid. Uit hetgeen wordt opgemerkt omtrent de beoogde groep van normovertreders (“bestuurders die ernstige verkeersdelicten begaan”), de beoogde delictengroep (“een deel van de delicten waarvoor een OBM kan worden opgelegd; met name art. 6 WVV; rijden onder invloed; grove snelheidsovertredingen”) en de wetssystematiek (“het systeem loopt via de zogeheten rijontzeggingen”) kan namelijk worden afgeleid dat niet beoogd wordt een ernstig verkeersfeit na een eerder “bagatelfeit” onder de recidiveregeling te brengen. Uit hetgeen elders in de memorie van toelichting (p. 15 en p. 17) wordt gesteld valt echter af te leiden, dat ook indien het eerder begane feit een “bagatelfeit” betreft, beoogd wordt de recidiveregeling toe te passen. Dit laatste impliceert een vergaande aanscherping van het vervolgings- en bestraffingsbeleid.

Het ware derhalve, ook vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid en het *nulla poena sine lege prevali-*beginsel, te prefereren indien bij voorkeur in de formele wet nadrukkelijk tot uitdrukking wordt gebracht ten aanzien van welke verkeersdelicten de recidive-regeling zal gelden. Indien het daarbij zal gaan om zaken waarbij eerder (mede) een OBM is opgelegd, zal tevens duidelijk moeten worden of, en in hoeverre het dan een voorwaardelijk dan wel onvoorwaardelijk opgelegde OBM dient te betreffen.

Evenzeer wordt in de wettekst en de memorie van toelichting een nadere beschouwing gemist omtrent het moment waarop het rijbewijs na (hernieuwde) veroordeling tot een OBM zijn geldigheid “van rechtswege” zou verliezen. Zoals hiervoor reeds aangegeven is dit ingevolge de thans voorgestelde systematiek het moment waarop het onherroepelijk geworden strafvonnis in persoon aan de verdachte is betekend. Dit kan tot veel rechtsonzekerheid leiden, aangezien het moment waarop dit het geval is, onder meer als gevolg van betekeningseisen en de mogelijkheden tot het aanwenden van rechtsmiddelen, bepaald niet altijd eenvoudig en eenduidig valt vast te stellen.

datum 1 februari 2005
kenmerk UIT 5618 / ONTW AKu
pagina 7 van 10

Ter illustratie van dit probleem moge dienen dat gebleken is dat thans van zo'n 12% van de door de rechtbanken en 43% van door kantonrechters uitgesproken en bij het CJIB ter executie aangeboden vonnissen (nog) niet kan worden vastgesteld of zij onherroepelijk zijn geworden. Voorts kan deze regeling een aanzuigende werking hebben ten aanzien van het aantal verdachten dat hoger beroep instelt tegen een veroordeling die mede een OBM omvat.

6. Werklastconsequenties

De Raad stelt vast dat het wetsvoorstel niet voorziet in een aanpassing van de invorderingsbevoegdheid ex artikel 164 WWV. Dit impliceert dat er ten opzichte van de huidige situatie meer zaken op de zitting zullen komen van verdachten, van wie het rijbewijs niet is ingevorderd, maar aan wie ter terechtzitting wel een onvoorwaardelijke OBM zal worden opgelegd. De ervaring leert dat mag worden verwacht dat een aanzienlijk deel van deze verdachten, al dan niet met rechtsgeleerde bijstand, ook daadwerkelijk ter terechtzitting zal verschijnen om hun belangen ten overstaan van de strafrechter te bepleiten. Er zullen derhalve meer zaken komen, die bovendien ook qua behandelingsduur meer tijd zullen vergen. Het voorstel zal derhalve de werkdruk bij de rechtbanken, en dan in het bijzonder bij de politierechters en de kantonrechters, doen toenemen.

Aangezien, zoals gezegd, te verwachten is dat ingevolge het wetsvoorstel meer verdachten eerst ter terechtzitting (feitelijk) een OBM opgelegd krijgen, is eveneens te verwachten dat het aantal hoger beroepen zal stijgen. Het instellen van hoger beroep (en evt. cassatie) leidt immers tot opschorting van de ontzegging, hetgeen voor verdachten die worden geconfronteerd met een OBM ter terechtzitting een uitweg kan bieden voor het dreigende onmiddellijke verlies van de rijbevoegdheid.

Het in het wetsvoorstel voorziene verval van rechtswege van het rijbewijs na een veroordeling zal eerst effectief worden nadat het onderliggende strafvonnis onherroepelijk is geworden. Het is alleszins denkbaar dat dit directe rechtsgevolg van het instellen van hoger beroep een belangrijke drijfveer voor verdachten zal kunnen vormen om ook daadwerkelijk hoger beroep (en eventueel: cassatie) in te stellen; daardoor wordt immers de ongeldigverklaring de facto voor langere tijd uitgesteld. De Raad verwacht derhalve dat als gevolg van het wetsvoorstel ook de werkdruk van de thans reeds zwaar belaste gerechtshoven en de Hoge Raad verder zal toenemen.

De Raad kan de te verwachten werkdrukverzwaring niet kwantificeren nu het concept-wetsvoorstel onvoldoende inzicht geeft voor welke categorieën zaken het wetsvoorstel zal gelden. Een verantwoorde berekening is dan ook thans nog niet mogelijk. Het totale aantal verkeerszaken dat potentieel onder de nieuwe regeling zou kunnen vallen is echter aanzienlijk. De gevolgen in werkdruk voor de rechterlijke macht kunnen derhalve evenzeer aanzienlijk zijn, hetgeen tevens een forse aanslag op het budget van het Ministerie van Justitie zal kunnen gaan betekenen.

datum 1 februari 2005
kenmerk UIT 5618 / ONTW AKu
pagina 8 van 10

7. Conclusie

De Raad constateert dat het wetsvoorstel geen antwoord geeft op bestaande problemen bij de handhaving van de wegenverkeerswet en de vervolging en berechting van (recidiverende) plegers van ernstige verkeersdelicten, en dat het zelfs nieuwe creëert. Daarnaast meent de Raad dat de in het wetsvoorstel vervatte ongeclausuleerde delegatie van strafbaarstellings- en straftoemingsbevoegdheden naar aan de uitvoerende macht vanuit rechtstatelijk perspectief geen gewenste ontwikkeling is. Hetzelfde geldt ten aanzien van de voorziene invoering van een stelsel van minimumsancties. Tenslotte mag worden aangenomen dat het wetsvoorstel zal leiden tot een niet onaanzienlijke stijging van de werklast bij de rechterlijke macht.

Om voorgaande redenen adviseert de Raad u het voorliggende wetsvoorstel niet ter verdere behandeling door te geleiden naar de Raad van State en de Tweede Kamer. Naar het oordeel van de Raad verdient het de voorkeur dat alvorens nieuwe wetgeving op dit terrein wordt geïnitieerd de huidige juridische, feitelijke en organisatorische knelpunten in de strafrechtelijke benadering van recidiverende verkeersdeelnemers nader worden geïnventariseerd en geanalyseerd. Waar mogelijk is de Raad vanzelfsprekend graag bereid zijn medewerking aan zo'n onderzoek te verlenen.

Hoogachtend,

mr. D.J. van Dijk,
Lid Raad voor de rechtspraak

datum 1 februari 2005
kenmerk UIT 5618 / ONTW AKu
pagina 9 van 10

Bijlage 1. Artikelsgewijs en redactioneel commentaar

Opmerkingen naar aanleiding van de memorie van toelichting

p. 32, 2e alinea: in verband met de ingangsdatum van de rijntzegging wordt verwezen naar artikel 179, lid 3 WVV. Bedoeld zal echter zijn: artikel 180, lid 3 WVV.

Artikelsgewijze opmerkingen naar aanleiding van de wettekst

Artikel I, Onderdeel B

- In het voorgestelde artikel 123, lid 1 onder e wordt gesproken over een onherroepelijke *veroordeling*. Valt daaronder ook een aanvaarde transactie of een onherroepelijk geworden strafbeschikking ingevolge de WAHV of van de officier van justitie zoals voorzien in het wetsvoorstel OM-afdoening? Indien dat het geval is verdient het de voorkeur zulks in de wettekst (zie bijv. art. 179b, lid 1), of in de definitiebepalingen van Wegenverkeerswet 1994 op te nemen.

- In het voorgestelde artikel 123, lid 1 onder e wordt gesproken over een *veroordeling voor een van die strafbare feiten*.
 - a. “Die” beoogt hier kennelijk terug te verwijzen naar een passage elders in de wet waarin bedoelde strafbare feiten staan omschreven, of waarin wordt verwezen naar een amvb terzake (vgl. art. 179b, lid 1), doch deze passage is niet aangetroffen.
 - b. De huidige wettekst geeft niet duidelijk aan of de recidiveregeling alleen van toepassing is indien binnen 5 jaar hetzelfde strafbare feit wordt begaan dan wel ook indien eerder een ander, niet nader omschreven strafbaar (verkeers) feit is begaan.
 - c. De concept-wettekst geeft, zoals hiervoor reeds vermeldt, niet aan of bij de eerdere veroordeling ook sprake moet zijn geweest van OBM, dan wel van een bepaalde andere minimumvorm van sanctionering. De huidige concept-wettekst maakt het mogelijk dat het rijbewijs van iemand die een OBM van 1 jaar krijgt wegens het eenmalig rijden onder invloed en die 4,5 jaar eerder is geverbaliseerd naar aanleiding van een snelheidsovertreding met 1 km/u, van rechtswege ongeldig wordt. De vraag is of dit ook is beoogd. Zo dit niet het geval is, zal de beoogde categorie feiten waarvoor de recidiveregeling geldt in deze bepaling dan wel in de definitiebepalingen van Wegenverkeerswet 1994 moeten worden opgenomen.

Artikel I, Onderdeel F

Artikel 179, lid 1

- De Raad constateert dat de concept-wettekst spreekt over OBM-oplegging “voor een periode begrensd bij algemene maatregel van bestuur”. Deze woordkeuze suggereert naar het oordeel van de Raad dat de amvb slechts de maximale duur van de door de rechter op te leggen OBM zal aangeven. Blijkens de memorie van toelichting is dit echter nadrukkelijk niet de bedoeling, en wordt verplichte oplegging van een OBM voor in ieder geval de bij amvb te bepalen minimumperiode beoogd.

datum 1 februari 2005
kenmerk UIT 5618 / ONTW AKu
pagina 10 van 10

Het ware zuiverder, zo men deze bepaling handhaaft, de tekst meer met deze kennelijke bedoeling in overeenstemming te brengen.

- Elders in de memorie van toelichting (p. 15) wordt gesteld, dat de betreffende amvb zogenaamde “bandbreedtes” zal bevatten betreffende de op te leggen OBM. Daardoor, zo stelt de memorie van toelichting, heeft de rechter binnen de verplichting tot oplegging van een OBM “enige beoordelingsruimte” Gezien het belang van deze bandbreedtes voor de straftoemeting en de rechterlijke beoordelingsruimte hecht de Raad eraan indien in de memorie van toelichting nader inzicht zou worden gegeven in de wijze waarop deze bandbreedtes daadwerkelijk zullen worden ingevuld. Met name is hier van belang of het hierbij gedacht wordt aan relatief smalle dan wel relatief brede bandbreedtes.

Artikel 197, lid 2

- De Raad constateert dat de formulering en inbedding van de hardheidsclausule anders is dan bestuursrechtelijk gebruikelijk. Dit leidt tot onduidelijkheid omtrent de interpretatie van, en wijze van toetsing aan, de hardheidsclausule: dient de rechter zijn eigen oordeel omtrent de bijzondere hardheid te geven, of dient hij het oordeel van de officier van justitie daaromtrent marginaal te toetsen? Het eerste lijkt gezien de tekst van het concept-wetsvoorstel en het strafrechtelijk kader het meest voor de hand te liggen. Het tweede ligt echter meer in de lijn zoals de (bestuurs)rechter normaliter de toepassing van hardheidclausules toetst. Ook de mededeling in de memorie van toelichting dat het verlies van een eventuele dienstbetrekking in ieder geval geen reden kan zijn om de hardheidsclausule toe te passen duidt op een opvatting die meer in lijn ligt met een marginale rechterlijke toetsing. De Raad meent dat de memorie van toelichting omtrent dit voor de rechtspraak zeer belangrijke punt meer helderheid dient te verschaffen.

- Onduidelijk is of de “bijzondere hardheid” alleen de verdachte zelf moet betreffen, dan wel ook betrekking kan hebben op de gevolgen die een eventuele OBM voor derden zal hebben. De Raad beveelt aan hieraan in de memorie van toelichting nadere aandacht te besteden.

- Wat betreft de invulling van de hardheidsclausule volgt uit de memorie van toelichting dat het eventuele verlies van de dienstbetrekking als gevolg van de voorgeschreven oplegging van een OBM op zichzelf geen reden is om de hardheidsclausule toe te passen. Naar het oordeel van de Raad is dit standpunt zonder nadere motivering, die ontbreekt, niet aanstonds begrijpelijk. Het verlies van de dienstbetrekking kan immers niet alleen voor de verdachte maar ook voor derden, van een zodanige hardheid zijn, dat oplegging van de voorziene minimumstraf achterwege behoort te blijven⁵.

///

⁵ Zo laat de praktijk voorbeelden zien van de man die zijn ernstig zieke vrouw zeer regelmatig voor behandeling naar een ziekenhuis moet rijden, van de vader die per auto het vervoer naar school e.d. van zijn gehandicapte kind verzorgt en van de chirurg die een onmisbaar onderdeel vormt van een trauma-team en die als zodanig gedurende perioden van 24 uur altijd binnen 30 minuten op de heliportopstijgplaats moet kunnen komen, hetwelk slechts per auto mogelijk blijkt.