

Advies aan de Kamercommissie Justitie

Wetsvoorstellen tot wijziging van de Wegverkeerswet inzake de (verlenging van de) intrekking van het rijbewijs (nr. 3430 en 3450)

donderdag 16 november 2023

Inleiding

Voorliggende wetsvoorstellen (nr. 3430 en 3450) beogen **wijzigingen** aan te brengen in de **onmiddellijke intrekking van het rijbewijs** (of van de leervergunning) geregeld in hoofdstuk VIII van de Wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer (**Wegverkeerswet**).

Wetsvoorstel nr. 3450 is beperkt tot een relatief beperkte aanpassing van de huidige regeling. Op heden kan de procureur des Konings een door hem opgelegde onmiddellijke intrekking voor ten hoogste drie maanden laten verlengen door de politierechtbank en vervolgens, opnieuw voor ten hoogste drie maanden deze verlenging nog slechts éénmaal laten hernieuwen. Het wetsvoorstel voorziet in een onbeperkt aantal hernieuwingen, zodat de onmiddellijke intrekking zou kunnen worden aangehouden tot aan de uitspraak ten gronde.

Wetsvoorstel nr. 3430 is ingrijpender en wil in bepaalde omstandigheden (ongevallen met ernstige verwondingen of doden) voorzien in een verplichting voor de procureur des Konings om de verlenging en vervolgens hernieuwing te vorderen. Het wetsvoorstel lijkt er daarbij van uit te gaan dat onbeperkte hernieuwingen nu reeds mogelijk zijn. Er worden ook criteria bepaald waarmee de politierechtbank bij het nemen van een beslissing over verlenging of hernieuwing zou moeten rekening houden.

De OVB formuleert hieronder volgende bedenkingen bij de wetsvoorstellen:

- / Wetsvoorstel nr. 3430 voorziet in een nieuwe verplichting voor het openbaar ministerie waarbij heel wat vragen kunnen worden gesteld
- / Beide wetsvoorstellen focussen op een symptoom, maar pakken het werkelijk gesignaleerde probleem (de lange duurtijd tussen overtreding en proces) niet aan
- / De onbeperkte hernieuwing van een onmiddellijke intrekking staat op gespannen voet met het vermoeden van onschuld
- / Er moet naast de datum van het vonnis ten gronde worden voorzien in een ander eindpunt van de hernieuwingen, met name de verjaring van de strafvordering

1 Een verplichte vordering voor het openbaar ministerie

Het zou een nieuwigheid in de Belgische rechtsorde zijn dat het openbaar ministerie door de wet verplicht wordt een welbepaalde vordering in te stellen. België hanteert immers het zogenaamde opportuniteitsbeginsel. In tegenstelling tot landen waar het legaliteitsbeginsel geldt, is het **openbaar ministerie niet verplicht om elk misdrijf waarvan het kennis krijgt te vervolgen**. De parketten kunnen op deze wijze een vervolgingsbeleid ontwikkelen en met name hun capaciteit optimaal benutten, veeleer dan deze in te zetten op vervolgingen die om diverse redenen weinig opportuun zijn.

Door het openbaar ministerie te verplichten een verlenging en een hernieuwing van een onmiddellijke intrekking te vorderen, zou **afbreuk worden gedaan aan dit fundamenteel principe van ons strafrecht**.

Dit principe is ook nauw verbonden met de **onafhankelijkheid van het openbaar ministerie**. Bovendien is een individuele procureur vrij om op de zitting te vorderen zoals hij of zij dit wenst zonder daarbij gehouden te zijn aan een eerder ingestelde vordering of hiërarchische instructie ("*si la plume est servé, la parole est libre*"). De vraag rijst dan ook hoe dit principe zich verhoudt tot de wettelijk verplichte vordering die het wetsvoorstel wil invoeren. Is de procureur op de zitting nog vrij af te zien van zijn eerder (verplicht) ingestelde vordering tot verlengingen of hernieuwing?

Ongetwijfeld zou de invoering van een verplichting tot het vorderen van een verlenging en hernieuwing ook leiden tot situaties waarin dit, bewust of door een vergetelheid, niet is gebeurd. Is het openbaar ministerie en bij uitbreiding de **Belgische Staat aansprakelijk** wanneer een chauffeur die bij gebreke aan verzoek tot verlenging zijn rijbewijs terugkreeg een ongeval veroorzaakt? In tegenstelling tot de huidige regeling zou op het openbaar ministerie immers een resultaatsverplichting rusten (de vordering moet worden ingesteld) zodat alleen overmacht in een aansprakelijkheidsprocedure bevrijdend zou werken.

Het is ook opmerkelijk dat wetsvoorstel nr. 3430 in bepaalde omstandigheden voorziet in een verplichte vordering tot verlenging en hernieuwing van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs, maar diezelfde verplichting niet bepaalt voor de onmiddellijke intrekking zelf. De procureur des Konings blijft dus volledig vrij om al dan niet de onmiddellijke intrekking te bevelen. Eens hij dit evenwel heeft gedaan, is hij vervolgens verplicht een verlenging en hernieuwing van deze intrekking te vorderen voor de politierechtbank.

Dit zou wel eens tot het **perverse effect** kunnen leiden dat het openbaar ministerie precies in die gevallen waar het wetsontwerp een verplichte verlenging en hernieuwing voorziet (ongevallen met ernstige verwondingen of doden), geen onmiddellijke intrekking zou bevelen.

De oplossing hiervoor is niet om de procureur in de door het wetsvoorstel beoogde omstandigheden dan maar te verplichten om de onmiddellijke intrekking te bevelen. Er mag immers niet worden vergeten dat een **onmiddellijke intrekking wordt bevolen kort na de feiten op een ogenblik waarop de omstandigheden nog niet helemaal duidelijk zijn, laat staan dat de schuld reeds zou vaststaan**.

Er kan dus niet vooraf op volledig sluitende wijze worden vastgelegd wie wanneer zijn rijbewijs onmiddellijk moet inleveren. Iemand moet geval per geval een eerste inschatting maken om na te gaan of de wettelijke voorwaarden voor zo'n intrekking vervuld zijn én in hoofde van welke betrokken bestuurder ze vervuld zijn. Zo zou men kunnen bepalen dat het rijbewijs verplicht wordt ingetrokken bij een verkeersongeval dat aan een zware fout te wijten is en dat een ander ernstige verwondingen heeft veroorzaakt (cf. art. 55, 3° Wegverkeerswet). Wanneer evenwel twee bestuurders in zo'n ongeval betrokken zijn en zij beiden ernstige verwondingen opliepen dan zal iemand moeten beoordelen wie van de twee prima facie een zware fout beging. De intrekking zal dan enkel gebeuren in hoofde van die persoon, hetgeen de vrijheid impliceert om in hoofde van de andere persoon niet over te gaan tot intrekking. Wanneer de aansprakelijkheden niet duidelijk zijn, kan het zelfs voorvallen dat er in hoofde van geen enkele bestuurder een intrekking wordt bevolen. Wanneer men deze vrijheid om al dan niet een intrekking te bevelen aan banden legt door alle betrokkenen verplicht aan deze maatregel te onderwerpen, dreigt men ook van het slachtoffer het rijbewijs in te trekken.

De toepassingsvoorwaarden van de wet, die door de wetsvoorstellen niet worden opgeheven, bevatten ook een aantal open normen zoals 'zware fout' en 'ernstige verwondingen' die noodzakelijkerwijs een menselijke invulling vereisen. Het is dus niet vooraf op absolute wijze uit te maken of het rijbewijs al dan niet moet worden ingetrokken.

2 Aanpak van symptomen in plaats van het probleem

In de toelichting bij beide wetsvoorstellen wordt gewezen op de lange termijn tussen een ongeval (met zware verwondingen of dodelijke afloop) en het proces ten gronde. Er wordt ook gewezen op het perceptieprobleem dat ontstaat wanneer iemand die aan de oorzaak ligt van een ernstig verkeersongeval zijn rijbewijs mag behouden in afwachting van het proces. De mogelijkheid om een intrekking van het rijbewijs tot aan dit proces te hernieuwen zou dit lange wachten moeten verhelpen.

De OVB stelt zich echter de vraag of niet **eerder het probleem moet worden aangepakt dan een symptoom**. Indien de behandeling ten gronde van ernstige verkeersongevallen te lang duurt dan zou men moeten zorgen dat deze **zaken sneller bij de rechter ten gronde komen en daar sneller worden afgehandeld**. Zorgen dat het proces zo kort mogelijk na de feiten plaatsvindt, komt de verzuchtingen van slachtoffer ongetwijfeld meer tegemoet dan te voorzien in een voorlopige regeling in afwachting van een te lang op zich wachtende behandeling ten gronde.

In die optiek kan betreurd worden dat de verjaringstermijnen in verkeerszaken recent werden verdubbeld van 1 jaar (potentieel bij stuiting 2 jaar) naar 2 jaar (potentieel bij stuiting 4 jaar). Door de voormalige korte verjaringstermijnen was er bij de politieparketten een zekere druk om verkeerszaken niet te laten liggen en deze tijdig bij de rechter te brengen. Op dezelfde wijze waren politierechters niet geneigd hun zaken op de lange baan te schuiven. Het was niet overdreven om te stellen dat de doorlooptijd van politiezaken bij de allersnelste van deze in strafzaken behoorde. Sedert de verlenging van de verjaringstermijnen kan toch een zekere verslapping van deze inspanning worden vastgesteld.

Eenzelfde effect zou wel eens van de verplichte en oneindig te herhalen verlenging en hernieuwing van de onmiddellijke intrekking kunnen uitgaan.

Door deze 'tijdelijke' maatregel wordt net als bij een langere verjaringstermijn de druk van de procedurele ketel genomen. Een dagvaarding ten gronde is plots niet meer zo dringend; de verdachte is toch al zijn rijbewijs kwijt.

Daarnaast is er ook een reden waarom de parketten tot nu toe slechts weinig de verlenging en hernieuwing van de onmiddellijke intrekking vorderden: het **verhoogt de werklast**. Men moet immers de politierechtbank vatten en er moet een zitting over de verlenging dan wel hernieuwing worden georganiseerd. Ongetwijfeld zullen veel parketten hebben geoordeeld dat dan met dezelfde moeite de zaak ineens ten gronde voor de rechter kon worden gebracht.

De verplichting om verlenging en hernieuwing te vorderen zal de parketten structureel met extra dagvaardings- en zittingswerk opzadelen (voor alle beoogde zaken om de drie maanden een dagvaarding of oproeping en zitting) en ook voor de politierechtbanken zal de zittingsrol zwaarder worden.

Er dreigt dan ook een effect te ontstaan waarbij de behandeling ten gronde nog langer op zich laat wachten dan nu reeds het geval is, wat precies het tegenovergestelde zou zijn van hetgeen de indieners van de wetsvoorstellen willen bekomen.

3 Op gespannen voet met het vermoeden van onschuld

Reeds van bij de invoering van de mogelijkheid tot onmiddellijke intrekking werd deze maatregel beschouwd als een **tijdelijke beveiligingsmaatregel** en niet als strafsanctie. De procureur en (bij verlenging of hernieuwing) de rechtbank spreken zich dus niet uit over de gegrondheid van een strafvervolgning tegen diegene die de maatregel ondergaat. Dit betekent meteen ook dat de schuld van

diegene die de maatregel wordt opgelegd nog niet vaststaat en deze dus nog steeds voor onschuldig wordt gehouden.

De kwalificatie als 'beveiligingsmaatregel' eerder dan strafsanctie wordt bepaald door de aard en de strekking van de maatregel en wordt autonoom ingevuld in het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het is dus niet genoeg dat de Belgische wetgever de maatregel als beveiligingsmaatregel betitelt om de maatregel ook werkelijk een beveiligingsmaatregel te maken. In de toelichting bij wetsvoorstel nr. 3430 wordt uitdrukkelijk overwogen dat men naast een beveiligingsmaatregel ook een signaal wil geven aan daders, slachtoffers en samenleving. Dit wijst eerder op een straf dan op een beveiligingsmaatregel. **Het opleggen van een straf aan iemand wiens schuld niet eerst wordt vastgesteld, is evident onaanvaardbaar in het licht van het vermoeden van onschuld.**

Daarnaast is het zo dat zelfs indien het om een beveiligingsmaatregel gaat, deze nog steeds proportioneel moet zijn ten aanzien van het nagestreefde doel (verkeersveiligheid) en daarbij met name rekening moet worden gehouden met de belangrijke gevolgen die zo'n maatregel heeft voor de personen ten aanzien van wie de maatregel wordt genomen. Daarbij kan in het bijzonder worden gedacht aan diegenen voor wie het gebruik van een voertuig onontbeerlijk is voor het verwerven van een beroepsinkomen.¹

Wanneer de maatregel, zoals beide wetsvoorstellen beogen, meermaals kan worden verlengd zonder maximumduur dan rijst de vraag of de kwalificatie 'tijdelijke beveiligingsmaatregel' nog kan worden behouden en lijkt in ieder geval de **proportionaliteit zoek**.² Door de potentieel lange hernieuwing van de intrekking wordt de kans ook groter dat het uiteindelijk bij wijze van straf opgelegde rijverbod korter is dan de reeds ondergane onmiddellijke intrekking. Dit is voor rechters zodanig oncomfortabel dat men nu ziet dat het opgelegde rijverbod in de praktijk wordt afgestemd op de reeds ondergane onmiddellijke intrekking. Wat als beveiligingsmaatregel bedoeld is, zou dus onrechtstreeks de uiteindelijke strafmaat kunnen bepalen.

Het is daarbij niet genoeg dat de verlenging en de verdere hernieuwingen door een onafhankelijke rechter worden genomen. De rechter krijgt immers niet de opdracht schuld of onschuld vast te stellen, maar legt wel een maatregel op die mogelijks het karakter van een straf heeft en in ieder geval een rechtsonderhorige, waarvan de schuld nog niet bewezen is, bijzonder hard kan treffen.

Hier kan nuttig verwezen worden naar Richtlijn (EU) 2016/343 van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn (hierna 'de Richtlijn').

Artikel 3 van de Richtlijn verplicht de lidstaten er voor te zorgen dat verdachten en beklaagden voor onschuldig worden gehouden totdat hun schuld in rechte is komen vast te staan. Artikel 4 van de Richtlijn voegt daar specifiek aan toe dat de nodige maatregelen moeten worden genomen opdat verdachten en beklaagden in o.a. rechterlijke beslissingen, andere dan die welke betrekking hebben op de vaststelling van schuld, niet als schuldig worden aangeduid.

Een systeem waarbij om de drie maanden en zonder dat daar een maximumtermijn op staat, rechterlijke beslissingen worden genomen waarbij iemand een ingrijpende maatregel wordt opgelegd die als straf kan worden gepercipieerd (zeker wanneer deze zich lang in de tijd uitstrekt), **staat op gespannen voet met de vereisten van artikelen 3 en 4 van de Richtlijn.**

¹ GwH 22 september 2004, nr. 154/2004, overw. B.5.1 en B.5.2.

² Met betrekking tot het belang van het 'tijdelijk karakter' bij de beoordeling van de grondwettelijkheid van de maatregel kan worden verwezen naar: GwH 14 juli 2011, nr. 131/2011, overw. B.8.

4 Nood aan aanpassing uiterste moment van hernieuwing

Indien toch zou worden gekozen voor het mogelijk maken van een meermaals hernieuwen van een onmiddellijke intrekking van het rijbewijs is het door beide wetsvoorstellen gekozen eindpunt – de uitspraak van het (eerste) vonnis ten gronde – niet afdoende.

Er mag worden van uitgegaan dat beide wetsvoorstellen met de gebruikte bewoordingen (respectievelijk *'tot het vonnis ten gronde wordt uitgesproken'* en *'tot de dag van het vonnis over de grond van de zaak'*) het moment van uitspraak van het vonnis bedoelen en niet het moment waarop dit vonnis in kracht van gewijsde treedt. Dit is ook logisch omdat de rechter ten gronde in toepassing van artikel 42 Wegverkeerswet een beveiligingsmaatregel nemen die onmiddellijk uitvoerbaar is.

Het eindpunt van de uitspraak van het vonnis ten gronde moet echter worden aangevuld met een alternatief eindpunt. Indien het openbaar ministerie immers zou verzuimen een dagvaarding ten gronde uit te brengen dan zou er nooit een einde komen aan de mogelijkheid om de intrekking van het rijbewijs te hernieuwen. Het is dan ook nodig om te **voorzien in de verjaring van de strafvordering als bijkomend eindpunt**.

Het zou niet logisch zijn mocht de hernieuwing van de onmiddellijk intrekking nog kunnen worden gevorderd nadat de strafvordering voor de onderliggende feiten reeds zou zijn verjaard.

