

Vergaderjaar 2007–2008

30 324

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen

Nr. 16

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 november 2006 en het nader rapport d.d. 6 november 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 november 2006, nr. 06.004138, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Justitie, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag inzake het door amendering gewijzigde voorstel van wet houdende wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen (Kamerstukken II 2006/07, 30 324, nr. 13).

De regering heeft het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen, zoals het luidt na de daarin tot en met 31 oktober 2006 aangebrachte wijzigingen voor advies voorgelegd aan de Raad van State. De reden hiervoor is dat twee amendementen van de leden Wolfsen en Weekers (Kamerstukken II 2006/07, 30 324, nrs. 11 en 12) het wetsvoorstel ingrijpend hebben gewijzigd. Het wetsvoorstel omvat thans geen «puntenstelsel» meer, maar een stelsel dat gevolgen verbindt aan recidive voor het rijden onder invloed van alcohol. Nadat de houder, kort gezegd, twee keer is veroordeeld wegens rijden onder invloed verliest het rijbewijs van de veroordeelde van rechtswege zijn geldigheid. Dat zal volgens de regering door de burger mogelijk worden ervaren als een minimumstraf. Verder zal de wet ook van toepassing zijn op strafbare feiten begaan voor de inwerkingtreding van de wet. De eindstemming door de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het voorstel is uitgesteld; over de onderdelen van het voorstel is al gestemd. De Raad maakt in het bijzonder opmerkingen over de terugwerkende kracht van het wetsvoorstel.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 10 november 2006, nr. 06.004138 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 november 2006, nr. W03.06.0476/l, bied ik u hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat, aan.

Alvorens in te gaan op de inhoud van het advies, merken wij het volgende op. Het wetsvoorstel zoals het bij de Tweede Kamer werd ingediend, is door aanneming van twee amendementen (Kamerstukken II 2006/07, 30 324, nrs. 12 en 11) op een aantal punten ingrijpend gewijzigd. Omdat de amendementen

hebben geleid tot een ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel heeft het vorige kabinet het gewijzigde wetsvoorstel met een verzoek om spoedadvies voorgelegd aan de Raad van State.

1. Vervallen van het «puntenstelsel»

Amendement nr. 12 wijzigt het karakter van het wetsvoorstel. Vervallen is de door de regering voorgestelde regel dat bij ontzegging voor een bepaalde duur het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt. Hiervoor in de plaats komt het voorstel om het rijbewijs van rechtswege ongeldig te laten worden wanneer de houder, na een eerdere onherroepelijke veroordeling wegens het onder invloed besturen van een motorrijtuig, binnen vijf jaar nadien wederom onherroepelijk wordt veroordeeld voor het onder invloed van alcohol besturen van een motorrijtuig. De veroordeling voor het herhaalde strafbare feit moet dan wel een alcoholgehalte in het bloed dan wel in de adem betreffen die het dubbele is van de grens voor overtreding van het verbod om onder invloed van alcohol een motorrijtuig te besturen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Wegenverkeerswet. Er is niet voorzien in uitzonderingen op deze regel. De voorgestelde verandering van de reikwijdte van de bestuurlijke maatregel betekent weliswaar een beperking ervan tot alcoholdelicten, maar doet naar het oordeel van de Raad niet af aan de bij het oorspronkelijke wetsvoorstel hierover gemaakte opmerkingen over de noodzaak en rigiditeit van de maatregel.¹

Het oorspronkelijke stelsel kwam er voorts op neer dat de rechter in beginsel verplicht is aan de bestuurder een onvoorwaardelijke rijontzegging op te leggen bij herhaling binnen een bepaalde termijn van ernstige verkeersmisdrijven (het zogenoemde puntenstelsel). Dit onderdeel is vervallen. De «straf»toemetingenvrijheid van de rechter wordt niet langer beperkt. De Raad acht dit op zichzelf een verbetering en verwijst daarvoor mede naar zijn advies over het oorspronkelijke wetsvoorstel.² Gelet op het ook in dit opzicht gewijzigde karakter van het wetsvoorstel geeft de Raad in overweging het opschrift van het wetsvoorstel aan te passen.

1. Met de Raad kan worden vastgesteld dat het wetsvoorstel door aanneming van amendement 12 van karakter is veranderd. Het wetsvoorstel is gaan inhouden dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig is geval van een onherroepelijke strafrechtelijke afdoening voor het herhaald rijden onder invloed van een bepaalde hoeveelheid alcohol. Ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel verandert enerzijds, dat de nieuwe regeling niet op alle verkeersdelicten waarvoor een rijontzegging kan worden opgelegd, van toepassing is, en anderzijds dat niet is voorzien in de mogelijkheid een uitzondering op de regeling te maken. In verband met het gewijzigde karakter van het wetsvoorstel adviseert de Raad het opschrift te veranderen. Aan dit advies is gevolg gegeven. In het opschrift is tot uitdrukking gebracht dat het een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten betreft. Tussen haakjes is echter de inmiddels bekende aanduiding als «puntenstelsel» behouden.

2. Terugwerkende kracht

Artikel V van het wetsvoorstel zoals dat is voorgelegd aan de Tweede Kamer, bepaalde dat de wet niet van toepassing zal zijn op strafbare feiten begaan voor het tijdstip van inwerkingtreding daarvan. Het aannemen van het amendement heeft geleid tot het vervallen van deze bepaling. Dit doet de vraag rijzen of de bestuurlijke maatregel van ongeldigheid van het rijbewijs ook zou kunnen intreden wanneer het tweede feit (de recidive) voorafgaande aan de inwerkingtreding van de wet is gepleegd. De Raad merkt op dat de strekking van het verbod van artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht (WvS) alsmede van artikel 16 van de Grondwet (Gw) en artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) ertoe leidt dat deze bestuurlijke maatregel met een afschrikwekkend en punitief karakter niet kan zijn verbonden aan feiten gepleegd voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet.³ De Raad adviseert dit uitdrukkelijk te bepalen.

De vraag rijst voorts of met de strekking van artikel 1 WvS, artikel 16 Gw. en met artikel 7 EVRM te verenigen valt dat de maatregel van ongeldigheid van het rijbewijs zal zijn verbonden aan een tweede keer rijden onder invloed gepleegd na de inwerkingtreding van de wet, terwijl het eerste feit voorafgaande aan de inwerkingtreding is gepleegd. Nu de recidive, gepleegd na de

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 324, nr. 5 en advies van de Raad van State, nr. W03.02.0473/I, van 27 januari 2003.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 324, nr. 5, punt 1.

³ EHRM 9 februari 1995, NJ 1995, 606 (Welch) en HR 29 november 2005, NJ 2006, 177.

inwerkingtreding van de wet, beslissend is voor de inwerkingtreding van het rechtsgevolg en derhalve voor betrokkene op het moment van het opnieuw begaan van het delict het risico van de maatregel voorzienbaar is, is de Raad van oordeel dat de rechtszekerheid voor de burger niet in die mate in het gedrang komt dat het onverenigbaar zou zijn met de strekking van artikel 1 WvS en van artikel 16 Gw, alsmede artikel 7 EVRM, indien rekening wordt gehouden met onherroepelijke veroordelingen voor eerste feiten die voorafgaande aan de inwerkingtreding van de wet zijn gepleegd.

2. Door aanneming van amendement 12 is de bepaling uit het oorspronkelijke wetsvoorstel waarin onmiddellijke werking van de wet werd uitgesloten, uit het wetsvoorstel geschrapt. De reden daarvan is, zo volgt uit de toelichting op amendement 12, dat de regeling ook van toepassing moet zijn indien de eerste strafrechtelijke afdoening heeft plaats gehad voorafgaand aan inwerkingtreding van de wet. Daardoor rijst, aldus de Raad, de vraag of de ongeldigheid van het rijbewijs ook zou kunnen intreden wanneer het tweede feit (de recidive) voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet is begaan. De Raad meent dat uit het legaliteitsbeginsel voortvloeit dat recidive, begaan na de inwerkingtreding van de wet, beslissend zou moeten zijn voor de inwerkingtreding van het rechtsgevolg. Voor de betrokkene moet op het moment van het opnieuw begaan van het delict het risico van de maatregel voorzienbaar zijn. De Raad meent evenwel dat de rechtszekerheid voor de burger niet in die mate in het gedrang komt dat het onverenigbaar zou zijn met het legaliteitsbeginsel, indien wel rekening zou worden gehouden met strafrechtelijke afdoening van het eerste feit dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet is begaan. Het kabinet onderschrijft dit standpunt van de Raad. Om praktische redenen ziet het kabinet evenwel aanleiding erin te voorzien dat ook het eerste verkeersdelict na de datum van inwerkingtreding moet zijn begaan. De redenen daarvan worden nader uiteengezet in de toelichting op de door de regering voorgestelde wijziging die als bijlage bij dit nader rapport is gevoegd (30 324, nr. 17).

3. Effecten

Het ver strekkende gevolg van het ongeldig worden van het rijbewijs vloeit voort uit ten minste twee onherroepelijke veroordelingen wegens het rijden onder invloed van alcohol binnen een periode van vijf jaar, waarvan de tweede veroordeling een zwaardere overtreding betreft. Het is niet onwaarschijnlijk dat het voorstel veel hoger beroepen en cassaties zal genereren, omdat daardoor het gevolg van het ongeldig worden van het rijbewijs wordt uitgesteld. De Raad adviseert aan dit voorzienbare gevolg van het amendement aandacht te besteden.

3. De Raad acht het niet onaannemelijk dat de regeling van het gewijzigde wetsvoorstel invloed zal hebben op het aantal hoger beroepen en cassatieberoepen, omdat door het instellen van beroep het ongeldig worden van het rijbewijs wordt uitgesteld. Wij vermoeden dat het aantal beroepen aanvankelijk in zekere mate zal toenemen. Wij verwachten echter niet dat dit aanvangseffect blijvend zal zijn. Het ongeldig worden van het rijbewijs is in de regeling van het gewijzigde wetsvoorstel een aan een veroordeling voor het herhaalde feit verbonden automatisme. In geval de rijbewijshouder tegen die veroordeling als zodanig geen inhoudelijke bezwaren koestert, maar enkel wordt gedreven door de wens het rijbewijs niet definitief te verliezen, zou het rationeler zijn het geld en de inspanningen die met het voeren van beroepsprocedures zouden zijn gemeoid, meteen in te zetten bij het verkrijgen van een (nieuw) geldig rijbewijs.

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het gewijzigde wetsvoorstel, in aanvulling op de door de Raad in zijn advies onder 1 en 2 aangedragen punten, in technische zin bij te stellen. Het betreft voornamelijk uitbreiding van de reikwijdte van het gewijzigde wetsvoorstel met alcoholgerelateerde verkeersdelicten en de aanpassing van de ondergrens voor de instroom in de vorderingsprocedure voor beginnende bestuurders. Een en ander is nader uiteengezet in de toelichting op de door de regering voorgestelde wijziging.

Tegen openbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat, verzoeken in te stemmen met toezending van het advies van de Raad, het nader rapport en de door de regering voorgestelde wijziging, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin