

Vergaderjaar 1995–1996

24 112

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (wijziging van de regelingen van de invordering en inhouding van rijbewijzen en de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen)

D

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 maart 1996 en het nader rapport, 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 21 december 1995, no. 95.008760, 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 nota van wijziging op het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (wijziging van de regelingen van de invordering en inhouding van rijbewijzen en de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen), met toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 december 1995, nr. 95.008760, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake de bovenvermelde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 maart 1996, nr. W03.95.0694, bied ik U hierbij aan.

1. De toelichting op het voorgestelde artikel 164c vermeldt dat de bestuursrechter die het besluit tot administratieve inhouding van het rijbewijs toetst, zal toetsen of de regels van de wet correct zijn toegepast waarbij het gaat om de vraag of het delict is gepleegd en of de inhouding is gesteld op de duur die de bijlage bij de wet voor het betrokken delict aangeeft.

Dat is in overeenstemming met het gestelde in de nota naar aanleiding van het verslag (onder I.1) dat het bij de toepassing van deze sanctie gaat om een ordemaatregel die wordt getroffen om onmiddellijk een eind te maken aan een met het oog op de verkeersveiligheid onaanvaardbare situatie. Anderzijds wordt echter in deze nota (eveneens onder I.1) erkend dat de toepassing van de administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs vrijwel altijd ook leed zal toevoegen. De sanctie heeft derhalve mede een punitief aspect.

De Raad van State meent dat gelet hierop in de toelichting een uiteenzetting dient te worden opgenomen over de vraag waarom de (bestuurs)rechterlijke toetsing zich niet – zoals dat ook thans het geval is bij een door de strafrechter op te leggen straf van ontzegging van de rijbevoegdheid (ter vervanging waarvan de voorgestelde administratieve sanctie van het rijbewijs blijkens de nota naar aanleiding van het verslag dient) – tevens uitstrekt tot de aanwezigheid van persoonlijke omstandigheden of andere bijzondere feiten, die mede kunnen brengen dat de volgens de bijlage op te leggen sanctie van inhouding van het rijbewijs in het concrete geval niet evenredig is aan de ernst van de gedraging. Het college wijst in dit verband ook op artikel 6 van het

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

1. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is in de toelichting op artikel 164c een uiteenzetting opgenomen over de aard van de toetsing door de bestuursrechter in relatie tot de wettelijk vastgelegde hoogte van de sanctie van inhouding van het rijbewijs.

2. In de toelichting op artikel 164a wordt vermeld dat is afgezien van het treffen van een regeling voor de situatie dat de vraag of een delict is gepleegd dat grond is voor inhouding van het rijbewijs als ook voor het instellen van een strafvervolgning, door de bestuursrechter bevestigend en door de strafrechter ontkennend wordt beantwoord. Dit, aldus de toelichting, omdat deze situatie zich slechts bij hoge uitzondering zal voordoen en het openbaar ministerie bovendien na een vrijspraak door de strafrechter het rijbewijs kan teruggeven.

Nog daargelaten of artikel 164a, eerste lid juncto tiende lid, het openbaar ministerie ruimte biedt voor een dergelijke teruggave zolang de termijn van inhouding nog niet is verstreken, meent de Raad dat het uit een oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur verdient de gevolgen van een vrijspraak door de strafrechter voor de inhouding van het rijbewijs in de wet te regelen. Het college beveelt aan hierin te voorzien.

2. Het advies van de Raad van State is overgenomen en het voorgestelde artikel 164a, tiende lid, is dienovereenkomstig aangevuld. Teruggave van het rijbewijs vindt niet alleen plaats in het door de Raad genoemde geval van een vrijspraak maar ook indien de houder van het rijbewijs ter zake van het betrokken feit door de strafrechter is ontslagen van rechtsvervolgning.

3. Ingevolge artikel I van de nota van wijziging wordt de considerans gewijzigd ten opzichte van het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel (kamerstukken II 1994/95, 24 112, nrs. 1–2). Gezien het ingrijpende karakter van de in de nota voorgestelde wijzigingen beveelt de Raad aan in de considerans duidelijk tot uiting te brengen dat met «nieuwe voorzieningen» wordt bedoeld op de administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs.

In dit verband wordt tevens verwezen naar aanwijzing 118 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

3. De considerans is overeenkomstig het advies van de Raad van State aangepast. Behalve de invoering van de administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs vermeldt de considerans thans ook de verhoging van de maximumstraffen voor ernstige vormen van roekeloos rijgedrag.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De door de Raad gemaakte redactionele kanttekening is in de toelichting verwerkt.

5. In artikel 123, eerste lid, WVV 1994 worden de gevallen omschreven waarin het rijbewijs zijn geldigheid verliest. Daaronder is het geval dat de strafrechter aan de houder van het betrokken rijbewijs de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen heeft ontzegd. Omdat de administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs voor bepaalde gevallen in de plaats komt van deze rechterlijke ontzegging van de rijbevoegdheid, moet artikel 123 worden aangevuld met het geval dat het rijbewijs bij wijze van sanctie wordt ingehouden. Om vergelijkbare redenen moet artikel 112 worden aangepast. Dit artikel verbiedt de afgifte van een rijbewijs aan bepaalde personen, onder andere aan degene aan wie een ontzegging van de rijbevoegdheid is opgelegd. Deze aanpassingen waren in de aan de Raad van State voorgelegde nota van wijziging over het hoofd gezien. De nieuwe onderdelen A, B en C van artikel I maken deze omissie ongedaan.

6. De nota van wijziging zoals die aan de Raad van State werd voorgelegd, schreef in artikel 164a, eerste lid, voor dat de duur van de administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs in een bijlage bij de wet zou worden vastgelegd. Het elfde lid bepaalde vervolgens dat deze bijlage bij algemene

maatregel van bestuur kon worden gewijzigd. Deze constructie was ontleend aan de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (zie art. 2 van die wet). Bij nader inzien komt het ons minder wenselijk voor een dergelijke bijlage op te nemen bij de Wegenverkeerswet 1994, welke wet immers veel meer regelt dan alleen de inhouding van het rijbewijs bij bepaalde ernstige verkeersovertredingen en in die zin dus niet vergelijkbaar is met de Wet Mulder. Daarom schrijft artikel 164a, eerste lid, nu voor dat de duur van de sanctie bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald. Materieel maakt deze verandering weinig of geen verschil, waarbij bedacht dient te worden dat de desbetreffende algemene maatregel van bestuur te zijner tijd eerst aan de beide kamers der Staten-Generaal zal moeten worden voorgelegd alvorens hij in werking kan treden (art. 3, eerste lid, WVV 1994).

Een en ander heeft mede tot gevolg dat de aanvankelijk in artikel VI van de nota van wijziging opgenomen Bijlage bij artikel 164a Wegenverkeerswet 1994 daaruit is geschrapt; zij zal nu in een algemene maatregel van bestuur moeten worden neergelegd. Niettemin is het voor een goede behandeling van het onderhavige wetsvoorstel van belang om het in de bijlage opgenomen sanctieschema ter informatie bij de toelichting op de nota van wijziging te voegen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om tevens in het betrokken artikellid op te nemen dat de periode van inhouding niet langer kan zijn dan twee jaren. Dit is bij nader inzien gewenst om recht te doen aan het legaliteitsbeginsel, dat in deze inhoudt dat sancties – gericht op bestraffing dan wel anderszins belastend voor de burger – voldoende bepaald in de formele wet dienen te zijn omschreven. Dit betekent onzes inziens in ieder geval dat de wet de maximumhoogte bepaalt.

7. In het strafrecht voor jeugdigen is thans expliciet bepaald dat aan hen ook de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid kan worden opgelegd en wel in dezelfde gevallen als dat volgens de Wegenverkeerswet 1994 bij volwassenen kan (zie artikel 77h, derde lid, onderdeel b, jo. 77r Sr). Omdat die gevallen bij het onderhavige voorstel worden uitgebreid tot bepaalde commune delicten gepleegd met een motorrijtuig (artikel 179a WVV 1994), moet de verwijzing in artikel 77r Wetboek van Strafrecht dienovereenkomstig worden aangepast. Het bij onderdeel III van de nota van wijziging ingevoegde artikel II bevat een wijziging van die strekking.

8. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de bij de onderhavige nota van wijziging voorgestelde wijziging van artikel 164 WVV 1994 af te stemmen op wetsvoorstel 23 491, dat in hetzelfde artikel ook een wijziging aanbrengt. In onderdeel III is daartoe een bepaling opgenomen.

9. Artikel I van het wetsvoorstel, welk artikel bij de nota van wijziging met enkele onderdelen wordt uitgebreid, is voor de duidelijkheid opnieuw vastgesteld. In de nota van wijziging en de toelichting daarop zijn voorts enkele kleine correcties en enkele tekstwijzigingen van zeer ondergeschikte aard aangebracht, die hier niet afzonderlijk worden vermeld.

De Raad van State geeft in overweging de nota van wijziging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat, verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 18 maart 1996, no. W03.95.0694, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

– In de memorie van toelichting steeds «het Openbaar Ministerie» vervangen door: het openbaar ministerie (aanwijzing 93 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).