

OPENBAAR MINISTERIE

cureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 2 maart 2021
Onderdeel
Ons kenmerk
Uw kenmerk

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Onderwerp Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafvordering in verband met het vervangen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten en het invoeren van diverse maatregelen die zijn gericht op een betere aanpak van rijden onder invloed (Wet verbetering aanpak rijden onder invloed)

Geachte

Bij brief van 12 januari 2021 hebt u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over het gewijzigde conceptwetsvoorstel Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafvordering in verband met het vervangen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten en het invoeren van diverse maatregelen die zijn gericht op een betere aanpak van rijden onder invloed (Wet verbetering aanpak rijden onder invloed).

Het College heeft een paar opmerkingen en een aantal vragen en is derhalve gaarne bereid om over het wetsvoorstel te adviseren.

Met het oog op het in kaart brengen van de financiële en administratieve consequenties van het conceptwetsvoorstel hebt u in de zojuist genoemde brief tevens aan het College gevraagd zo mogelijk cijfermatige informatie mee te zenden over het aantal strafzaken waarin in de laatste jaren:

- een ontzegging van de rijbevoegdheid, opgelegd in eerste aanleg, niet wordt bevestigd in hoger beroep; en
- vervolging plaatsvindt op basis van schending van artikel 9 van de Wegenverkeerswet 1994, alsmede de opgelegde straffen in dergelijke zaken.

In een aparte bijlage zal nader worden ingegaan op deze vragen. Tevens zal in een aparte paragraaf worden ingegaan op de financiële consequenties van het wetsvoorstel voor het openbaar ministerie.

De hieronder volgende onderdelen van dit advies krijgen telkens als kopje de opschriften van de te bespreken onderdelen uit de conceptmemorie van toelichting. Daarna volgen nog enkele artikelsgewijze opmerkingen. Afgesloten wordt met een paragraaf over de impact en de financiële consequenties.

3.1. Strafrechtelijke sancties

Het College heeft een paar opmerkingen bij de volgende passage: "Als een bestuurder onder invloed heeft gereden en daarbij gevaarlijk heeft gereden zonder een ongeval te veroorzaken, kan er sprake zijn van overtreding van artikel 5 WVV (veroorzaken van gevaar of hinder op de weg). Indien de bestuurder onder invloed zeer gevaarlijk heeft gereden en daarbij een aan zijn schuld te wijten dodelijk ongeval of ongeval met ernstig letsel heeft veroorzaakt (artikel 6 WVV), wordt daarmee rekening gehouden bij het bepalen van de strafmaat (strafmaximum van drie jaar gevangenisstraf, of zes jaar gevangenisstraf als sprake is van schuld in de vorm van roekeloosheid)". In de eerste plaats merkt het College op dat 'zeer gevaarlijk rijden' wel een erg vrije vertaling is van de norm uit artikel 6 WVV1994. In de tweede plaats duiden de woorden "wordt daarmee rekening gehouden bij het bepalen van de strafmaat" vermoedelijk op artikel 175 lid 3 WVV1994, waarin rijden onder invloed als strafverzwarende omstandigheid voor artikel 6 is gecodificeerd. Dit betekent echter niet dat bij vervolging van artikel 5, gepleegd onder invloed, laatstbedoelde omstandigheid buiten beschouwing zou dienen blijven. Aldus wordt er een tegenstelling gesuggereerd die er niet is.

Verder kan worden opgemerkt dat het onder invloed rijden op zichzelf al ex artikel 176 lid 2 WVV1994 een maximumstraf van een jaar gevangenisstraf kent, het is dan niet logisch om daarnaast nog eens te vervolgen voor het veroorzaken van gevaar of hinder op de weg, althans niet in de gevallen die in de geciteerde passage worden bedoeld, te weten die waarin geen ongeval is veroorzaakt.

Ten slotte, voor wat betreft deze paragraaf, worden in de zin waar de strafmaxima worden aangegeven voor het onder invloed rijden en daarbij een dodelijk ongeval of ernstig letsel veroorzaken onjuiste waarden vermeld. De maxima kunnen worden bereikt als zich drie factoren cumulatief voordoen. Ten eerste: de dood of zwaar lichamelijk letsel als ongevalsgevolg. Ten tweede: er moet sprake geweest zijn van roekeloosheid. Ten derde: de verdachte heeft gereden onder invloed. Als deze factoren zich alle drie voordoen en het gaat om een ongeval met letsel, dan is het maximum vier en een half jaar gevangenisstraf (en niet: drie jaar). Gaat het om een dodelijk ongeval dan is het maximum negen jaar (en niet: zes jaar).

4.1.2. Uitvoerbaarheid ontzegging rijbevoegdheid

Zoals in de inleiding van de paragraaf wordt opgemerkt volgt uit artikel 180 lid 1 WVV1994 dat de straf van ontzegging van de rijbevoegdheid uitvoerbaar is vanaf het onherroepelijk worden van de rechterlijke uitspraak waarbij de straf is opgelegd. En een strafbeschikking houdende deze straf is in zoverre eerst voor tenuitvoerlegging vatbaar als geen verzet meer kan worden gedaan. Alleen in verstekzaken is thans directe tenuitvoerlegging mogelijk, aldus de inleiding. Deze laatste opmerking verdient enige nuancering in die zin, dat het derde lid van artikel 6:1:16 Sv voorschrijft dat door hoger beroep of cassatie de tenuitvoerlegging wordt geschorst of opgeschort. Feitelijk is de situatie dus zo, dat pas na het verstrijken van de termijn waarin hoger beroep kan worden aangetekend en de bij verstek veroordeelde geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid hoger beroep aan te tekenen, de tenuitvoerlegging mogelijk is. Daarbij geldt dat de termijn om het rechtsmiddel aan te wenden in het leeuwendeel van deze gevallen pas begint te lopen als de bij verstek gedane uitspraak aan de betrokkene is betekend (zie lid 2 van de artikelen 408 en 432 Sv in verbinding met artikel 366 lid 1 Sv).

4.2.3. Verhouding tot artikel 9 WVV

In het voorgestelde artikel 179c WVV1994 krijgt de rechter de verplichting om vervangende hechtenis te bepalen voor het geval dat de veroordeelde zich niet houdt aan de hem opgelegde ontzegging. Rijden terwijl er een ontzegging van toepassing is, levert ook een strafbaar feit op, te weten overtreding van artikel 9 WVV1994. In paragraaf 4.2.3 van de memorie van toelichting wordt gezegd dat het openbaar ministerie, "[g]elet op het verbod op dubbele bestraffing van artikel 68 Sr" niet beide wegen zal kunnen bewandelen. Het zal doorgaans inderdaad geïndiceerd zijn niet beide wegen tegelijk of na elkaar te bewandelen, maar de verwijzing naar artikel 68 Sr zou het College in deze context graag achterwege gelaten zien, omdat die verwijzing een precedentwerking zou kunnen krijgen. Het gaat om het volgende. Wanneer iemand voor een strafbaar feit, feit A (veelal artikel 8 WVV1994), een ontzegging krijgt, zal de rechter onder het nieuwe recht aan die ontzegging vervangende hechtenis dienen te verbinden. Die vervangende hechtenis kan uitsluitend worden geactiveerd wanneer de persoon in kwestie een bepaalde handeling verricht. In dit geval levert die handeling, zoals zojuist gezegd, tevens een strafbaar feit op,¹ namelijk overtreding van artikel 9 WVV1994 (feit B). De verwijzing naar artikel 68 Sr suggereert nu dat, indien én

¹ Dat hoeft niet altijd zo te zien. De eenmalige niet-naleving van een maatregel ex artikel 38v Sr (bijvoorbeeld de schending van een contactverbod) levert op zichzelf geen strafbaar feit op, maar kan wel aanleiding zijn tot de executie van vervangende hechtenis. Vgl. Rb. Midden-Nederland 12 juli 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3704.

de vervangende hechtenis wordt geactiveerd én vervolging voor artikel 9 plaatsvindt, feit B dubbel wordt bestraft. Dit is echter niet het geval. De vervangende hechtenis hoort bij het vonnis voor feit A en is een sanctie die – in zekere zin voorwaardelijk – voor dát feit is opgelegd. De vervangende hechtenis is geen sanctie voor feit B; de gedraging die tot de activering van de vervangende hechtenis leidde is slechts de katalysator voor de toepassing van deze sanctie in de zaak van feit A. Zou het openbaar ministerie eerst de vervangende hechtenis activeren en daarna vervolgen ter zake van feit B, dan is niet-ontvankelijkheid dus beslist niet automatisch aan de orde. Feit B heeft immers niet in een eerdere vervolging tot een onherroepelijke beslissing geleid. Daarmee wil overigens beslist niet gezegd zijn dat het openbaar ministerie, na de geactiveerde vervangende hechtenis, steeds ook voor feit B zal vervolgen,² maar het openbaar ministerie wil die mogelijkheid in het algemeen niet uitgesloten zien en in het bijzonder niet op basis van een memorie van toelichting-passus als de onderhavige. Het kan immers zijn dat de vervangende hechtenis uiteindelijk per saldo van een korte duur is dan de gevangenisstraf die passend wordt geacht bij een afzonderlijke vervolging. Bij zo'n vervolging kan natuurlijk wel met de reeds ondergane vervangende hechtenis rekening worden gehouden, zulks naar analogie van de laatste volzin van r.o. 5.4.2. van – het ook overigens zeer toepasselijke arrest – HR 23 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1104, NJ 2020/313.³ Zoals reeds gezegd in voetnoot 2, zal dit omslachtige traject – eerst de vervangende hechtenis activeren, daarna ook nog eens vervolgen – in de praktijk doorgaans niet worden gevolgd. Nochtans is het ongewenst dat dit traject in de memorie van toelichting, op gronden aan artikel 68 Sr ontleend, voor theoretisch onmogelijk wordt gehouden.

4.3.2 Ongeldigverklaring als onderdeel van de rijontzegging

Bij brief van 13 januari 2020 heeft het College geadviseerd over een eerdere consultatieversie van het onderhavige wetsvoorstel. In die versie was – voor enkele specifiek omschreven gevallen – de ongeldigheid van het rijbewijs voorzien als van rechtswege intredend rechtsgevolg van de oplegging van een ontzegging. Het College heeft zich toen tegen dit voorstel gekant, omdat het zich vooral zorgen maakte om het feit dat deze ongeldigheid van rechtswege niet of nauwelijks omgeven was door enige rechterlijke toetsing. In het thans voorliggende wetsvoorstel keert de ongeldigheid van het rijbewijs terug, maar nu als gevolg van een rechterlijke ongeldigverklaring op de voet van het voorgestelde artikel 179b. Op zichzelf is het College verheugd met deze wijziging.

² Integendeel: naar verwachting zal het OM, zoals de MvT uiteindelijk concludeert, zoveel mogelijk een eenmalige keus maken voor het één (activeren van de vervangende hechtenis) of het ander (vervolgen ter zake van art. 9 WvW1994).

³ Zie eerder al r.o 2.6 van HR 12 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3122, NJ 2018/94.

Desalniettemin blijven er nog twee vragen over. In de eerste plaats is er het karakter van de bijkomende beslissing. Uit de memorie van toelichting begrijpt het College dat als de ongeldigverklaring wordt uitgesproken, zij deel uitmaakt van de ontzegging als bijkomende straf. Dit betekent derhalve dat de ongeldigverklaring moet worden gehouden voor (een onderdeel van) een bij de wet bepaalde straf (artikel 350 Sv) waarvan de oplegging door het OM kan worden gevorderd (artikel 311 Sv), ook al is zij, zoals de memorie van toelichting het verwoordt, "niet (...) vormgegeven als zelfstandige straf". Mocht deze zienswijze onjuist zijn, dan bevindt de bevoegdheid tot ongeldigverklaring zich uitsluitend binnen het domein van de rechter en kan het OM niet méér doen dan, door middel van een 'conclusie', de rechter adviseren over het al dan niet uitoefenen van deze bevoegdheid. Omdat de voorgestelde tekst van de bepaling zelf op dit punt niet erg duidelijk is (de ongeldigverklaring zou evengoed een sui-generis-beslissing náást de ontzegging kunnen zijn⁴), zou het College het op prijs stellen als de memorie van toelichting hierover geen enkel misverstand zou laten bestaan. In de tweede plaats zou het College graag voorgelicht willen worden over de consequenties die deze nieuwe vorm van ongeldigverklaring in de executiesfeer heeft. Wat moet het CJIB allemaal doen? En wat voor rol is er in dit kader toebedacht aan het CBR (en eventueel het OM)?

Enkele artikelsgewijze opmerkingen

Artikel I, onderdeel A

In onderdeel A wordt voorgesteld om in artikel 8, vijfde lid, tweede zin, na "In het bloed" in te voegen "of de adem". Het College merkt op dat de zinsnede "in het bloed" niet voorkomt in de tweede zin van het vijfde lid van artikel 8 en dat in dit geval artikel 8, vijfde lid, derde zin, zal zijn bedoeld.

Artikel I, onderdeel H (tevens Artikel III, onderdeel C)

Artikel 134b

De artikelen 130 tot en met 134 zijn van overeenkomstige toepassing op bestuurders van wie het eerder afgegeven rijbewijs op grond van artikel 179b ongeldig is geworden of ten aanzien van wie de rechterlijke uitspraak die zou

⁴ De voorgestelde tekst van artikel 179b luidt: "Bij oplegging van de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen kan de rechter het rijbewijs van de bestuurder ongeldig verklaren voor alle categorieën waarvoor het is afgegeven en voor de resterende duur van de geldigheid." Deze tekst kán aldus gelezen worden dat de oplegging van de bijkomende straf van ontzegging niet méér is dan de voorwaarde voor de – niet als (bijkomende) straf te kwalificeren en verder ook op zichzelf staande – ongeldigverklaring van het rijbewijs.

leiden tot de ongeldigheid van het rijbewijs, is uitgesproken nadat een mededeling is uitgebracht en in die uitspraak is bepaald dat deze uitvoerbaar bij voorraad is.

Het College geeft in de eerste plaats in overweging de woorden 'op grond van' te vervangen door 'door toepassing van'. Immers, artikel 179b biedt aan de rechter een grondslag om het rijbewijs ongeldig te verklaren, het is niet zo dat artikel 179b zelfstandig een situatie beschrijft die, als zij zich voordoet, zonder meer tot ongeldigheid van het rijbewijs leidt.

In de tweede plaats is zeer onduidelijk wat wordt bedoeld met de zinsnede: "of ten aanzien van wie de rechterlijke uitspraak die zou leiden tot de ongeldigheid van het rijbewijs, is uitgesproken nadat een mededeling is uitgebracht en in die uitspraak is bepaald dat deze uitvoerbaar bij voorraad is." Het College stelt de volgende redactie voor: "of voor wie geldt dat de rechterlijke uitspraak die zou leiden tot de ongeldigheid van zijn rijbewijs, is uitgesproken nadat een mededeling is uitgebracht en in die uitspraak is bepaald dat deze dadelijk uitvoerbaar is". Omdat er sprake is van "zijn rijbewijs" is het nodig om in het eerste gedeelte van de zin het meervoudige "bestuurders" te vervangen door het enkelvoudige "de bestuurder". Omdat in artikel 180 lid 2 (nieuw) wordt gesproken van "dadelijk uitvoerbaar" is het beter om ook in artikel 134b die woorden te gebruiken (in plaats van "uitvoerbaar bij voorraad").

Artikel II (toevoeging van een onderdeel e aan lid 1 van artikel 6:6:20 Sv)

Zoals hierboven reeds ter sprake kwam, wordt de vervangende hechtenis geactiveerd door een beslissing van de rechter-commissaris. De aanhef van lid 1 van artikel 6:6:20 Sv bepaalt dat de rechter-commissaris bevoegd is tot het op vordering van het openbaar ministerie nemen van spoedeisende, tijdelijke en voorlopige beslissingen. Het is duidelijk dat de beslissing om de vervangende hechtenis te activeren niet een tijdelijke of voorlopige beslissing is. Dus moet zij spoedeisend zijn. In de memorie van toelichting zou het College graag (door middel van voorbeelden) toegelicht zien wanneer er van die spoedeisendheid sprake is.

Impact en financiële consequenties

Met het oog op het in kaart brengen van de financiële en administratieve consequenties van het conceptwetsvoorstel hebt u in de aanbiedingsbrief het College gevraagd in te gaan op de financiële en administratieve consequenties van het conceptwetsvoorstel. In een bijlage wordt bijgevoegd het gevraagde cijfermatige overzicht van het aantal strafzaken waarin de laatste jaren:

Datum 2 maart 2021

Ons kenmerk

Pagina 7/7

- een ontzegging van de rijbevoegdheid, opgelegd in eerste aanleg, niet wordt bevestigd in hoger beroep; en
- vervolging plaatsvindt op basis van schending van artikel 9 van de Wegenverkeerswet 1994, alsmede de opgelegde straffen in dergelijke zaken.

Voor wat betreft de gevolgen van het conceptwetsvoorstel voor het openbaar ministerie in termen van werklast en financiën merkt het College het volgende op. In dit geval moet de werklast strikt worden onderscheiden van de financiële consequenties. Er zal een verschuiving optreden van de werklast van het parket CVOM naar de arrondissementsparketten, met een netto werklastoename als gevolg. Maar deze toename is beperkt en kan binnen de eigen organisatie worden opgevangen.

Het conceptwetsvoorstel heeft echter wel aanmerkelijke financiële gevolgen, want de administratie voor het werkproces moet worden aangepast. Om het werkproces voor de arrondissementsparketten te ondersteunen zullen de standaard vorderingen rechter-commissaris tekstueel moeten worden aangepast en als nieuw model moeten worden toegevoegd aan GPS. Het proces vergt een strakke regie die via ICT moet worden ondersteund, middels termijnbewakingen, nieuwe formulieren etc. Dit luistert extra nauw vanwege de gedeelde verantwoordelijkheid tussen arrondissementsparketten en CVOM bij deze zaken. Daarnaast moet met de ketenpartners (CJIB/JUST-Id) de wijzigingen in de procesinrichting qua registratie en uitvoering goed worden uitgelopen. Door de proces owner GPS wordt daarom rekening gehouden met 4 zogenoemde 'sprints' om deze aanpassingen te realiseren. Met een sprint wordt bedoeld op een concreet project waaraan een team een maand werkt. Een sprint kost ongeveer 175.000 euro. De incidentele kosten die met de implementatie van het conceptwetsvoorstel gepaard gaan worden derhalve op circa 700.000 euro geschat. De planning van een dergelijke ingreep gaat via de ICT-portfolioboard, het College merkt echter op dat de huidige bouwcapaciteit niet toelaat om hier in 2021 aan te beginnen. Er moet daarom rekening mee worden gehouden dat de implementatie van het conceptwetsvoorstel, nadat daarvoor budget wordt toegekend, pas in de loop van 2022 aan kan vangen.

Hoogachtend,

procureur-generaal