

Vergaderjaar 2005–2006

30 324

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

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 juli 2005 en het nader rapport d.d. 15 november 2005, 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 6 juni 2005, no. 05.002070, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt recidive van ernstige verkeersdelicten harder aan te pakken. Hiertoe wordt een stelsel voorgesteld, dat kort gezegd inhoudt dat de rechter bij herhaling binnen een bepaalde termijn van ernstige verkeersmisdrijven in beginsel verplicht is aan de bestuurder een onvoorwaardelijke rijontzegging op te leggen. Bij een ontzegging voor een bepaalde duur wordt het rijbewijs bovendien van rechtswege ongeldig.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel in het bijzonder opmerkingen over de noodzaak van de verplichte ontzegging van de rijbevoegdheid en de noodzaak van de ongeldigheid van het rijbewijs van rechtswege. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 juni 2005, nr. 05.002070, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een puntenstelsel rijbewijzen rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 juli 2005, nr. W03.05.0205/I, bied ik U, mede namens mijn ambtgenote van Verkeer en Waterstaat, hierbij aan.

De Raad van State maakt opmerkingen over de noodzaak van de twee hoofdelementen van het wetsvoorstel: de verplicht op te leggen rijontzegging, en de ongeldigheid van rechtswege bij rijontzeggingen van twee jaar of meer dan wel een jaar of meer bij recidive, en is van oordeel dat het wetsvoorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen. Het advies van de Raad heeft ons aanleiding gegeven een aantal verbeteringen in de tekst van het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting aan te brengen. In het onderstaande wordt nader ingegaan op de bezwaren die de Raad tegen de twee hoofdelementen van het wetsvoorstel naar voren brengt.

1. Noodzaak van verplichte ontzegging

a. *Het wetsvoorstel houdt een breuk in met het geldende stelsel ten aanzien van de straftoemettingsvrijheid van de rechter als een kenmerk van het Nederlandse strafrechtelijke systeem, waarbij de wetgever slechts specifieke strafmaxima en algemene strafminima vaststelt. Bovendien vindt de vaststelling van de verkeersdelicten waarvoor rijontzegging moet worden opgelegd en van de (bandbreedtes van de) duur van de ontzegging niet bij wet in formele zin plaats, maar wordt deze in ongeclausuleerde vorm aan de lagere wetgever (algemene maatregel van bestuur) op voordracht van de Ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat) gedelegeerd.*

In zijn advies over het initiatiefwetsvoorstel tot invoering van minimumstraffen voor een aantal geweldsdelicten heeft de Raad gesteld dat deze afwijking van het bestaande systeem van algemene minimumstraffen en bijzondere strafmaxima gerechtvaardigd kan zijn, indien er een duidelijk omschreven probleem bestaat bij de huidige straftoemeting en indien kan worden aangenomen dat de voorgestelde regeling inderdaad tot oplossing van dat probleem kan leiden¹. De Raad heeft zich daarbij onder meer afgevraagd of is gebleken dat de rechter van de vrijheid bij het opleggen van straffen geen prudent gebruik pleegt te maken. Ook van andere zijden is inmiddels op de vergaande consequenties van invoering van een stelsel van minimumstraffen en de eraan verbonden nadelen gewezen.²

De Raad merkt tegen die achtergrond op dat de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel niet aangeeft dat zich een probleem voordoet ten aanzien van een effectieve aanpak van recidive in het verkeer waarvoor de voorgestelde verplichte ontzegging een oplossing zou bieden. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de Rechtspraak en het College van procureurs-generaal wijzen erop dat bij herhaling van ernstige verkeersdelicten ook nu in de regel een onvoorwaardelijke rijontzegging wordt (gevorderd en) opgelegd³. In reactie hierop wordt in de memorie van toelichting gesteld dat het wetsvoorstel deze praktijk een steun in de rug geeft. Volgens de memorie van toelichting is een voordeel van het wetsvoorstel dat in de oplegging van rijontzeggingen bij ernstige verkeersdelicten – met het oog op het gelijkheidsbeginsel – een nadere uniformering wordt aangebracht, alsmede dat de democratische legitimatie van de oplegging van rijontzeggingen wordt versterkt⁴. Niet valt echter in te zien waarom het gelijkheidsbeginsel en de democratische legitimatie nu juist bij dit onderdeel van de stafrechtspraak een probleem zouden vormen, noch dat het voorstel daarop een passend antwoord zou vormen. Evenmin blijkt uit de memorie van toelichting waarom het beter aanpakken van recidive en verdere uniformering daarbij, indien al nodig, niet in voldoende mate kan worden bereikt door een eventuele aanscherping van de strafvorderingsrichtlijnen. Ten slotte wordt onvoldoende aandacht geschonken aan de met het stelsel verbonden nadelen en de praktische problemen van een effectieve toepassing.

De Raad tekent hierbij nog het volgende aan. In de aanduiding van het wetsvoorstel en in de toelichting wordt van «puntenstelsel» gesproken. Van een puntenstelsel in eigenlijke zin is evenwel geen sprake, zodat het gebruik van die term in dit verband beter vermeden kan worden. Een puntenstelsel in eigenlijke zin zou wellicht onder voorwaarden in een in de praktijk gebleken behoefte kunnen voorzien in het geval van lichte verkeersovertredingen die veelvuldig worden gepleegd maar waarvan de vervolging doorgaans niet tot een procedure voor de rechter leidt; de zogenaamde Mulder-zaken. Deze verkeersovertredingen worden echter om praktische en daarmee samenhangende juridische redenen buiten het voorstel gehouden⁵.

b. *In de memorie van toelichting wordt verwezen naar het wetsvoorstel puntenstelsel rijbewijzen, dat naar aanleiding van het advies van de Raad is ingetrokken⁶. Kern van de kritiek van de Raad was dat het voorgestelde stelsel van automatische strafpuntentoekening onvoldoende rekening hield met de ernst van het feit en de omstandigheden van de dader. Anders dan in het ingetrokken wetsvoorstel het geval was, worden thans per delict bandbreedtes voorgesteld waarbinnen een bijkomende straf tot ontzegging moet vallen en wordt voorzien in een hardheidsclausule waardoor in gevallen van bijzondere hardheid kan worden afgeweken van de voorgeschreven bandbreedte voor de duur van de ontzegging. De hardheidsclausule, die een plaats heeft gekregen in het stelsel van de bestuurlijke boetes, is vreemd aan het strafrecht.*

¹ Advies van de Raad van State, no. W03.02.0473/I, van 27 januari 2003.

² Gewezen zij met name op de «concluderende opmerkingen» in de studie van Prof. Van Kalmthout en Prof. Tak, Ups en downs van de minimumstraf; Een verkennende studie naar het voorkomen van minimumstraffen in Frankrijk, België, Duitsland, Engeland en Wales, 2003, bladzijden 147–155.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 5.1.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 5.1; kamerstukken II 1994/95, 22 100, nr. 23; Advies van de Raad van State, no. W09.93.0644, van 28 april 1994.

Bovendien houdt introductie van slechts een hardheidsclausule als matigingsgrond er, zoals de Raad voor de Rechtspraak in zijn advies aangeeft, geen rekening mee dat er ook op andere dan als bijzondere hardheid aan te merken gronden aanleiding kan zijn om van de voorgeschreven bandbreedte af te wijken. In dat verband valt op dat in het wetsvoorstel, naar aanleiding van daarover in adviezen gemaakte opmerkingen, de bevoegdheid van de rechter om ten nadele van de verdachte van de in de algemene maatregel van bestuur vastgelegde bandbreedte af te wijken niet aan de strakke grenzen van de hardheidsclausule is gebonden, maar dat deze daartoe kan overgaan wanneer de gestelde bovengrens «geen passende bestraffing mogelijk maakt»¹. Waarom voor afwijkingen ten gunste van de verdachte niet eveneens voor een formulering is gekozen die grote ruimte aan de rechter laat, is in de toelichting daarbij niet aangegeven.

Gelet op enerzijds het ontbreken in de memorie van toelichting van harde gegevens die wijzen op een concreet probleem in de huidige praktijk van de berechting van recidive in het verkeer met rijontzegging als sanctie, voor welk probleem een stelsel als voorgesteld een oplossing zou bieden en anderzijds de breuk ten aanzien van het stelsel van de straftoemtingsvrijheid van de rechter waardoor deze onvoldoende ruimte heeft rijontzegging ook buiten gevallen van onredelijke hardheid achterwege te laten of – buiten de bandbreedte – te verkorten op grond van bijzondere strafverminderende of strafverlichtende omstandigheden, dan wel deze slechts voorwaardelijk op te leggen als hij van mening is dat daarvan voldoende preventieve werking uitgaat, adviseert de Raad het voorgestelde stelsel te heroverwegen. Mocht het voorstel in enigerlei vorm worden gehandhaafd, dan dienen de verkeersdelicten waarvoor het voorgestelde stelsel geldt en de duur van de op te leggen ontzegging van de rijbevoegdheid in de wet zelf te worden bepaald.

1a. Het kabinet onderschrijft het oordeel van de Raad dat het wetsvoorstel verandering brengt in de wettelijk gezien relatief onbepaalde straftoemtingsvrijheid van de rechter. Het wetsvoorstel brengt met zich dat de rechter in geval van herhaling binnen vijf jaar van een ernstig verkeersdelict niet langer geheel vrij is om te bepalen of hij een rijontzegging zal opleggen en zo ja voor welke periode. De Raad geeft aan dat hij eerder, ten aanzien van het initiatief-wetsvoorstel van de leden Eerdmans en Stuger tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht houdende de invoering van minimumstraffen voor bepaalde geweldsdelicten (Kamerstukken II 2002/03, 28 640, nr. 2), heeft geadviseerd dat minimumstraffen naar zijn oordeel gerechtvaardigd kunnen zijn als deze kunnen leiden tot oplossing van een duidelijk omschreven probleem in de straftoemting. De Raad heeft zich daarbij toen afgevraagd, zo geeft hij aan, of de rechter geen prudent gebruik pleegt te maken van zijn straftoemtingsvrijheid. De Raad wijst voorts op rechtsgeleerde literatuur waarin op de vergaande consequenties van invoering van een stelsel van minimumstraffen en de daaraan verbonden nadelen is gewezen.

In reactie daarop wil het kabinet graag voorop stellen dat het voorliggend wetsvoorstel, in lijn met het kabinetsstandpunt over minimumstraffen, geen gefixeerde wettelijke minimumstraf introduceert. Met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak kan worden vastgesteld dat een gefixeerde wettelijke minimumstraf veronderstelt dat niet één geval denkbaar is waarin het ongewenst is een rijontzegging onder deze minimumduur op te leggen. Deze veronderstelling spoot niet met de werkelijkheid. Het is om die reden dat het wetsvoorstel voorziet in bandbreedtes waarbinnen de op te leggen rijontzegging zich moet bevinden. Bovendien zullen verschillende bandbreedtes worden gekozen afhankelijk van de ernst van het feit. Verder zal, nu de voorgestelde normering ook verkeersdelicten kan betreffen die in ernst zeer uiteenlopen – denk aan verschillende gradaties van schuld aan het veroorzaken van een verkeersongeval met ernstige gevolgen -, een ruimere bandbreedte worden gekozen. Voorts voorziet het wetsvoorstel in een bevoegdheid om in gevallen van bijzondere hardheid van de voorgeschreven bandbreedte van de rijontzegging af te wijken. Dit betekent dat het wetsvoorstel een tussenweg inhoudt tussen een wettelijke minimumstraf en een onbepaalde, geheel vrije, straftoemting. Het kabinet is van oordeel dat de voorgestelde wettelijke constructie niet de nadelen heeft van een gefixeerde minimumstraf. Verder hecht het kabinet eraan om, ter voorkoming van ieder mogelijk misverstand, te benadrukken dat dit wetsvoorstel geenszins is

¹ Artikel 179b, lid 2, VVV.

ingegeven door twijfels omtrent de vraag of rechters prudent van hun straftoemingsvrijheid gebruik maken.

Geconstateerd kan evenwel worden dat er in de laatste decennia rechtsinstrumenten zijn ontwikkeld die de rechter ondersteunen bij het, binnen de wettelijke grenzen, bepalen van een straf die aan vereisten van effectiviteit en rechtsgelijkheid voldoet, waarbij te denken is aan de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie en aan de rechterlijke oriëntatiepunten bij de straftoemeting. Niet valt in te zien waarom deze ondersteuning niet door een op de formele wet gebaseerde, en daarmee beter democratisch gelegitimeerde, algemene maatregel van bestuur zou mogen worden geboden.

De Raad meent dat de memorie van toelichting niet aangeeft welk probleem zich in de aanpak van verkeersrecidive voordoet dat met een verplicht op te leggen rijontzegging kan worden opgelost. Te dien aanzien kan worden opgemerkt dat dit wetsvoorstel een van de maatregelen van dit kabinet is om de verkeersveiligheid te bevorderen door een hardere aanpak van recidive ter zake van ernstige verkeersdelicten. Bestuurders die een strafrechtelijke afdoening op hun naam hebben staan zullen in de periode van vijf jaar daarna op hun tellen moeten passen. Het kabinet verwacht daarvan, mede op basis van onderzoek door de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, een effect op de verkeersveiligheid. Voorts is aangegeven dat het wetsvoorstel een nadere versterking meebrengt van de uniformering en democratische legitimering van de oplegging van rijontzeggingen. Wij kunnen de Raad geruststellen dat daarmee geenszins gezegd wil zijn dat uniformering of democratische legitimering van de bestaande straftoemingspraktijk als een probleem worden ervaren. Dat betekent evenwel niet dat deze niet kunnen worden versterkt. Ook voor strafvorderingsrichtlijnen geldt dat zij een uniformerende werking hebben wat betreft de strafeis van de officier van justitie, en dat zij via de door het parlement gecontroleerde invloed die de Minister van Justitie daarop kan uitoefenen, een zekere democratische legitimering hebben. De rechter is aan de strafvorderingsrichtlijnen evenwel niet gebonden. Het is om deze reden dat de uitwerking van het voorgestelde puntenstelsel niet in voldoende mate kan worden bereikt door een eventuele aanscherping van strafvorderingsrichtlijnen.

De Raad tekent aan dat het wetsvoorstel geen puntenstelsel «in eigenlijke zin» bevat en dat het gebruik van deze term beter kan worden vermeden. De Raad reserveert deze term daarmee kennelijk voor een ruim puntenstelsel, waaronder ook lichte verkeersfeiten vallen als welke in Nederland worden afgedaan via de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Met de Raad kan worden ingestemd dat het voorliggende wetsvoorstel zo een ruim puntenstelsel inderdaad niet bevat. Daarmee is echter geenszins gegeven dat in dit verband de term puntenstelsel niet passend zou zijn. Zoals uiteengezet in paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting bevat het wetsvoorstel wel degelijk een puntenstelsel. Het systeem van dit wetsvoorstel werkt zo uit dat een rijbewijshouder twee punten heeft. Indien hij een van die punten verliest doordat een ernstig verkeersdelict strafrechtelijk is afgedaan, dan houdt hij in de daarop volgende periode één punt over. Verliest hij in die periode ook dat punt, dan heeft dit gevolgen voor het rijbewijs. Behoudt hij dat punt binnen de aangegeven periode, dan heeft hij weer twee punten. Zo gezien is de term puntenstelsel passend, ook al strekt het wetsvoorstel in juridisch-technische zin niet tot toekenning of aftrek van bepaalde punten.

De Raad merkt op dat een puntenstelsel in eigenlijke zin «wellicht onder voorwaarden in een in de praktijk gebleken behoefte [zou] kunnen voorzien in geval van lichte verkeersovertredingen die veelvuldig worden gepleegd» en verwijst daarbij naar de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Een ruim puntenstelsel als waarop de Raad hier doelt, is overwogen, doch evenwel om een aantal praktische en juridische redenen niet haalbaar geacht. De kentekenaansprakelijkheid vormt daarvoor een probleem, doordat punten toekennen aan kentekens fraude in de hand kan werken, waar de kentekenhouder met een ander kan overeenkomen zich uit te geven voor de feitelijke bestuurder ten einde te verhinderen een punt op zijn naam bijgeschreven te krijgen. Uit onderzoek van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer blijkt dat een beperkt doch streng puntenstelsel als het in het wetsvoorstel

voorgestelde uit effectiviteitsoverwegingen een aantrekkelijk alternatief is voor ruime puntenstelsels zoals deze in een aantal ons omringende landen bestaan. Deze Adviesdienst beveelt een beperkte variant van het puntenstelsel dan ook aan vanwege het verkeersveiligheidseffect en vanwege de relatief geringere kosten die een beperkt stelsel met zich brengt. De Adviesdienst meent dat de nadelen van ruime puntenstelsels niet opwegen tegen de voordelen daarvan. Een nadeel dat voor ons zwaar weegt, is dat deze systemen aanvankelijk relatief eenvoudig zijn opgebouwd, maar gaandeweg uitgroeien tot fijnmazige systemen waaronder steeds meer verkeersfeiten komen te vallen waaraan punten zijn verbonden, en waarin steeds meer mogelijkheden worden geschapen om punten ongedaan te maken. Dit betekent een toenemende belasting voor alle betrokken instanties, een steeds complexer wordende administratieve afwikkeling en een steeds omvangrijker wordend beheer van punten. Een ruim puntenstelsel spoort daarom niet met de doelstelling van dit kabinet om een eenvoudig stelsel te introduceren waarvan de bestuurslasten beperkt blijven.

1b. De Raad maakt een aantal kanttekeningen bij de in het wetsvoorstel voorziene hardheidsclausule. Hij merkt op dat de bevoegdheid van de rechter om ten nadele van de verdachte af te wijken van de in de algemene maatregel van bestuur vastgestelde bovengrens niet aan de strakke grens van de hardheidsclausule is gebonden, nu van deze grens kan worden afgeweken indien deze geen passende bestraffing mogelijk maakt. In reactie daarop merkt het kabinet op dat het niet de bedoeling is van het wetsvoorstel afwijking van de bovengrens onder andere voorwaarden te laten plaatsvinden dan afwijking van de benedengrens. Om die reden is aan de kanttekening van de Raad gevolg gegeven door de memorie van toelichting aan te vullen. Daarin is nu aangegeven dat van afwijking van de gestelde bovengrens pas sprake kan zijn als een rijontzegging van die duur gelet op de ernst van het feit of de persoon van de dader in redelijkheid geen passende straf meer kan worden geacht te zijn.

De Raad geeft met betrekking tot de hardheidsclausule voorts aan dat deze clausule, die een plaats heeft gekregen in het stelsel van bestuurlijke boetes, vreemd is aan het strafrecht. Met de Raad kan worden vastgesteld dat een hardheidsclausule op dit moment niet in het strafrecht voorkomt; deze clausule heeft haar wortels in het bestuursrecht. Dat betekent echter niet dat tegen het gebruik van deze rechtsfiguur in het strafrecht bezwaar zou bestaan. Dat een hardheidsclausule bij bestuurlijke boetes voorkomt, geeft integendeel juist aan dat deze bij bestraffende sancties meer in het algemeen een denkbare wettelijke voorziening kan vormen. In zoverre kan dit wetsvoorstel worden gezien als een uitbouw van een wettelijke constructie die bij een andere bestraffende sanctie, de bestuurlijke boete, al is voorzien.

De Raad onderschrijft het oordeel van de Raad voor de rechtspraak dat er ook op andere dan als bijzondere hardheid aan te merken gronden aanleiding kan zijn van de voorgeschreven bandbreedte af te wijken. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven voorziet het wetsvoorstel er niet in buiten gevallen van bijzondere hardheid van de voorgeschreven bandbreedte af te wijken. Dat zou niet sporen met de strekking van het wetsvoorstel, welke een hardere aanpak van het herhaald begaan van ernstige verkeersdelicten is.

De Raad meent dat, bij handhaving van het onderdeel van het wetsvoorstel dat een verplichting introduceert een rijontzegging op te leggen, de verkeersdelicten en de duur van de rijontzegging in de wet in formele zin zelf zouden moeten worden bepaald. De reden daarvan is kennelijk dat de Raad bezwaar maakt tegen wat hij elders in zijn advies noemt het «in ongeclausuleerde vorm» delegeren van de bevoegdheid om verkeersdelicten aan te wijzen en perioden van de rijontzegging vast te stellen.

Te dien aanzien kan het volgende worden opgemerkt. De voorgestelde delegatiebepaling is aan een aantal beperkende voorwaarden onderhevig. De bepaling is beperkt tot verkeersdelicten waarvoor reeds thans een rijontzegging kan worden opgelegd. Alleen die verkeersdelicten kunnen worden aangewezen. In de memorie van toelichting hebben wij aangegeven vooralsnog een drietal van deze delicten te willen aanwijzen. Wat betreft de periode van de rijontzegging bevat de delegatiebepaling de beperking dat deze periode de al bestaande wettelijke maximumduur van de rijontzeggingen zoals die zijn neergelegd in artikel 179 van de Wegenverkeerswet 1994, niet kan

overstijgen. De verplichting een rijontzegging op te leggen is alleen toepasselijk in geval van recidive binnen vijf jaar na een eerdere strafrechtelijke afdoening van een van deze verkeersdelicten. De degelatiebepaling geeft verder aan dat het puntenstelsel alleen geldt voor rijbewijshouders die zelf hebben gereden.

Gelet op al deze beperkingen kan het kabinet niet het oordeel van de Raad onderschrijven dat van ongeclausseerde delegatie sprake is. Gangbaar is dat de hoofdelementen van een regeling in de wet in formele zin worden vastgesteld en dat de onderdelen van een regeling die een uitwerking zijn van deze hoofdelementen in een algemene maatregel van bestuur mogen worden opgenomen. Dit wetsvoorstel spoort om deze reden met het primaat van de wetgever. Parlementaire invloed is gewaarborgd door de voorhangprocedure als bedoeld in artikel 2b van de Wegenverkeerswet 1994. Tegen deze achtergrond behoeft het geen verwondering te wekken dat de rechtsgeleerde schrijvers die enige vorm van normering van de straftoemeting bepleiten, daarbij juist denken aan uitwerking bij algemene maatregel van bestuur. Tenslotte kan er op worden gewezen dat uitwerking van een normering van de straftoemeting bij algemene maatregel van bestuur het voordeel kent dat deze, gelet op de procedurele regels die gelden voor de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur, waaronder behandeling door de Ministerraad, de voorhangprocedure en de advisering door de Raad van State, met meer waarborgen is omgeven dan de totstandkoming van de straftoemeting ondersteunende rechtsinstrumenten als strafvorderingsrichtlijnen en rechterlijke oriëntatiepunten.

2. Noodzaak ongeldigheid van rijbewijs van rechtswege

Voorgesteld wordt dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt als een rijontzegging voor ten minste twee jaar, of in geval van recidive binnen vijf jaar voor de duur van een jaar, is opgelegd. De Raad wijst op de geldende administratiefrechtelijke invorderingsprocedure die kan leiden tot de ongeldigheidsverklaring van het rijbewijs ingeval de bestuurder niet beschikt over de vereiste rijvaardigheid of lichamelijke of geestelijke geschiktheid om motorvoertuigen te besturen (artikel 130–134 van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994)). In de memorie van toelichting wordt niet aangetoond dat deze procedure, waarop ook in de meeste adviezen is gewezen, in de praktijk tekortschiet.

Voorts is niet voorzien in mogelijkheden tot afwijking. Naar het oordeel van de Raad zijn er, gelet op de aard van de verkeersdelicten en/of de duur van de rijontzegging, situaties denkbaar waarin het ongeldig worden van het rijbewijs niet gerechtvaardigd is uit oogpunt van verkeersveiligheid, omdat de rijvaardigheid niet in geding is. Een dergelijk rechtsgevolg zal dan als extra bijkomende straf worden ervaren.

De Raad adviseert om vorengenoemde redenen ook dit onderdeel van het voorstel te heroverwegen.

2. De Raad ziet de noodzaak niet om aan rijontzeggingen voor de duur van twee jaar, of een jaar in geval van recidive, de ongeldigheid van rechtswege van het rijbewijs te koppelen. Hij wijst erop dat niet is aangetoond dat de vorderingsprocedure in de praktijk tekortschiet. Verder meent de Raad dat deze koppeling onrechtvaardig kan uitpakken in geval de rijvaardigheid niet in het geding is.

Het kabinet stelt met de Raad voorop dat de vorderingsprocedure niet te kort schiet. In de memorie van toelichting is benadrukt dat de vorderingsprocedure, waarin het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) het rijbewijs ongeldig kan verklaren, goed verloopt. Het wetsvoorstel laat deze procedure dan ook in stand. Niet echter valt in te zien waarom eerst de vorderingsprocedure zou moeten tekortschieten alvorens het voorgestelde puntenstelsel door te voeren. De bestuursrechtelijke vorderingsprocedure bestaat nu ook al naast het strafrecht en kan ook blijven bestaan naast het puntenstelsel. Wel zullen beide op elkaar moeten worden afgestemd op de wijze zoals is aangegeven in de paragrafen 3.8 en 8 van de memorie van toelichting.

De Raad meent dat er situaties denkbaar zijn waarin het ongeldig worden van het rijbewijs ongerechtvaardigd is, bijvoorbeeld omdat de rijvaardigheid niet in het geding is. Met de Raad kan worden ingestemd dat situaties als die waarop

de Raad doelt niet geheel uitgesloten zijn. Dat betekent evenwel niet dat er reden is uitzonderingen op de ongeldigheid van rechtswege toe te laten. Vastgesteld kan worden dat zulke situaties zich naar verwachting niet vaak zullen voordoen. Indien een rijontzegging is opgelegd voor een periode van twee jaar of meer rechtvaardigt de ernst van het verkeersdelict én de omstandigheid dat de betrokkene gedurende een zo lange periode niet heeft gereden, dat hij na afloop van deze periode opnieuw moet laten zien dat hij op dat moment (weer) over de rijvaardigheid en de lichamelijke en geestelijke geschiktheid beschikt die zijn vereist om motorrijtuigen te mogen besturen. In geval van recidive legt het wetsvoorstel de ongeldigheid van rechtswege bij een rijontzegging van een jaar, omdat juist de herhaling van een ernstig verkeersdelict een sterk patroon van verkeersfouten doet vermoeden dat eerder rechtvaardigt dat de betrokkene opnieuw moet laten zien weer te beschikken over de vereiste rijvaardigheid en lichamelijke en geestelijke geschiktheid om motorrijtuigen te mogen besturen.

In het enkele geval waarin de bestuurder, aan wie een rijontzegging is opgelegd voor een periode die de ongeldigheid van zijn rijbewijs tot gevolg heeft, rijvaardig, lichamenlijk geschikt, en geestelijk geschikt is gebleven, kan hij dit bij de aanvraag van een nieuw rijbewijs eenvoudig aantonen. Daarbij moet worden opgemerkt dat het uiteindelijk de bedoeling is om tussen de voorwaarden voor het opnieuw aanvragen van het rijbewijs te differentiëren. Over de precieze uitwerking van deze voorwaarden is nog overleg gaande. De voorwaarden die zullen worden gesteld aan het herkrijgen van een rijbewijs na ongeldigheid op grond van het puntenstelsel, zullen moeten worden afgestemd met de voorwaarden voor het herkrijgen van het rijbewijs na ongeldigheid in het kader van de vorderingsprocedure. Er is voor gekozen niet op deze ontwikkelingen vooruit te lopen, maar om voorzieningen op dit punt mee te nemen in voorstellen tot aanpassing van de vorderingsprocedure. Met situaties als waarop gedoeld door de Raad kan op die wijze rekening worden gehouden.

3. Extra beslag op capaciteit

In de adviezen van het College van procureurs-generaal en van de Raad voor de Rechtspraak wordt de verwachting uitgesproken dat, omdat het rijbewijs pas nadat de rijontzegging onherroepelijk is geworden zijn geldigheid verliest, betrokkenen er belang bij hebben hoger beroep in te stellen, ook wanneer dat niet is ingegeven door een meningsverschil over de juistheid van de veroordeling c.q. de strafbeschikking. In de memorie van toelichting wordt zonder een hierop toegespitste motivering gesteld dat dit aspect geen wezenlijke versterking zal betekenen van de al bestaande prikkel om door het instellen van hoger beroep aan de rijontzegging te ontkomen¹. De Raad is van mening dat aldus het aspect van het eventuele extra beslag op de capaciteit van openbaar ministerie en rechterlijke macht van dit afzonderlijke, nieuwe element van het verlies van rechtswege van de geldigheid van het rijbewijs onvoldoende aandacht krijgt en adviseert daarop alsnog meer specifiek, tevens tegen de achtergrond van de invoering van de zogenaamde OM-afdoening, in te gaan.

De Raad is voorts van oordeel dat, nu de rechter binnen het voorgestelde stelsel slechts van de voorgeschreven bandbreedte van de duur van de rijontzegging zal mogen afwijken op grond van onevenredige hardheid, de interpretatie en toepassing van de hardheidsclausule niet alleen tot extra hoger beroepen, maar ook tot extra verzoeken om gratie zal leiden. De Raad beveelt aan ook hieraan in de toelichting aandacht te besteden.

3. De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting nader aandacht te besteden aan de gevolgen die het tweede hoofdelement van het wetsvoorstel – de ongeldigheid van het rijbewijs van rechtswege bij rijontzeggingen voor de duur van twee jaar of meer dan wel voor de duur van een jaar of meer bij recidive – heeft voor de capaciteit van het openbaar ministerie en de rechterlijke macht, mede tegen de achtergrond van het wetsvoorstel OM-afdoening. Deze aanbeveling van de Raad is opgevolgd.

Met de Raad kan worden vastgesteld dat de vervolgte bestuurder er belang bij heeft om niet een zodanige rijontzegging opgelegd te krijgen dat deze tevens tot de ongeldigheid van zijn rijbewijs leidt. Tot een extra beslag op de capaciteit van de rechters zal dit aspect in ieder geval zeker niet leiden als het om rijontzeggingen gaat die door middel van een strafbeschikking worden

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 7.

opgelegd. Bij strafbeschikking zullen alleen rijontzeggingen kunnen worden opgelegd waarvan de duur een periode van zes maanden niet overschrijdt. Het rijbewijs wordt bij recidive pas van rechtswege ongeldig bij rijontzeggingen voor een periode van minstens een jaar. Dat betekent dat de bestuurder die wenst te verhinderen dat hij een nieuw rijbewijs moet aanvragen vanuit uitsluitend deze wens beredeneerd geen enkele prikkel heeft om verzet aan te tekenen tegen de strafbeschikking. Wat betreft de in eerste aanleg door de rechter opgelegde rijontzeggingen van zodanige duur dat deze, indien onherroepelijk, de ongeldigheid van het rijbewijs tot gevolg hebben, geldt dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat deze tot extra hoger beroep zullen leiden. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de categorie rijbewijshouders die voor een rijontzegging van deze lange duur in aanmerking komt ook nu al groot risico loopt het rijbewijs definitief te verliezen, en wel door ongeldigverklaring in de vorderingsprocedure. Het begaan van verkeersdelicten, of zelfs maar een verdenking van het meermalen begaan daarvan, kan al een vermoeden opleveren dat de rijbewijshouder niet rijvaardig is of niet geschikt, welk vermoeden indien in een onderzoek bevestigd, leidt tot ongeldigverklaring van het rijbewijs. Bij de vorderingsprocedure is het mogelijk om tegen een ongeldigverklaring in beroep te gaan bij de bestuursrechter.

De Raad is voorts van oordeel dat uitleg en toepassing van de hardheidsclausule niet alleen tot extra hoger beroep zal leiden maar ook tot extra verzoeken om gratie. In reactie daarop kan worden opgemerkt dat de veroordeelde door middel van een gratieverzoek kan proberen te bewerkstelligen dat hem de onherroepelijk opgelegde rijontzegging wordt kwijtgescholden. Gratieverlening zal in het algemeen pas aan de orde kunnen komen op basis van nieuwe omstandigheden die zijn ontstaan na het onherroepelijk worden van de rechterlijke uitspraak of die de rechter op het tijdstip van zijn beslissing onvoldoende bekend waren. De persoon die een gratieverzoek indient zal deze nieuwe omstandigheid bovendien met bewijsstukken moeten onderbouwen. Of de rechter ten onrechte op basis van de hem bekende omstandigheden van het geval geen toepassing heeft gegeven aan de hardheidsclausule zal in de gratieprocedure niet meer aan de orde kunnen komen. Daarbij kan nog worden aangetekend dat indien het rijbewijs als gevolg van een onherroepelijk opgelegde rijontzegging ongeldig is geworden, deze ongeldigheid definitief is en niet meer door gratieverlening kan worden teruggedraaid. Na het onherroepelijk worden van de rechterlijke uitspraak is het rijbewijs ongeldig, ook in de gevallen waarin daarna gratie zou worden verleend en daardoor de periode van de opgelegde rijontzegging feitelijk zou worden verkort. Het effect zal hooguit zijn dat de betrokkene eerder een nieuw rijbewijs zal kunnen aanvragen dan het geval zou zijn geweest als geen gratieverlening plaats had gehad, omdat de duur van de opgelegde rijontzegging korter is geworden. Het kabinet meent om deze redenen dat het wetsvoorstel niet tot extra gratieverzoeken behoeft te leiden.

4. Artikel 123 WVV

Uit de toelichting bij het voorgestelde artikel 123, eerste lid, onder d en e, WVV 1994 blijkt dat met de daar genoemde ontzegging van de bevoegdheid van het besturen van motorrijtuigen slechts wordt bedoeld op onvoorwaardelijke opleggingen en dat het daarbij gaat om de totale periode van de ontzegging, zodat de totale periode van de ontzeggingen voor meerdere verkeersdelicten in één vonnis geldt.

De Raad is van mening dat deze verduidelijkingen in de wettekst zelf dienen te worden aangebracht.

4. De Raad adviseert in het voorgestelde artikel 123, eerste lid, onderdelen d en e, van de Wegenverkeerswet 1994 te verduidelijken dat het daar om onvoorwaardelijke rijontzeggingen gaat en dat de totale periode van de ontzeggingen voor meerdere verkeersdelicten in één vonnis geldt. Aan de opmerking van de Raad is gevolg gegeven. Ten einde de overzichtelijkheid te bewaren is dit onderdeel van het puntenstelsel in het voorgestelde artikel 123a van de Wegenverkeerswet 1994 ondergebracht.

5. Wij hebben van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele formuleringen in de tekst van het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting bij te stellen.

Deze aanpassingen, die los staan van het advies van de Raad, zijn inhoudelijk gesproken van ondergeschikte aard en strekken er hoofdzakelijk toe beter in het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen dat het puntenstelsel alleen betrekking heeft op personen van wie vaststaat dat ze zelf de bestuurder waren.

Wij menen met het vorenstaande te zijn tegemoetgekomen aan de bezwaren van de Raad tegen het wetsvoorstel zoals het aan hem werd voorgelegd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenote van Verkeer en Waterstaat verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner