

De voortschrijdende bestuurlijke handhaving van het verkeerssanctierecht

J.W. van der Hulst¹

1. Inleiding

Van oudsher wordt het strafrecht toegepast op normschendingen in het verkeer. Daarbij zijn strafrechtelijke leerstukken, dwangmiddelen en regels van strafvordering bepalend als het gaat om schending van verbodsbepalingen in de Wegenverkeerswet 1994 (WWV), de schending van gebodsbepalingen van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990 (RVV) en de schending van overige gebods- en verbodsbepalingen in bijzondere verkeersregelgeving. De laatste decennia is een ontwikkeling gaande waarbij niet langer enkel de strafrechtelijke afdoening bepalend is maar handhaving van het verkeersrecht door middel van bestuurlijke afdoening terrein wint. Bestuurlijke handhaving en bestuurlijke boetes zijn in opmars.² Een treffend voorbeeld van dit laatste is de invoering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) in 1990, waarbij voor lichte verkeersovertredingen die geen schade en letsel hebben veroorzaakt de tot dan toe toepasselijke strafrechtelijke afdoening is vervangen door een administratiefrechtelijke afdoening. Daarnaast is er een steeds verdergaande ontwikkeling zichtbaar waarbij de strafrechtelijke afdoening wordt geïmplementeerd door een bestuurlijke afdoening. Hierbij is te denken aan de bestuurlijke ongeldigverklaring van het rijbewijs die buiten de strafrechter om door ingrijpen van bestuurorganen tot stand komt. Tevens is per 1 juni 2011 een tweede bestuurlijke afdoening aangaande het rijbewijs ingevoerd. Dit is de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten. Het daarmee samenhangende alcoholslotprogramma is op dezelfde datum in werking getreden.³ Dit betekent dat naast de strafrechtelijke invordering en inhouding van het rijbewijs en de ontzegging van de rijbevoegdheid langs diverse bestuurlijke handhavingstrajecten het rijbewijs van de bestuurder van een motorrijtuig kan worden ontnomen. Het is evident dat dit voor bestuurders een ingrijpende sanctie is. In deze bijdrage zal om te beginnen een schets worden gegeven van de mogelijkheden om het rijbewijs van deze bestuurder te ontnemen. Daarbij zullen naast de bestaande mogelijkheden van de strafrechtelijke handhaving de mogelijkheden tot ontneming van het rijbewijs via bestuurlijke afdoening worden besproken. Het gaat daarbij achtereenvolgens om de strafrechtelijke invordering en inhouding van het rijbewijs (par. 2), De ontzegging van de rijbevoegdheid (par. 3), de bestuurlijke vorderingsprocedure (par. 4), de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (par. 5) en het alcoholslotprogramma (par. 6). Met dit scala aan afdoeningsmogelijkheden kan het voorkomen dat de bestuurder van een motorrijtuig geconfronteerd wordt met een strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving waarbij in beide handhavingstrajecten de kans aanwezig is dat hij zijn rijbewijs (tijdelijk) verliest. Indien zich dit voordoet, rijst

¹ Werkzaam bij de Sectie Strafrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

² Dit is overigens een ontwikkeling die zich op veel handhavingsgebieden voordoet. Zie hierover nader: A.R. Hartmann, *Over de grenzen van de dogmatiek en into fuzzy law*, Maklu, Antwerpen, 2011.

³ Stb. 2011, 239.

de vraag of daarmee niet sprake is van een dubbele bestraffing (par. 7 en 8). En zou de overheid niet van meet af aan vanuit een rechtsbeschermingsperspectief moeten kiezen voor één handhavingstraject? In deze bijdrage zal nader op deze vraag worden ingegaan. In verband hiermee is van belang dat niet alleen in Nederland de bestuurlijke handhaving van het verkeersrecht in opkomst is. Het betreft hier een ontwikkeling die in veel Europese landen plaatsvindt. Dit heeft geleid tot een aantal zaken waarbij voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) klachten zijn ingebracht over (bepaalde aspecten van) de bestuurlijke handhaving in het verkeersrecht. Deze zaken hebben geleid tot een aantal uitspraken waarbij het EHRM haar opvatting geeft over de ruimte die lidstaten toekomt bij de bestuurlijke handhaving in het verkeersrecht. Aan het slot van deze bijdrage zal op basis hiervan worden verkend hoe de bestuurlijke handhaving van het verkeersrecht in Nederland zich verhoudt tot deze rechtspraak van het EHRM (par. 9 en 10).

2. De strafrechtelijke invordering en inhouding van het rijbewijs

Voorafgaand aan een strafzaak bestaat de mogelijkheid om het rijbewijs van de bestuurder van een motorrijtuig in te vorderen en in te houden op grond van art. 164 WVV 1994. De invordering en inhouding wordt gerealiseerd doordat het rijbewijs feitelijk wordt overgegeven door de verdachte.⁴ De invordering en inhouding blijft voortduren zolang het rijbewijs niet is teruggegeven door teruggave op grond van een daartoe strekkende beslissing van de officier van justitie of op last van de rechter naar aanleiding van een klaagschrift.⁵ Invordering van het rijbewijs mag worden gedaan door de in art. 159 achter a en b WVV 1994 genoemde opsporingsambtenaren. Zij zijn daartoe verplicht indien de bestuurder heeft gereden onder invloed van meer dan 1,3 BAG of in het geval van een beginnende bestuurder 0,8 BAG, de bestuurder weigert mee te werken aan een alcoholonderzoek, de maximumsnelheid is overschreden met 50 km/uur of meer of in het geval van een bromfietsbestuurder 30 km/uur of meer. Het rijbewijs kan voorts worden ingevorderd indien door de overtreding van de bestuurder de veiligheid op de weg ernstig in gevaar is gebracht (art. 164 lid 2 en 3 WVV 1994). Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij een ongeval of ernstige overschrijding van de maximumsnelheid binnen de bebouwde kom.⁶ De officier van justitie is bevoegd de ingevorderde rijbewijzen onder zich te houden totdat de tegen de bestuurder lopende strafzaak heeft geleid tot een onherroepelijke uitspraak. Deze inhoudingsbevoegdheid mag worden toegepast indien ernstig rekening moet worden gehouden met recidivegevaar (art. 164 lid 4 WVV 1994).⁷ De inhouding van het rijbewijs en de daaraan (in lid 6) gekoppelde teruggave van het rijbewijs moet door de officier van justitie zelf worden uitgeoefend en mag niet worden gemandateerd.⁸

3. De ontzegging van de rijbevoegdheid

In gevallen waarbij sprake is geweest van ernstige verkeersdelicten kan aan de bestuurder van een motorrijtuig door de strafrechter en in sommige gevallen door de

⁴ Rb Den Bosch 23 maart 1992, VR 1993, 57.

⁵ HR 5 april 2005, NJ 2005, 262.

⁶ Kamerstukken II 1990-1991, 22 030, nr. 3, p. 146.

⁷ Deze inhoudingsbevoegdheid is verruimd bij invoering van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten: EK 2007-2008, 30 324, A, p. 3.

⁸ HR 23 september 2003, NbSr 2003, 349.

officier van justitie een ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen (OBM) worden opgelegd.⁹ Gedurende de OBM is het rijbewijs tijdelijk ongeldig (art. 123 lid 1 achter c WVV 1994). Indien de bestuurder wordt veroordeeld voor ernstige verkeersdelicten zoals bijvoorbeeld dood/toebrengen (zwaar) lichamelijk letsel door schuld (art. 6 WVV 1994), het doorrijden na een aanrijding (art. 7 lid 1 WVV), rijden onder invloed (art. 8 WVV 1994) of het weigeren mee te werken aan een alcoholonderzoek (art. 163 WVV 1994) kan de strafrechter hem een OBM van maximaal vijf jaar opleggen. Is er sprake van recidive van deze verkeersdelicten binnen vijf jaar nadat de duur van een eerder opgelegde OBM is verstreken, dan kan een OBM van maximaal tien jaar worden opgelegd (art. 179 lid 1 en 4 Sr). Bij een aantal verhoudingsgewijs minder ernstige verkeersdelicten zoals gevaarstelling in het verkeer (art. 5 WVV 1994) en deelname aan een wedstrijd op de weg (art. 10 lid 1 WVV 1994) kan een OBM van ten hoogste twee jaar worden opgelegd. Is er sprake van recidive van deze verkeersdelicten binnen twee jaar nadat de duur van eerder opgelegde OBM is verstreken, dan kan een OBM van ten hoogste vier jaar worden opgelegd (art. 179 lid 2 en 5 WVV 1994). Daarnaast kan bij veroordeling voor de misdrijven van de artikelen 287 en 289 alsmede 285 en 301 t/m 303 uit het Wetboek van Strafrecht indien de veroordeelde het feit heeft gepleegd met een motorrijtuig dat hij ten tijde van het feit bestuurde of deed besturen door de strafrechter een OBM worden opgelegd van maximaal tien jaar, respectievelijk maximaal vijf jaar (art. 179a lid 1 en 2 WVV 1994). De OBM kan tevens door de officier van justitie bij strafbeschikking worden opgelegd (art. 179 lid 9 WVV 1994). De duur van deze oplegging is beperkt tot zes maanden (art. 257a lid 2 onder e Sv). Dit betekent dat de oplegging van een OBM van langere duur bij wijze van vordering aan de strafrechter moet worden voorgelegd.¹⁰ Dit geldt eveneens voor de vordering tot oplegging van een OBM voor de misdrijven genoemd in art. 179a lid 1 en 2 WVV, voor zover deze qua maximumstraf de zes jaar te boven gaan.¹¹ Indien achteraf mocht blijken dat de duur van de opgelegde OBM korter is dan de periode waarin het rijbewijs is ingehouden, brengt dit voor de Staat geen wettelijke plicht tot schadevergoeding met zich mee.¹² Indien de bestuurder een OBM wordt opgelegd, wordt de tijd dat het rijbewijs is ingevorderd en ingehouden is geweest voor een feit waarvoor de OBM is opgelegd¹³ op de duur van de OBM in mindering gebracht (art. 179 lid 6 WVV 1994). Deze vermindering wordt toegepast vanaf het moment dat de politie feitelijk in het bezit is gekomen van het rijbewijs van de veroordeelde en niet al op het moment dat de politie de vordering tot afgifte heeft gedaan.¹⁴

⁹ Zie voor het bewijsvraagstukken bij rijden na een OBM: K. van der Meulen en J.B.H.M. Simmelink, Bewijsperikelen bij rijden na ontzegging of ongeldigverklaring van het rijbewijs in strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief, VR 2009, p. 173-177.

¹⁰ TK 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 24 en 28 en 2005-2006, 30 324, nr. 3, p. 12 en 30.

¹¹ De OM-strafbeschikking is immers beperkt tot misdrijven met een maximumstraf van ten hoogste zes jaar (art. 257a lid 1 Sv). Zie nader J.W. van der Hulst, Buitengerechtelijke afdoening in het verkeersstrafrecht, JWR 2008, p. 147-148.

¹² Hof Den Haag 27 oktober 1994, VR 1995, 160.

¹³ Deze aftrekregeling geldt dus niet bij oplegging van een OBM terwijl in een *andere* strafzaak het rijbewijs van de verdachte is ingehouden (geweest): HR 5 oktober 1982, VR 1983, 34.

¹³ Deze aftrekregeling geldt dus niet bij oplegging van een OBM terwijl in een *andere* strafzaak het rijbewijs van de verdachte is ingehouden (geweest): HR 5 oktober 1982, VR 1983, 34.

¹⁴ Hof Den Haag 31 januari 2002, VR 2003, 46.

4. De bestuurlijke vorderingsprocedure

Naast het strafrechtelijk ontnemen van het rijbewijs van de bestuurder, kan het rijbewijs ook worden afgenomen als resultaat van een bestuursrechtelijke vorderingsprocedure. Indien het vermoeden rijst dat een bestuurder niet meer beschikt over de rijvaardigheid of de lichamelijke of psychische geschiktheid die vereist is voor het besturen van motorrijtuigen, doet de politie hiervan mededeling aan het Centraal Bureau Rijvaardigheid (CBR) en kan de bestuurder worden verplicht tot overgifte van het rijbewijs. De vordering tot overgifte van het rijbewijs wordt gedaan indien de betrokken bestuurder de veiligheid op de weg zodanig in gevaar kan brengen dat hem met onmiddellijke ingang de bevoegdheid moet worden ontnomen nog langer als bestuurder van een motorrijtuig, waarvoor het rijbewijs aan hem is afgegeven, aan het verkeer deel te nemen (art. 130 WVV 1994). De gevallen waar het om gaat worden genoemd in de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid.¹⁵ Op basis van de ontvangen mededeling besluit het CBR tot een onderzoek naar de rijvaardigheid of geschiktheid van de bestuurder of beslist het dat de betrokkene een educatieve maatregel dient te volgen. Indien er een vordering is gedaan tot overgifte van het rijbewijs besluit het CBR tevens tot schorsing van de geldigheid van het rijbewijs. Deze educatieve maatregel omvat drie varianten. Het CBR besluit tot oplegging van een educatieve maatregel alcohol en verkeer (EMA) indien bij de bestuurder een BAG is geconstateerd dat gelijk of hoger is dan 1,3, dan wel als beginnende bestuurder een BAG van 0,8 of hoger, de bestuurder in de afgelopen vijf jaar meerdermalen is aangehouden op verdenking van 'rijden onder invloed', waarbij bij een van de aanhoudingen een BAG is geconstateerd dat gelijk of hoger is dan 0,8, dan wel als beginnende bestuurder een BAG van 0,5 of hoger en de bestuurder heeft geweigerd om medewerking te verlenen aan een alcoholonderzoek. Daarnaast wordt als tweede variant een lichte EMA opgelegd aan de beginnende bestuurder bij wie een BAG is geconstateerd dat gelijk of hoger is dan 0,5. Ten derde legt het CBR een educatieve maatregel gedrag en verkeer op aan de bestuurder van een motorrijtuig niet zijnde een bromfiets, die herhaaldelijk gevaarzettend rijgedrag vertoont dan wel binnen de bebouwde kom de toegestane maximumsnelheid met 50 km/uur of meer overschrijdt of met 31 km/uur of meer bij wegwerkzaamheden.¹⁶ Een onderzoek naar de rijvaardigheid of geschiktheid vindt plaats indien bij de bestuurder een BAG is geconstateerd dat gelijk of hoger is dan 1,8, dan wel als beginnende bestuurder een BAG van 1,3 of meer, de bestuurder in de afgelopen vijf jaar ten minste vier keer is aangehouden op verdenking van 'rijden onder invloed', dan wel in deze periode twee keer is aangehouden voor dit feit en hierbij een keer heeft geweigerd mee te werken aan een alcoholonderzoek, uit een medische verklaring blijkt dat de bestuurder alcoholist is of dat hij niet in aanmerking komt voor het volgen van een EMA.¹⁷ Dit onderzoek kan alsnog leiden tot de beslissing dat een EMA moet worden gevolgd dan wel tot geheel of gedeeltelijk ongeldigverklaring van het rijbewijs van de bestuurder (art. 134 WVV 1994). Indien de bestuurder weigert deel te nemen aan een onderzoek of een educatieve maatregel verklaart het CBR zijn rijbewijs geheel of gedeeltelijk ongeldig (art. 132 WVV 1994). Nadat het rijbewijs geheel ongeldig is verklaard dient de bestuurder, om opnieuw een motorrijtuig te

¹⁵ Art. 5 Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid. Daarbij gelden voor de beginnende bestuurder strengere criteria: art. 5 jo. Bijlage I onder IV van deze Regeling.

¹⁶ Art. 8, 10 a en b Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid.

¹⁷ Art. 6 Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid.

mogen besturen, een nieuw rijbewijs aan te vragen. Aan deze aanvraag kunnen voorwaarden worden gesteld die samenhangen met de redenen die hebben geleid tot ongeldigverklaring van het rijbewijs.

5. De recidiveregeling ernstige verkeersdelicten

Bij Wet van 24 oktober 2008 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) is in de WVW 1994 de grondslag opgenomen voor een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten, tevens aangeduid met de term puntenstelsel (rijbewijzen).¹⁸ Deze per 1 juni 2011 in werking getreden recidiveregeling¹⁹ vloeit voort uit het voornemen van de regering om ernstige herhalingsdelicten in het verkeer harder aan te pakken. Op basis van deze recidiveregeling lijkt het de regering aannemelijk dat bestuurders die herhaaldelijk delicten plegen daardoor voorzichtiger gaan rijden waardoor een neerwaarts effect op het aantal verkeersslachtoffers kan worden verwacht.²⁰ De kern van deze regeling is dat het rijbewijs van de bestuurder van een motorrijtuig die binnen vijf jaar na een eerdere strafrechtelijke afdoening opnieuw een ernstig verkeersdelict begaat van rechtswege ongeldig wordt. Voor toekomstig besturen van motorrijtuigen zal hij dan opnieuw een rijbewijs moeten aanvragen. Daarbij zal de bestuurder moeten bewijzen te beschikken over de lichamelijke en geestelijke geschiktheid vereist voor het besturen van motorrijtuigen en hij zal opnieuw rijexamen moeten doen. Het gaat bij de recidiveregeling om een (tweede) onherroepelijke strafrechtelijke afdoening voor de volgende drie ernstige alcoholgerelateerde verkeersdelicten: het rijden onder invloed (art. 8 WVW 1994) van meer dan 1,0 milligram alcohol per millimeter bloed (BAG), het weigeren mee te werken aan een alcoholonderzoek (art. 163 WVW 1994) en het door schuld een verkeersongeval veroorzaken met dood of (zwaar) lichamelijk letsel van een ander tot gevolg (art. 6 WVW 1994), terwijl de bestuurder die het ongeval heeft veroorzaakt heeft gereden onder invloed van meer dan 1,0 BAG dan wel na het ongeval heeft geweigerd mee te werken aan een alcoholonderzoek.²¹ Het rijbewijs van de bestuurder die zich schuldig maakt aan een van deze drie delicten wordt van rechtswege ongeldig indien hij in de daaraan voorafgegane vijf jaar in Nederland al een keer is onderworpen aan een onherroepelijke strafrechtelijke afdoening voor een van de volgende delicten: het rijden onder invloed van alcohol, het weigeren mee te werken aan een alcoholonderzoek of een art. 6 WVW 1994-delict, terwijl hij reed onder invloed van meer dan de maximaal toegestane hoeveelheid alcohol dan wel na het ongeval weigerde mee te werken aan een alcoholonderzoek (art. 123b lid 1 WVW 1994). Deze recidiveregeling geldt voor alle bestuurders en categorieën motorrijtuigen in gelijk zin. Wanneer als gevolg van deze regeling het rijbewijs ongeldig wordt door het tweede verkeersdelict wordt er geen onderscheid gemaakt tussen beroepschauffeurs en bestuurder die bij wijze van recreatie aan het verkeer deelnemen. En het maakt niet uit met welk motorrijtuig het eerste of tweede delict is begaan: de regeling heeft ook betrekking op bestuurders van bromfietsen. Voorts wordt het rijbewijs voor alle categorieën motorrijtuigen van rechtswege ongeldig. Dit

¹⁸ Stb. 2008, 433.

¹⁹ Zie voor de totstandkomingsgeschiedenis van deze regeling: M. Kessler, De recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten, AA 2008, p. 906-908.

²⁰ TK 2005-2006, 30 324, nr. 3 p, 1 en 2.

²¹ Het is denkbaar dat deze regeling in de toekomst ook van toepassing kan zijn bij andere verkeersdelicten, zoals forse snelheidsovertredingen: EK 2007-2008, 30 324, C, p. 2 en 3 en TK 2009-2010, 30 324, nr. 21, p.3.

betekent dat een bestuurder die twee keer onder invloed van te veel alcohol een bromfiets bestuurt waardoor zijn rijbewijs ongeldig wordt, daarna ook geen auto meer mag besturen.²² Het ongeldige rijbewijs dient te worden ingeleverd bij de Dienst Wegverkeer. De ongeldigheid kan ook van toepassing zijn op rijbewijzen die zijn afgegeven door bevoegd gezag buiten Nederland, terwijl de houder van het rijbewijs in Nederland woonachtig is (art. 123b lid 4 en 5 WWV 1994). Na ongeldigheid mag de bestuurder pas weer een motorrijtuig besturen nadat hij opnieuw de beschikking heeft gekregen over een rijbewijs. Daartoe dient hij aan te tonen dat hij beschikt over de vereiste rijvaardigheid en geschiktheid om een motorrijtuig te mogen besturen. Het eerste moet blijken door opnieuw theorie- en praktijkexamen af te leggen. Het tweede kan enkel door een verklaring van geschiktheid aan te vragen.²³

6. Het alcoholslotprogramma

Per 1 juni 2011 is de bestuursrechtelijke vorderingsprocedure aangevuld met het alcoholslotprogramma. Het doel van dit in beginsel twee jaar durende programma is om bij de betreffende bestuurder een scheiding aan te brengen tussen alcohol drinken en het besturen van een motorrijtuig. Dit programma bestaat uit een ademtester die in een motorrijtuig wordt ingebouwd waardoor de bestuurder pas kan gaan rijden na met goed gevolg de ademtest te hebben afgelegd. Dit alcoholslot vormt een fysieke barrière voor de bestuurder om onder invloed van alcohol een motorrijtuig te besturen. De verplichting tot inbouw van een alcoholslot wordt gecombineerd met het verplicht volgen van een begeleidingsprogramma en de verplichting het alcoholslot periodiek te laten uitlezen. Het alcoholslotprogramma is bedoeld als een maatregel die qua zwaarte past tussen de gewone EMA en het onderzoek naar de geschiktheid met als mogelijk gevolg het ongeldig verklaren van het rijbewijs. Dit programma kan in het kader van de vorderingsprocedure worden toegepast op de bestuurder die onder invloed van te veel alcohol aan het verkeer heeft deelgenomen, op de bestuurder van wie het rijbewijs krachtens de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten ongeldig is of op de bestuurder van wie het rijbewijs in het kader van de vorderingsprocedure ongeldig is verklaard en die opnieuw probeert een rijbewijs te verkrijgen.²⁴ Het programma is bedoeld voor bestuurders van motorrijtuigen bij wie bij eerste overtreding van rijden onder invloed een BAG wordt geconstateerd tussen 1.3 en 2.1, dan wel als beginnende bestuurder een BAG tussen 1.0 en 1.8. Voorts komt het programma in aanmerking voor de bestuurder van een motorrijtuig bij wie bij een eerste overtreding van rijden onder invloed een BAG wordt geconstateerd tussen de 0.8 en 1.0 en bij wie binnen vijf jaar bij een tweede overtreding van rijden onder invloed een BAG wordt geconstateerd tussen 1.0 en 1.8, dan wel als beginnende bestuurder bij wie bij een eerste overtreding van rijden onder invloed een BAG wordt geconstateerd tussen 0.5 en 0.8 en bij wie binnen vijf jaar bij een tweede overtreding van rijden onder invloed een BAG wordt geconstateerd tussen de 0.8 en 1.5. Tevens komt dit programma in aanmerking als opvolgende maatregel na een EMA voor de bestuurder van een motorrijtuig bij wie bij een eerste overtreding van rijden onder invloed een BAG wordt geconstateerd tussen de 1.0 en 1.3 en bij wie binnen vijf jaar bij een tweede overtreding van rijden onder invloed een BAG wordt geconstateerd tussen 0.8 en 1.8, dan wel als beginnende bestuurder bij wie bij een eerste overtreding van rijden onder

²² EK 21 oktober 2008, 4-180 t/m 4-182 en EK 2007-2008, 30 324, C, p. 9 en E, p. 2.

²³ EK 2007-2008, 30 324, A, p. 2 en C p. 9.

²⁴ TK 2003-2004, 29 398, nr. 12, p. 1 en 2.

invloed een BAG wordt geconstateerd tussen 0.8 en 1.0 en bij wie binnen vijf jaar bij een tweede overtreding van rijden onder invloed een BAG wordt geconstateerd tussen de 0.5 en 1.5.²⁵

7. Dubbele bestraffing of niet?

De uitbreiding van bestuurlijke mogelijkheden om de bestuurder die zich bij herhaling schuldig maakt aan ernstige verkeersdelicten zijn rijbewijs te ontnemen heeft tot gevolg dat naast de al bestaande strafrechtelijke mogelijkheden van ontneming van zijn rijbewijs deze bestuurder kan worden geconfronteerd met een dubbele handhaving en een daarmee verhoogde kans op verlies van zijn rijbewijs. Enerzijds lijkt dit precies de bedoeling van de handhavende overheid maar anderzijds doet zich de vraag voor of het risico op dubbele bestraffing niet (te) groot is. Het perspectief van rechtsbescherming brengt met zich mee dat deze mogelijkheid van samenloop wellicht noopt tot een zekere mate van verrekening of zelfs een keuze voor of een strafrechtelijke of een bestuurlijke handhaving. Daarbij is het van belang onderscheid te maken naar de ernst van de verkeersovertreding. Bij lichte verkeersovertredingen die krachtens de WAHV of via het strafrechtelijke gevaarzettingsverbod in het verkeer (art. 5 WVV) kunnen worden afgedaan, is het uitgangspunt dat afdoening langs één traject is aangewezen. Indien voor een WAHV-gedraging een administratieve sanctie is opgelegd, mag deze gedraging niet bij een strafrechtelijke vervolging voor overtreding van art. 5 WVV worden betrokken. En indien is vervolgd voor art. 5 WVV mag niet nog eens een WAHV-sanctie worden opgelegd voor dezelfde gedraging.²⁶ Voor de afdoening van deze eenvoudige verkeersovertredingen geldt met andere woorden het *una via-beginsel*²⁷, dat met zich meebrengt dat voor één afdoeningstraject moet worden gekozen. Dit houdt eveneens in dat indien dit niet gebeurt het *ne bis in idem-beginsel*²⁸ (art. 68 Sr) zich verzet tegen een tweede afdoening van hetzelfde verkeersdelict.

8. Samenloop tussen strafrechtelijke en bestuurlijke ontneming rijbewijs

Dit ligt anders bij ernstige(r) verkeersdelicten die aanleiding geven tot zowel de bestuursrechtelijke vorderingsprocedure als afdoening in het strafrechtelijk traject. Aan dit andere uitgangspunt ligt ten grondslag een verschil in doelstelling van de bestuursrechtelijke vorderingsprocedure ten opzichte van de strafrechtelijke afdoening. De bestuursrechtelijke vorderingsprocedure is gericht op het waarborgen van de verkeersveiligheid in de toekomst door beoordeling van de rijvaardigheid en geschiktheid van de bestuurder die vereist is voor het besturen van motorrijtuigen waarvoor het rijbewijs is afgegeven. Bij de strafrechtelijke OBM en de daaraan voorafgaande invordering en inhouding van het rijbewijs gaat het om het strafrechtelijk sanctioneren van een in het verleden gepleegd strafbaar feit. Dit verschil in doel komt ook formeelrechtelijk tot uitdrukking. De bestuursrechtelijke vorderingsprocedure heeft een maatregelkarakter en de OBM is een bijkomende

²⁵ Zie nader over dit programma: E.J. Govaers, De invoering van het alcoholslotprogramma: een teveel?, VR 2010, p. 138-140.

²⁶ HR 23 juni 1998, NJ 1999, 47.

²⁷ Zie nader over dit beginsel: L.J.J. Rogier, Strafsancties, administratieve sancties en het *una via-beginsel*, Arnhem 1992.

²⁸ Zie nader over dit beginsel bij mogelijke oplegging van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties: HR 1 februari 2011, LJN: BM9102.

straf.²⁹ In beginsel kunnen dus de invordering en de inhouding van het rijbewijs en de daarop volgende OBM via het strafrechtelijk traject samenlopen met de bestuursrechtelijke vorderingsprocedure en de onlangs ingevoerde recidiveregeling ernstige verkeersdelicten.³⁰ Dit betekent onder meer dat het CBR niet de uitkomst van een strafzaak eventueel leidend tot toepassing van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten hoeft af te wachten voordat de vorderingsprocedure wordt gestart.³¹

9. Samenloop vanuit internationaal perspectief

De samenloop van bestuurlijke en strafrechtelijke afdoening van (ernstige) verkeersdelicten is vanuit internationaal perspectief van belang in verband met de mogelijke doorwerking van art. 6 EVRM. Deze bepaling bevat een aantal minimumnormen dat in acht moeten worden genomen door de lidstaten bij een 'criminal charge' (strafvervolging in materiële zin) en de daarop volgende strafrechtelijke afdoening. De vaststelling dat er sprake is van een 'criminal charge' betekent concreet bijvoorbeeld dat er aanleiding kan zijn voor het in acht nemen van de ne bis in idem-beginsel (art. 68 Sr) evenals de samenloopregeling uit het Wetboek van Strafrecht (art. 55-63 Sr). Of er sprake is van een 'criminal charge' wordt niet enkel bepaald door de nationale classificatie van de wetgever. Volgens het EHRM is een drietal criteria bepalend voor een 'criminal charge': de kwalificatie in het nationale recht, de aard van de gewraakte handeling en de aard en zwaarte van de daarmee verbonden straf.³² Toepassing van deze criteria kan er toe leiden dat een bestuurlijke afdoening van verkeersdelicten toch kan worden beoordeeld als een 'criminal charge' en dat de hieraan verbonden minimumwaarborgen van art. 6 EVRM in acht moeten worden genomen. Bij de oplegging van een bestuurlijke educatieve maatregel lijkt daar geen sprake van. Deze oplegging vloeit voort uit het vermoeden van ongeschiktheid of van ontbrekende rijvaardigheid bedoeld in art. 130 WVV. Dit vermoeden kan voortvloeien uit een strafbaar feit maar ook andere feiten en omstandigheden kunnen de oplegging van een educatieve maatregel rechtvaardigen en ook zonder strafrechtelijke vervolging of veroordeling kan een educatieve maatregel worden opgelegd.³³ De educatieve maatregel wordt door het EHRM beschouwd als een maatregel die ziet op de bescherming van de verkeersveiligheid. Deze maatregel is vergelijkbaar met de procedure van uitgifte van een rijbewijs die administratiefrechtelijk is. Dit wordt niet anders doordat de betrokken bestuurder kosten van deelname aan een educatieve maatregel zelf moet voldoen.³⁴ Ook het opleggen van de bestuurlijke maatregel van onderzoek naar de rijvaardigheid en geschiktheid is geen 'criminal charge' in de zin van art. 6 EVRM. Dit onderzoek en als eventueel gevolg daarvan ongeldigverklaring van het rijbewijs bij vastgestelde ongeschiktheid vloeit voort uit het vermoeden dat de houder van het rijbewijs niet langer beschikt over de vereiste rijvaardigheid of lichamelijk en geestelijke geschiktheid voor het besturen van motorrijtuigen.³⁵ Deze maatregel ziet op de

²⁹ TK 2005-2006, 30 324, nr. 3, p. 7 en 24 en nr. 7 p.7.

³⁰ EK 2007-2008, 30 324, C, p. 3.

³¹ EK 2007-2008, 30 324, C, p. 4.

³² EHRM 21 februari 1984, Series A no. 73, p. 17-18 (Öztürk) NJ 1988, 937, EHRM 9 februari 1995, Series A no. 307-A, p. 13 (Welch), NJ 1995, 606 m.nt. Knigge, EHRM 21 oktober 1997, Reports 1997-VI, p. 2224 (Pierre-Bloch).

³³ Raad van State 26 augustus 1999, AB 1999, 429.

³⁴ EHRM 7 november 2000, Case 45282/99.

³⁵ Raad van State 15 januari 2001, VR 2002, 6.

belangen van verkeersveiligheid en staat geheel los van de strafrechtelijke afdoening. Dat de bestuurder is veroordeeld tot een strafrechtelijke boete brengt niet mee dat deze maatregel niet mag worden opgelegd. Deze maatregel heeft namelijk – anders dan een strafrechtelijke straf - geen leedtoevoegend karakter.³⁶ In verband met het innemen van rijbewijzen lijkt de situatie vanuit internationaal perspectief minder duidelijk. Aan het einde van de vorige eeuw is het puntenstelsel in Frankrijk wel aangemerkt als een ‘criminal charge’. Dit puntenstelsel hield in dat bij een strafrechtelijke veroordeling voor bepaalde verkeersdelicten automatisch een aantal punten in mindering werd gebracht aan de houder van het rijbewijs waardoor na aftrek van een bepaald aantal punten het rijbewijs ongeldig werd verklaard. Hoewel de Franse wetgever dit puntenstelsel als overwegend administratiefrechtelijk aanmerkte, beoordeelde het EHRM dit puntenstelsel als een ‘criminal charge’ vanwege de punitieve en afschrikwekkende werking.³⁷ Een vergelijkbare gedachtegang is aan te treffen in *Escoubet vs België*. In deze zaak werd art. 6 EVRM niet van toepassing verklaard op de directe inneming van het rijbewijs van de bestuurder. Weliswaar berustte die maatregel op de Belgische strafwet maar zij was niet bedoeld als straf maar als preventieve maatregel om gevaarlijke rijders aan het verkeer te onttrekken.³⁸ Hierbij dient overigens te worden opgemerkt dat deze maatregel beperkt was tot een periode van maximaal 2 weken en in bijzondere omstandigheden maximaal 4 weken. De ‘aard en zwaarte van de straf’ kan namelijk een factor zijn die een intrekking van een rijbewijs een punitief karakter kan geven. Een nader aanknopingspunt daartoe is te vinden in de zaak *Nilsson vs. Zweden*. Daar werd na een strafrechtelijke veroordeling voor rijden onder invloed het rijbewijs van Nilsson ingetrokken voor een periode van 18 maanden. Deze intrekking vond plaats zes maanden na en naar aanleiding van deze veroordeling maar was daar geen automatisch gevolg van. De ernst van deze naar Zweeds recht administratieve maatregel ter bescherming van de veiligheid op de weg werd van zodanig belang geacht dat deze als een strafrechtelijke sanctie werd opgevat.³⁹

10. Mag bestuurlijk handhaven naast strafrechtelijk handhaven in het verkeerssanctierecht?

Op basis van het voorgaande laat deze vraag zich niet eenduidig beantwoorden. Het hangt in ieder geval af van de ernst van het verkeersdelict. Bij lichte verkeersovertredingen die onder het Wahv-regiem vallen, dient te worden gekozen voor één afdoeningstraject: of dat van de Wahv, of het strafrechtelijke traject via art. 5 WVV. Bij ernstige(r) verkeersdelicten is er wel ruimte voor bestuurlijk handhaven naast strafrechtelijk ingrijpen. Daarbij is niet doorslaggevend de omstandigheid dat de nationale wetgever een bepaalde wijze van afdoening als bestuurlijk heeft aangemerkt. Bestendige rechtspraak van het EHRM maakt duidelijk dat ook de aard van de gewraakte handeling en de aard en zwaarte van de daarmee verbonden straf van invloed zijn op de beoordeling van een bestuurlijke afdoening. Bevat een

³⁶ Rb. Haarlem 16 januari 2009, LJN: BH1708.

³⁷ *Malige vs Frankrijk*, EHRM 23 september 1998, Case 68/1997, Reports 1998-VII.

³⁸ EHRM 28 oktober 1999, NJ 2001, 593 m.nt. Alkema, NJCM-bulletin 2000, p. 968-976 m.nt. M.L.W.M. Viering.

³⁹ EHRM 13 december 2005, Case 73661/01, VR 2006, 154, AB 2006, 285 m.nt. T. Barkhuysen en M.K. van Emmerik. In soortgelijke zin na een administratiefrechtelijke intrekking van het rijbewijs gevolgd door een strafrechtelijke veroordeling: *R.T. vs. Zwitserland*, EHRM 30 mei 2000, Case 31982/96.

bestuurlijke afdoening voor een aanzienlijk deel bestraffende elementen, dan kan deze afdoening worden beoordeeld als een parallelle strafrechtelijke afdoening naast de ‘gewone’ strafrechtelijke afdoening, hetgeen zou betekenen dat er op basis van ne bis in idem moet worden gekozen voor één van beide afdoeningen. Deze mogelijkheid lijkt zich niet voor te doen bij de vorderingsprocedure en de daarmee verbonden EMA. Vergelijkbaar hiermee lijkt het alcoholslotprogramma als onderdeel van de vorderingsprocedure. Bij de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten lijkt dit minder evident. De doelstelling van deze regeling is vergelijkbaar met de regeling in de Escoubet-zaak: de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten is niet bedoeld als straf maar als preventieve maatregel om gevaarlijke rijders aan het verkeer te onttrekken. Bovendien kan de bestuurder wiens rijbewijs van rechtswege is komen te vervallen een nieuw rijbewijs verkrijgen door zijn (nieuwverworven) geschiktheid en rijvaardigheid aan te tonen. Daar staat tegenover dat de recidiveregeling met zich meebrengt dat een rijbewijs van rechtswege vervalt, zodat daar een aanzienlijke punitieve⁴⁰ en afschrikwekkende werking van uitgaat. En op grond hiervan werd het voormalige puntenstelsel in Frankrijk in de Malige-zaak als ‘criminal charge’ aangemerkt. Daarnaast werd in de Nilsson-zaak het intrekken van het rijbewijs voor de periode van 18 maanden volgend op een strafrechtelijke veroordeling als een strafsanctie aangemerkt. Weliswaar ontbreekt in de recidiveregeling een dergelijke termijn maar het op basis van deze regeling van rechtswege vervallen van een rijbewijs kan de facto betekenen dat een bestuurder (veel) langer dan 18 maanden zijn rijbewijs verliest omdat hij niet binnen deze periode zijn geschiktheid en rijvaardigheid kan aantonen.

⁴⁰ In soortgelijke zin: B.F. Keulen, Twee keer geel is rood, Enkele opmerkingen over het – sterk - gewijzigde wetsvoorstel puntenstelsel rijbewijzen, VR 2006, p. 366.