

Vergaderjaar 2023–2024

36 586

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafvordering in verband met het vervangen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten en het invoeren van diverse maatregelen die zijn gericht op een betere aanpak van rijden onder invloed (Wet verbetering aanpak rijden onder invloed)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 maart 2024 en het nader rapport d.d. 21 juni 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 november 2023, nr. 2023002628, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna ook: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 maart 2024, nr. W16.23.00336/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies is hieronder cursief weergegeven. In de tussengevoegde tekst ga ik, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, in op de door de Afdeling gemaakte opmerkingen.

Bij Kabinetsmissive van 14 november 2023, no. 2023002628, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafvordering in verband met het vervangen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten en het invoeren van diverse maatregelen die zijn gericht op een betere aanpak van rijden onder invloed (Wet verbetering aanpak rijden onder invloed), met memorie van toelichting.

Op 28 februari 2024 ontving de Afdeling het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens. De Afdeling vraagt aandacht voor de noodzaak dat zij, als laatste adviseur, dient te beschikken over alle over een voorstel

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

uitgebrachte adviezen als bedoeld in aanwijzing 7.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de aanpak van rijden onder invloed te verbeteren. De huidige recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (artikel 123b Wegenverkeerswet 1994) komt te vervallen en wordt vervangen door verschillende strafrechtelijke maatregelen. Het wetsvoorstel koppelt deze maatregelen aan de ontzegging van de rijbevoegdheid.

Daarnaast wijzigt het voorstel twee bepalingen ten aanzien van het rijden onder invloed in geval van gecombineerd gebruik van drugs en alcohol.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van een effectieve aanpak van rijden onder invloed en andere zware verkeersdelicten. Tegelijkertijd merkt zij op dat met het wetsvoorstel de aanpak van rijden onder invloed wordt uitgebreid naar alle verkeersdelicten waarvoor een ontzegging van de rijbevoegdheid kan worden opgelegd, ook die verkeersdelicten waar geen sprake is van rijden onder invloed. De noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van die uitbreiding is onvoldoende toegelicht. Ook is niet duidelijk welke consequenties deze uitbreiding zal hebben voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en hoe bestuurders worden geïnformeerd over de nieuwe maatregelen, die een afschrikkende werking beogen te hebben.

De Afdeling maakt een opmerking over de koppeling van vervangende hechtenis aan de opgelegde bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid. Zij adviseert de toelichting aan te passen en daarin de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde verplichting tot het opleggen van vervangende hechtenis bij een ontzegging van de rijbevoegdheid dragend te motiveren in het licht van de Grondwet, het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU-Handvest).

Daarbij adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te passen zodat er geen minimumduur wordt verbonden aan de op te leggen vervangende hechtenis, gelet op de straffoetmetingsvrijheid van de strafrechter. Indien wel wordt overgegaan tot het voorschrijven van een minimumduur adviseert de Afdeling de lengte daarvan te heroverwegen. In het verlengde daarvan adviseert de Afdeling dragend te motiveren dat het voorstel niet in strijd is met het beginsel van *ne bis in idem*.

Het wetsvoorstel beoogt de problematisch geachte samenloop tussen het bestuursrecht en strafrecht weg te nemen. Tegelijkertijd regelt het voorstel expliciet dat de rechter een rijbewijs ook ongeldig kan verklaren indien het rijbewijs reeds door het CBR ongeldig is verklaard en omgekeerd. De Afdeling adviseert in dit kader om toe te lichten hoe de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures zich tot elkaar verhouden en hoe een problematische samenloop tussen het strafrecht en bestuursrecht met de nieuwe regeling wordt voorkomen.

De Afdeling maakt tot slot opmerkingen over het toepassingsbereik van het wetsvoorstel en de overgangsbepaling. Het wetsvoorstel is uitsluitend van toepassing op Nederlandse rijbewijzen en niet op rijbewijzen die in het buitenland zijn afgegeven aan personen die in Nederland woonachtig zijn. Niet duidelijk is of dit met het voorstel is beoogd.

Ten aanzien van de overgangsbepaling merkt de Afdeling op dat de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen onder omstandigheden gunstiger kunnen zijn dan de huidige regelgeving. De Afdeling adviseert daarom de

overgangsbepaling, die regelt dat de wet geen gevolgen heeft voor strafbare feiten die zijn begaan voor de inwerkingtreding van de wet, uit het wetsvoorstel te halen.

In het licht van deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

Het verheugt mij dat de Afdeling een sterkere aanpak van rijden onder invloed en andere zware verkeersdelicten onderschrijft. In de afgelopen jaren is een forse toename van alcohol- en drugsgebruik in het verkeer waarneembaar. Een recent onderzoek uit 2022 naar het alcoholgebruik bij automobilisten in weekendnachten toont aan dat 2,6% op dat moment onder invloed van alcohol rijdt.² In 2017 ging het nog om 1,4%. Ook de aantallen ernstig verkeersgewonden en verkeersdoden zijn in de afgelopen jaren flink gestegen.³ Dit vraagt om effectieve maatregelen die de verkeersveiligheid in Nederland vergroten. Een belangrijk onderdeel daarvan is een daadkrachtige inzet van het strafrecht tegen personen die zich schuldig maken aan ernstige verkeersdelicten, met name rijden onder invloed van alcohol, drugs of andere stoffen die rijvaardigheid op nadelige wijze beïnvloeden (hierna kortweg aan te duiden als: rijden onder invloed). De verschillende onderdelen uit onderhavig wetsvoorstel beogen daaraan bij te dragen.

Alle hierboven genoemde onderdelen uit het advies van de Afdeling hebben geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en/of de memorie van toelichting. De wijze waarop ik deze adviespunten heb opgevolgd, geef ik weer direct onder de verschillende passages uit het advies van de Afdeling waarin de desbetreffende adviespunten nader zijn toegelicht.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

Rijden onder invloed vormt een groot gevaar voor de verkeersveiligheid. Het gaat daarbij om verkeersdeelneming onder invloed van alcohol, van een combinatie van alcohol en drugs of van verschillende soorten drugs, die de afgelopen jaren een verhoogd risico oplevert voor de verkeersveiligheid.⁴ De regering acht het van belang om bestuurders die zich hieraan schuldig maken hard aan te pakken met effectieve sancties en maatregelen. De regering constateert dat de huidige recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (hierna: de recidiveregeling) onvoldoende effectief is gebleken.⁵ Zij stelt daarom voor de recidiveregeling te vervangen. Het wetsvoorstel vormt een aanvulling op de Wet aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten die per 1 januari 2020 in werking is getreden.⁶

Op basis van de huidige recidiveregeling verliest een rijbewijs van rechtswege zijn geldigheid als de houder van dat rijbewijs binnen vijf jaar twee keer onherroepelijk is veroordeeld voor rijden onder invloed of voor

² I&O Research (2022), *Rijden Onder Invloed in Nederland in 2006–2022: Ontwikkeling van het alcoholgebruik van automobilisten in weekendnachten*, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 398, nr. 1034.

³ Zie onder meer de publicatie «De Staat van Verkeersveiligheid 2023» van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), te raadplegen op <https://swov.nl/sites/default/files/bestanden/downloads/R-2023-12.pdf> en de publicatie «Rijden Onder Invloed in Nederland in 2006–2022: Ontwikkeling van het alcoholgebruik van automobilisten in weekendnachten» van I&O Research, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 398, nr. 1034.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1. Inleiding.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel.

⁶ Stb. 2019, 413.

weigering van een ademanalyse of een bloedonderzoek.⁷ Deze regeling wordt vervangen door een drietal maatregelen.

1. De rechter krijgt de bevoegdheid om de ontzegging van de rijbevoegdheid dadelijk uitvoerbaar te verklaren.
2. De rechter krijgt de mogelijkheid om bij oplegging van een ontzegging van de rijbevoegdheid het rijbewijs ongeldig te verklaren. Dit kan, anders dan onder de huidige recidiveregeling, ook al bij een eerste veroordeling.⁸
3. Voorzien wordt in de mogelijkheid om vervangende hechtenis toe te passen in geval van schending van een ontzegging van de rijbevoegdheid.⁹

Deze maatregelen zijn gekoppeld aan de mogelijkheid van het opleggen van een ontzegging van de rijbevoegdheid en zijn daarmee ook van toepassing op andere verkeersdelicten dan rijden onder invloed.

Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in het doorvoeren van twee wijzigingen ten aanzien van het verbod voor het gecombineerd gebruik van alcohol en drugs in het verkeer. Met de voorgestelde wijziging kan voor het aantonen van het gecombineerd gebruik van alcohol worden volstaan met een ademanalyse, waar op dit moment in geval van gecombineerd gebruik voor beide typen gebruik een bloedonderzoek vereist is.¹⁰ Daarnaast wordt in de wet geëxpliciteerd dat een rijbewijs ook kan worden ingevorderd bij constatering van (een ernstig vermoeden van) rijden onder invloed van alcohol in combinatie met drugs.¹¹

2. Reikwijdte van het wetsvoorstel

a. Uitbreiding aanpak rijden onder invloed

De voorgestelde strafrechtelijke maatregelen ter verbetering van de aanpak van rijden onder invloed worden gekoppeld aan de ontzegging van de rijbevoegdheid.¹² Daarmee zijn deze maatregelen van toepassing op alle verkeersdelicten waarvoor ontzegging van de rijbevoegdheid als bijkomende straf kan worden opgelegd. Dit betekent dat deze maatregelen niet alleen van toepassing zijn op veroordelingen inzake rijden onder invloed, maar ook op andere overtredingen van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: *Wegenverkeerswet*) die leiden tot ontzegging van de rijbevoegdheid.

Dit zijn bijvoorbeeld situaties waarin iemand is veroordeeld voor het veroorzaken van gevaar op de weg, het veroorzaken van een verkeersongeval dat aan zijn schuld te wijten is en waardoor zwaar lichamelijk letsel is ontstaan of het verlaten van de plaats van een ongeval.¹³ Hiermee heeft het wetsvoorstel een aanzienlijk ruimere reikwijdte dan de huidige recidiveregeling, die alleen ziet op situaties waarin sprake is van rijden onder invloed.¹⁴ In de toelichting wordt hierover slechts opgemerkt dat dit

⁷ Artikel 123b *Wegenverkeerswet* 1994.

⁸ Artikel I, onderdeel M (artikel 179b *Wegenverkeerswet*) en onderdeel N (artikel 180 *Wegenverkeerswet*).

⁹ Artikel I, onderdeel M (artikel 179c *Wegenverkeerswet*).

¹⁰ Artikel I, onderdeel A (artikel 8, vijfde lid, *Wegenverkeerswet*).

¹¹ Artikel I, onderdeel K (artikel 164, tweede lid, *Wegenverkeerswet*).

¹² Artikel I, onderdeel M (artikel 179b en 179c *Wegenverkeerswet*) en onderdeel N (artikel 180 *Wegenverkeerswet*).

¹³ Artikel 179, eerste en tweede lid jo. artikel 5, artikel 6 en artikel 7, eerste lid, *Wegenverkeerswet*.

¹⁴ Artikel I, onderdeel F (artikel 123b *Wegenverkeerswet* vervalt).

een bijkomend voordeel is van de voorgestelde wijziging van de Wegenverkeerswet.¹⁵

De toelichting gaat niet in op de noodzaak, proportionaliteit en subsidiairiteit van het uitbreiden van de aanpak van rijden onder invloed naar andere verkeersdelicten. Niet wordt aangetoond dat de huidige aanpak van deze andere verkeersdelicten tekortschiet en uitbreiding van de handhavingsmogelijkheden noodzakelijk is. De in de toelichting gepresenteerde problemen van samenloop tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak van rijden onder invloed gaan niet, of in mindere mate, op voor verkeersdelicten waarin alcohol en drugs geen rol spelen.

Ook blijkt niet uit de toelichting of ten aanzien van die andere delicten is gekeken naar alternatieve, minder ingrijpende mogelijkheden om de verkeersveiligheid te verbeteren. Het ontbreken van dit inzicht is temeer problematisch omdat met de voorgestelde maatregelen vergaande inbreuken (kunnen) worden gemaakt op de rechten en vrijheden van burgers.¹⁶

De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren dat het noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is om de aanpak van rijden onder invloed uit te breiden naar andere verkeersdelicten.

De bovenstaande opmerkingen van de Afdeling hebben geleid tot aanvulling van de hoofdstukken 1 en 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

De Afdeling stelt terecht dat de wijzigingen uit het wetsvoorstel die zijn gekoppeld aan de ontzegging van de rijbevoegdheid niet beperkt zijn tot gevallen van rijden onder invloed, maar ook van toepassing zijn op ontzeggingen die door de rechter worden opgelegd in verband met de andere ernstige verkeersdelicten waarover op grond van artikel 179 van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WVV) een ontzegging van de rijbevoegdheid kan worden opgelegd. Dit betreft het veroorzaken van gevaar of hinder op de weg (artikel 5 WVV), zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen (artikel 5a WVV), het veroorzaken van een aan schuld te wijten dodelijk verkeersongeval of een verkeersongeval met zwaar lichamelijk letsel (artikel 6 WVV), het verlaten van de plaats van een ongeval (artikel 7 WVV), het besturen van een motorrijtuig door degene aan wie de rijbevoegdheid is ontzegd (artikel 9 WVV), dan wel aan wie een rijverbod is opgelegd (artikel 162, derde lid, WVV) en het niet meewerken aan een adem- of bloedonderzoek (artikel 163, tweede, zesde en zevende lid, WVV).

Zoals aan het begin van dit nader rapport reeds opgemerkt, is in de afgelopen jaren sprake van een forse toename van de aantallen ernstig verkeersgewonden en verkeersdoden. Deze zorgelijke trend vraagt om een breed palet aan maatregelen om de verkeersveiligheid te vergroten. De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid stelt in haar publicatie «De Staat van Verkeersveiligheid 2023» dat zonder aanvullend beleid het aantal verkeersdoden richting 2040 niet zal afnemen en dat het aantal ernstig verkeersgewonden zelfs sterk zal oplopen. In dit licht is het cruciaal dat personen aan wie door de rechter een ontzegging van de rijbevoegdheid is opgelegd, zich aan die ontzegging houden. Een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt immers niet zomaar opgelegd.

¹⁵ Memorie van toelichting, 4.4. Recidiveregeling ernstige verkeersdelicten.

¹⁶ Op een uitwerking van die inbreuk op rechten en vrijheden gaat de Afdeling in paragraaf 3 in.

Uit de strafvorderingsrichtlijnen van het OM¹⁷ en de LOVS-oriëntatiepunten voor straftoemeting (Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht)¹⁸ blijkt dat het gaat om de ernstiger verschijningsvormen van de bovengenoemde strafbare feiten en om gevallen waarin sprake is van recidive. Het gaat met andere woorden om personen die door hun gedrag hebben laten zien een groot gevaar voor de verkeersveiligheid te vormen.

In de praktijk is gebleken dat personen aan wie een ontzegging van de rijbevoegdheid is opgelegd (zowel naar aanleiding van rijden onder invloed als andere ernstige verkeersdelicten), regelmatig zich niet aan deze bijkomende straf houden en toch weer aan het verkeer deelnemen. Uit een steekproef van het OM volgt dat deze ontzeggingen van de rijbevoegdheid in ongeveer twee derde van de gevallen zijn opgelegd wegens rijden onder invloed.¹⁹ In een derde van de gevallen is de ontzegging opgelegd wegens een ander verkeersdelict. Het is daarom van belang dat de maatregelen uit dit wetsvoorstel ook van toepassing zijn op ontzeggingen van de rijbevoegdheid die voor een ander delict dan rijden onder invloed zijn opgelegd.

Om in voorkomende gevallen tot een betere naleving van ontzeggingen van de rijbevoegdheid te komen, wordt de toepassing van vervangende hechtenis een noodzakelijk middel geacht. Het niet-naleven van de ontzegging van de rijbevoegdheid levert op dit moment al een zelfstandig strafbaar feit op, waarvoor maximaal een jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie kan worden opgelegd (de artikelen 9 en 176, tweede lid, WvW). Uit de eerder aangehaalde LOVS-oriëntatiepunten volgt dat rechters in voorkomende zaken niet volstaan met een geldboete of taakstraf, maar in beginsel een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opleggen. Deze bestaande dreiging van vrijheidsbeneming vormt in voorkomende gevallen een onvoldoende prikkel voor betrokkenen om zich aan een opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid te houden, met alle gevolgen van dien. Hieruit volgt ook dat het zeer onwaarschijnlijk is dat lichtere interventies dan onmiddellijke vrijheidsbeneming in de vorm van vervangende hechtenis ertoe zullen leiden dat veroordeelden die nu in strijd met een door de rechter opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid toch weer aan het verkeer deelnemen, deze in de toekomst wel zullen naleven.

Daarnaast ligt het vanuit wetssystematisch oogpunt niet in de rede om vervangende hechtenis mogelijk te maken bij veroordeling wegens slechts een deel van de strafbare feiten waarvoor een ontzegging van de rijbevoegdheid kan worden opgelegd. In dit verband wordt erop gewezen dat zowel de vervangende hechtenis in de artikelen 38w en 77we, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) en artikel 6:6:23b, zesde lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv), als het vergelijkbare dwangmiddel gijzeling in de artikelen 6:4:20 en 6:6:25 Sv steeds in algemene zin gekoppeld zijn aan de sanctie die in geval van niet-naleving aanleiding vormt voor de vervangende hechtenis of gijzeling en niet aan een of meerdere specifieke strafbare feiten waarvoor de desbetreffende sanctie is opgelegd. Daarnaast wordt opgemerkt dat de meeste strafbare feiten waarvoor een ontzegging van de rijbevoegdheid kan worden opgelegd, worden bedreigd met strafmaxima die gelijk of fors hoger zijn dan de

¹⁷ Richtlijn voor strafvordering verkeersongevallen gevaarlijk verkeersgedrag en verlaten plaats ongeval (2022R004), gepubliceerd in *Stcrt.* 2022, 32294 en Richtlijn voor strafvordering rijden onder invloed van alcohol en/of drugs en rijden tijdens een rijverbod (2019R013), gepubliceerd in *Stcrt.* 2019, 66646.

¹⁸ Te raadplegen op <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Oriëntatiepunten-en-afspraken-LOVS.pdf>.

¹⁹ Steekproefsgewijs onderzoek naar zaken waarin sprake is van een verdenking wegens overtreding van artikel 9, eerste lid, WvW over de periode 2021–2023.

strafmaxima voor rijden onder invloed (de artikelen 175 en 176 WVV). Hierdoor komt het niet logisch voor om vervangende hechtenis wegens rijden onder invloed mogelijk te maken, maar die mogelijkheid niet open te stellen in geval van veroordeling wegens strafbare feiten die door de wetgever als laakbaarder en/of als een groter gevaar voor de verkeersveiligheid zijn aangemerkt en daardoor met een hoger strafmaximum worden bedreigd.

b. Uitvoeringsconsequenties

Het vergroten van de reikwijdte van de voorgestelde regeling brengt consequenties met zich mee voor de uitvoering. In de toelichting ontbreekt een uitwerking van de te verwachten toename van het aantal zaken onder het regime van de voorgestelde regeling ten opzichte van de huidige recidiveregeling. Wel wordt onderkend dat de introductie van de rechterlijke ongeldigverklaring en het feit dat die ongeldigverklaring ook van toepassing is op andere delicten dan rijden onder invloed vraagt om extra capaciteit bij het CBR en de rechtspraak.²⁰

Een motivering van de omvang van de benodigde extra capaciteit en een concrete uitwerking van de vraag hoe in die capaciteit wordt voorzien ontbreken echter. Volgens de toelichting zijn wel inschattingen gemaakt van de gevolgen voor de uitvoering. Een uitvoeringstoets is echter niet beschikbaar. De regering is voornemens een uitvoeringstoets uit te laten voeren als het wetsvoorstel door de Tweede Kamer wordt aangenomen.

De Afdeling merkt op dat het voor de oordeelsvorming in de Tweede Kamer van belang dat is de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoering van tevoren in kaart te brengen. Uit de toelichting blijkt de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en de daarvoor noodzakelijke extra capaciteit op dit moment onvoldoende.

Bovenstaande opmerkingen hebben geleid tot aanvullingen in hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Ik ben het met de Afdeling eens dat inzicht in de uitvoeringsconsequenties van nieuwe wetgeving van groot belang is voor de oordeelsvorming door de Tweede, maar ook de Eerste Kamer.

Het onderhavige wetsvoorstel is vanaf de start in nauwe betrokkenheid met de betrokken (uitvoerings)organisaties opgesteld. Zoals in hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting genoemd, zijn de verschillende maatregelen uit het wetsvoorstel rechtstreeks gebaseerd op een analyse van het handavingsinstrumentarium voor de aanpak van rijden onder invloed die belangrijke ketenpartners in de verkeershandhaving (politie, OM, CBR en RDW) gezamenlijk hebben gemaakt. Ook de vertaling van deze voorstellen naar de wijzigingen uit het onderhavige wetsvoorstel heeft in nauwe afstemming met de betrokken organisaties plaatsgevonden, waarbij vanaf het begin al uitgebreid aandacht is geweest voor consequenties voor de implementatie en uitvoering van het wetsvoorstel. Mede gelet op het feit dat de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel afhankelijk is van de ingebruikname van het nieuwe ICT-zaaksysteem van het OM is na afstemming met de betrokken organisaties besloten dat de uitvoeringstoetsen zullen worden uitgevoerd op het moment dat de inhoud van het wetsvoorstel niet meer zal wijzigen, dat wil zeggen op het moment dat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard. Gelijktijdig heb ik aan de betrokken organisaties gevraagd om voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel in de ministerraad en de

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 7. Financiële en administratieve consequenties.

daaropvolgende adviesaanvraag bij de Afdeling een voorlopige inschatting te maken van de incidentele en structurele kosten die het wetsvoorstel tot gevolg heeft. Die keuze is in belangrijke mate ingegeven door de wens om zowel de Eerste als de Tweede Kamer, gegeven het latere moment waarop de definitieve uitvoeringstoetsen plaatsvinden, zoveel mogelijk inzicht te geven in de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel. Bij deze voorlopige kosteninschattingen is tot uitgangspunt genomen dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel jaarlijks 100 keer vervangende hechtenis in verband met schendingen van de ontzegging van de rijbevoegdheid zal worden toegepast en strafrechters 400 keer per jaar zullen besluiten om een rijbewijs ongeldig te verklaren.

De Afdeling merkt daarnaast op dat een uiteenzetting van de wijze waarop de nieuwe maatregelen bekend zullen worden gemaakt, ontbreekt. Volgens de toelichting moet de gepercipieerde pakkans zo hoog mogelijk zijn voor een effectieve handhaving van verkeersregels.²¹ Dit wordt niet alleen bepaald door de objectieve pakkans, maar ook door bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes en berichtgeving in de media, aldus de toelichting.

Over een communicatiestrategie ten aanzien van de nieuwe maatregelen wordt in de toelichting echter niets opgemerkt. Daarmee is niet duidelijk op welke wijze uitvoering zal worden gegeven aan de beoogde afschrikwekkende werking van de nieuwe maatregelen. De Afdeling adviseert daarom om in de toelichting aandacht te besteden aan de bekendheid van de nieuwe maatregelen.

De Afdeling adviseert toe te lichten welke consequenties de uitbreiding van de aanpak van rijden onder invloed naar andere verkeersdelicten zal hebben voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De Afdeling adviseert daarnaast uiteen te zetten hoe bestuurders worden geïnformeerd over de nieuwe maatregelen.

De door de Afdeling aangehaalde passages uit de memorie van toelichting hebben betrekking op de handhaving van de verkeersveiligheid in algemene zin en niet op de wijzigingen uit onderhavig wetsvoorstel. Wat dit laatste betreft liggen specifieke voorlichtingscampagnes ook niet in de rede, nu het voor personen aan wie een ontzegging van de rijbevoegdheid is opgelegd, op dit moment al verboden is om een motorrijtuig te besturen (artikel 9 WVV). Zoals eerder genoemd, is overtreding van de ontzegging van de rijbevoegdheid op dit moment al strafbaar (artikel 176, tweede lid, WVV). De maatregelen uit dit wetsvoorstel beogen reeds opgelegde ontzeggingen van de rijbevoegdheid beter te handhaven, maar leveren geen nieuwe verplichtingen op voor de betreffende bestuurder. Wel is uiteraard van belang dat personen aan wie door de rechter een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt opgelegd, zich bewust zijn van de gevolgen in geval van niet-naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid, zoals de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde mogelijkheid van vervangende hechtenis. In dit verband wordt opgemerkt dat de rechter in het vonnis de duur van de vervangende hechtenis vaststelt die ten hoogste ten uitvoer wordt gelegd voor iedere keer dat niet aan de bijkomende straf wordt voldaan (artikel 179c, tweede lid, WVV). Daarbij ligt in de rede dat de mogelijkheid van vervangende hechtenis ook mondeling wordt besproken tijdens het requisitoir van de officier van justitie en de strafmotivering van de rechter. Het voorgaande geldt niet alleen voor veroordelingen wegens rijden onder invloed, maar ook voor zaken waarin de ontzegging van de rijbevoegdheid wegens een ander ernstig verkeersdelict wordt opgelegd.

²¹ Memorie van toelichting, 6. Handhavingsaspecten.

Daarnaast zal informatie over de nieuwe maatregelen uit dit wetsvoorstel worden vermeld op de website van het OM.

De Afdeling vraagt voorts nader in te gaan op de uitvoeringsconsequenties van de maatregelen uit het wetsvoorstel voor zover deze worden toegepast bij veroordeling wegens andere verkeersdelicten dan rijden onder invloed. Tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel is niet gebleken dat de uitvoeringsconsequenties in deze gevallen voor de betrokken ketenpartners wezenlijk anders zijn dan in zaken waarin de betreffende maatregelen wegens rijden onder invloed worden opgelegd. Er zijn geen signalen ontvangen waaruit zou blijken dat de toepassing van de nieuwe maatregelen op andere verkeersdelicten dan rijden onder invloed significante gevolgen heeft voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

3. Vervangende hechtenis

a. Grondrechten

Met het wetsvoorstel wordt de rechter verplicht om aan de oplegging van de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid een vervangende hechtenis te koppelen voor het geval niet aan de rijontzegging wordt voldaan.²² De rechter bepaalt de maximale duur van de vervangende hechtenis voor iedere keer dat niet aan de bijkomende straf wordt voldaan en is daarbij gebonden aan een minimumduur van twee weken. In totaal kan de opgelegde vervangende hechtenis maximaal zes maanden bedragen. Tenuitvoerlegging van de hechtenis vervangt de ontzegging van de rijbevoegdheid niet, maar betreft volgens de toelichting een dwangmiddel om naleving van deze opgelegde bijkomende straf af te dwingen.²³

Volgens de toelichting is dit middel nodig, omdat het voorkomt dat notoire overtreeders blijven deelnemen aan het gemotoriseerde verkeer ondanks dat aan hen een rijontzegging is opgelegd.²⁴ Het kan in dergelijke situaties uit een oogpunt van verkeersveiligheid noodzakelijk zijn deze overtreeders met spoed van de weg te halen. Dat kan door spoedeisende toepassing van de opgelegde vervangende hechtenis, aldus de toelichting.

Vervangende hechtenis is een vorm van vrijheidsbeneming, waarmee fundamentele rechten, waaronder het recht op vrijheid zoals onder meer vervat in artikel 15 Grondwet, artikel 5 EVRM en artikel 6 EU-Handvest, worden beperkt. Vrijheidsbeneming dient een ultimatum remedium te zijn en alleen te worden ingezet als daartoe een noodzaak bestaat. Als het beoogde doel ook kan worden bereikt door minder ingrijpende middelen, dan dient daarvan gebruik te worden gemaakt.²⁵ Onder omstandigheden is vrijheidsbeneming om naleving van een door de rechter opgelegde straf of maatregel te bewerkstelligen mogelijk. De voorwaarden voor

²² Artikel I, onderdeel M (artikel 179c Wegenverkeerswet).

²³ Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.1. Algemeen.

²⁴ Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.1. Algemeen.

²⁵ Zie onder meer EHRM 22 oktober 2018, nrs. 35553/12, 36678/12 en 36711/12 (S., V. en A. v. Denemarken), par. 77.

vrijheidsbeneming dienen in het nationale recht duidelijk te worden gedefinieerd²⁶ en de toepassing daarvan dient voorzienbaar te zijn.²⁷

Eén van de mogelijkheden op basis van het EVRM betreft vrijheidsbeneming om naleving van een door de rechter gegeven bevel te verzekeren.²⁸ De voorgestelde vervangende hechtenis, strekkende tot het verzekeren van naleving van een door de rechter opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid, kan als zodanig worden gekwalificeerd.²⁹ Op grond van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moet de vrijheidsbeneming in dat geval tot doel hebben de nakoming van de opgelegde verplichting te verzekeren en dient deze geen punitief karakter te hebben.³⁰

Van belang is dat een balans moet worden gevonden tussen het belang van de democratische rechtsorde om directe naleving van de opgelegde verplichting (in dit geval de rijontzegging) te verzekeren enerzijds en het recht op vrijheid van de veroordeelde anderzijds. Volgens het EHRM moet daarbij worden gekeken naar de aard van de verplichting, mede gelet op het voorwerp en het doel daarvan, de persoon die wordt gedetineerd, de bijzondere omstandigheden die tot de detentie hebben geleid en de duur van de detentie.³¹

Het huidige straf(proces)recht kent de vorm van vervangende hechtenis reeds voor situaties waarin een opgelegde geldboete³², taakstraf³³ of vrijheidsbeperkende maatregel niet wordt nageleefd.³⁴ Voor de eerste twee categorieën straffen geldt dat de verplichting tot het betalen van de geldboete of het uitvoeren van de taakstraf met de vervangende hechtenis geheel of gedeeltelijk komt te vervallen. Dit geldt niet voor de vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals een gebiedsverbod of een contactverbod, die geldig blijven voor de resterende duur waarvoor deze zijn opgelegd.³⁵

Een opgelegde maatregel kan meerdere malen worden overtreden, wat ertoe kan leiden dat iemand meerdere malen in vervangende hechtenis wordt geplaatst. De term «vervangende hechtenis» dekt de lading zo gezien strikt genomen dan ook niet. Dit wetsvoorstel introduceert «vervangende» hechtenis gekoppeld aan de ontzegging van de rijbevoegdheid. Een relevant verschil met de hiervoor genoemde maatregelen is echter dat een door de rechter opgelegde rijontzegging wordt gekwalifi-

²⁶ Artikel 15, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen «[b]uiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald». Artikel 5, eerste lid, aanhef, EVRM schrijft voor dat vrijheidsbeneming uitsluitend geschiedt in de onder a tot en met f genoemde gevallen en «overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure».

²⁷ Zie onder meer EHRM 15 december 2016, nr. 16483/12 (Khlaifia e.a. v. Italië).

²⁸ Artikel 5, eerste lid, onder b, EVRM.

²⁹ Crijns, J., «Het recht op vrijheid en het habeas corpus-beginsel», in Gerards, J. (red.), Grondrechten: de nationale, Europese en internationale dimensie, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2020, p. 231.

³⁰ Zie onder meer EHRM 26 juni 2023, nr. 84543/17 (Dugan v. Turkije), par. 41, EHRM 22 oktober 2018, nrs. 35553/12, 36678/12 en 36711/12 (S., V. en A. v. Denemarken), par. 80 en EHRM 25 december 2003, nr. 52792/99 (Vasileva v. Denemarken), par. 37. In het arrest Engel e.a. v. Nederland overweegt het hof dat vrijheidsbenemende straffen die slechts zijn bedoeld als afschrikking, niet onder de reikwijdte van artikel 5, eerste lid, onder b, EVRM kunnen worden gebracht. Die straffen vallen onder de fundamentele garanties zoals opgenomen in subparagraaf a (EHRM 8 juni 1976, nrs. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 en 5370/72 (Engel e.a. v. Nederland)).

³¹ Zie onder meer EHRM 22 oktober 2018, nrs. 35553/12, 36678/12 en 36711/12 (S., V. en A. v. Denemarken), par. 82, EHRM 27 oktober 2010, nr. 28221/08 (Gatt v. Malta), par. 40 en EHRM 25 december 2003, nr. 52792/99 (Vasileva v. Denemarken), par. 38.

³² Artikel 24c Wetboek van Strafrecht.

³³ Artikel 22d Wetboek van Strafrecht.

³⁴ Artikel 38w Wetboek van Strafrecht.

³⁵ Kamerstukken II 2010–2011, 32 551, nr. 3, p. 13–14.

ceerd als straf (leed toevoegend) en niet als maatregel. In de toelichting wordt dit verschil onvoldoende onderkend.

In de toelichting ontbreekt de hiervoor geschetste belangenafweging in het licht van de Grondwet, het EVRM en het EU-Handvest. De noodzaak om aan de ontzegging van de rijbevoegdheid een vervangende hechtenis te koppelen om naleving van een opgelegde rijontzegging te bewerkstelligen, wordt in de toelichting niet gemotiveerd. Daarnaast wordt in de toelichting niet overwogen of andere, minder verstreckende, mogelijkheden bestaan om naleving te bevorderen. De Afdeling acht dit vanuit grondrechtelijk perspectief van belang, in het bijzonder nu met de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis de opgelegde rijontzegging niet komt te vervallen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen en de noodzaak en subsidiariteit van de voorgestelde verplichting tot het opleggen van vervangende hechtenis bij een ontzegging van de rijbevoegdheid dragend te motiveren in het licht van de Grondwet, het EVRM en het EU-Handvest.

Naar aanleiding van de bovenstaande opmerkingen is een nieuwe paragraaf 4.2.3 in de memorie van toelichting ingevoegd, waarin de noodzaak tot introductie van vervangende hechtenis in geval van niet-naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid is toegelicht in het licht van artikel 15 van Grondwet, artikel 5 van het EVRM en artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Onder verwijzing naar de eerdere passage van onderhavig nader rapport op dit punt, is in de memorie van toelichting ook nader ingegaan op overwogen alternatieven voor (directe) vrijheidsbeneming bij niet-naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid.

Zoals door de Afdeling wordt onderkend, is de figuur van vervangende hechtenis niet nieuw. De met dit wetsvoorstel geïntroduceerde vervangende hechtenis bij niet-naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid vertoont sterke gelijkens met de sinds 2012 bestaande vervangende hechtenis in geval van overtreding van de strafrechtelijke vrijheidsbeperkende maatregel als bedoeld in artikel 38v Sr. Zowel ten aanzien van de vrijheidsbeperkende maatregel als bij de ontzegging van de rijbevoegdheid betreft de mogelijke toepassing vervangende hechtenis een maatregel om de naleving te verzekeren van een gebod of verbod dat door de rechter is opgelegd als onderdeel van een veroordeling wegens een (ernstig) strafbaar feit. De vervangende hechtenis strekt in beide gevallen niet tot een extra bestraffing van het onderliggende gronddelict (leedtoevoeging), maar is uitsluitend bedoeld als stok achter de deur om de naleving van het betreffende verbod te verzekeren.³⁶ Dat de ontzegging van de rijbevoegdheid door de rechter wordt opgelegd als bijkomende straf en, anders dan artikel 38v Sr, niet als maatregel, doet hier niet aan af.

Bij de vormgeving van de vervangende hechtenis bij niet-naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid zijn verschillende waarborgen opgenomen dat de vervangende hechtenis proportioneel is en daadwerkelijk «slechts» dient ter naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid en geen bestraffend karakter heeft. Zo stelt de rechter in ieder individueel geval de duur van de vervangende hechtenis vast die

³⁶ Wat betreft de rijontzegging gaat het om een verbod: het is de veroordeelde gedurende de duur van de rijontzegging verboden om een motorrijtuig te besturen. Bij de vrijheidsbeperkende maatregel kan het zowel gaan om een verbod (artikel 38v, tweede lid, onder a en b, Sr) als een gebod (artikel 38v, tweede lid, onder c en d, Sr) dat ziet op het gedrag van de veroordeelde.

maximaal ten uitvoer wordt gelegd per keer dat niet aan de bijkomende straf wordt voldaan (artikel 179c, tweede lid, WVV). Deze duur dient niet verder te gaan dan noodzakelijk om de naleving van de rijontzegging te verzekeren. Vanuit proportionaliteitsoogpunt biedt deze bepaling ook de ruimte om de duur van de vervangende hechtenis te laten oplopen bij herhaalde overtreding van de ontzegging van de rijbevoegdheid. Daarnaast is van belang dat de totale duur van de vervangende hechtenis is gemaximeerd op zes maanden (artikel 179c, derde lid, WVV).

b. Straftoematingsvrijheid rechter

De rechter bepaalt bij zijn vonnis wat de duur van de vervangende hechtenis bedraagt indien de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid. Op basis van het wetsvoorstel bedraagt die duur minimaal twee weken. Dit houdt in dat een veroordeelde die zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid, voor twee weken of langer in vervangende hechtenis wordt geplaatst als hij wordt aangehouden. De rechter-commissaris beveelt die vervangende hechtenis op vordering van de officier van justitie. De rechter-commissaris heeft daarbij de mogelijkheid te bepalen dat de vervangende hechtenis geheel of slechts gedeeltelijk ten uitvoer wordt gelegd.³⁷ De daadwerkelijke duur van de vervangende hechtenis kan daarmee minder dan de minimale twee weken bedragen.

De Afdeling wijst erop dat het opnemen van een wettelijke minimumduur voor de aan de rijontzegging te koppelen vervangende hechtenis de straftoematingsvrijheid van de rechter beperkt. Het laat de rechter geen ruimte om in individuele gevallen een uitzondering te maken en een lagere duur van de vervangende hechtenis op te leggen. Hierdoor heeft de rechter minder ruimte om verschillende relevante factoren tegen elkaar af te wegen, hetgeen eerder tot disproportionele uitkomsten kan leiden.

Dit wordt deels ondervangen doordat de rechter-commissaris kan bepalen dat de bij vonnis opgelegde duur van de vervangende hechtenis maar gedeeltelijk ten uitvoer wordt gelegd.³⁸ Volgens de toelichting is dit echter alleen bij uitzondering mogelijk, namelijk als de rechter-commissaris oordeelt dat de duur van de vervangende hechtenis niet in verhouding staat tot de ernst van de overtreding.³⁹

Het is onduidelijk onder welke omstandigheden daarvan sprake kan zijn. De tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis kan immers alleen worden gevorderd indien de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid. De minimumduur van twee weken is blijkens de toelichting aan die overtreding gekoppeld, ongeacht de vraag of die overtreding gepaard is gegaan met rijden onder invloed of een andere verzwarende omstandigheid. Op basis waarvan de rechter-commissaris dan toch kan komen tot een lagere duur van tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis

³⁷ Voorgestelde toevoeging aan artikel 6:6:20, eerste lid, Wetboek van Strafvordering: «de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis voor het geval dat de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen.»

³⁸ Voorgestelde toevoeging aan artikel 6:6:20, eerste lid, Wetboek van Strafvordering: «de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis voor het geval dat de veroordeelde zich niet houdt aan de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen.»

³⁹ Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.2. Omvang van de vervangende hechtenis.

dan de in het wetsvoorstel opgenomen minimumduur van twee weken, blijkt niet uit de toelichting.

Daar komt bij dat de beslissing van de rechter-commissaris kan worden genomen zonder dat de veroordeelde wordt gehoord.⁴⁰ In dat geval heeft de veroordeelde geen mogelijkheid om omstandigheden aan te voeren op grond waarvan matiging van de vervangende hechtenis is aangewezen.

In dat verband wijst de Afdeling er nog op dat tegen de beslissing van de rechter-commissaris geen beroep open staat voor de veroordeelde.⁴¹ Het wetsvoorstel wijzigt namelijk niet het artikel waarin de grondslag voor het instellen van beroep tegen een dergelijke beslissing is neergelegd. De mogelijkheid van beroep staat wel open tegen de vergelijkbare beslissing van de rechter-commissaris om de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen als een veroordeelde zich niet houdt aan een vrijheidsbeperkende maatregel.⁴² Een veroordeelde heeft door het ontbreken van deze beroepsmogelijkheid dus geen zekerheid dat hij zich kan verweren tegen het bevel tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis en ontbeert de mogelijkheid op te komen tegen de beslissing van de rechter-commissaris daarover.

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel aan te passen zodat er geen minimumduur wordt verbonden aan de op te leggen vervangende hechtenis. Voorts adviseert de Afdeling er alsnog in te voorzien dat tegen de beslissing van de rechter-commissaris beroep open staat voor de veroordeelde.

Aan de bovenstaande opmerkingen over de minimale duur van de vervangende hechtenis is gevolg gegeven door een aanpassing van het voorgestelde artikel 179c, tweede lid, VVV. Daarnaast is paragraaf 4.2.2 van de memorie van toelichting aangevuld.

Om te verzekeren dat een veroordeelde een opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid naleeft, dient van de vervangende hechtenis een voldoende afschrikwekkende werking uit te gaan. Daarom is het nodig aan de vervangende hechtenis een minimale duur te verbinden. Een dergelijke minimale duur betreft uitdrukkelijk geen inperking van de straftoemettingsvrijheid van de rechter. De voorgestelde minimale duur doet niet af aan de mogelijkheid van de rechter-commissaris om maatwerk te bieden bij de toepassing van vervangende hechtenis in een individueel geval. De rechter-commissaris kan zowel besluiten de vervangende hechtenis voor een langere duur dan het minimum van drie dagen te bevelen⁴³, als besluiten dat de vervangende hechtenis gedeeltelijk ten uitvoer wordt gelegd. Hierdoor kan in uitzonderlijke gevallen ook een kortere duur dan drie dagen worden toegepast. In de memorie van toelichting is geëxpliciteerd dat daarbij niet alleen de omstandigheden worden betrokken waaronder de overtreding van de ontzegging van de rijbevoegdheid plaatshad, maar ook acht kan worden geslagen op persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde die maken dat een kortere duur van de vervangende hechtenis aangewezen is. De keerzijde van deze proportionele afweging is dat de duur vervangende hechtenis voldoende afschrik-

⁴⁰ Het horen van de verdachte is geen verplichting op grond van artikel 6:6:20, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering.

⁴¹ Opvallend is dat in de toelichting wordt gesuggereerd dat wel beroep open staat tegen de beslissing van de rechter-commissaris bij de raadkamer van de rechtbank, zie hoofdstuk 7. Financiële en administratieve consequenties.

⁴² Artikel 6:6:22, eerste lid, onder a jo. artikel 6:6:20, eerste lid, onder b, Wetboek van Strafvordering.

⁴³ Dit met inachtneming van de maximale duur die door de rechter in het vonnis is bepaald op grond van artikel 179c, tweede lid, Sr.

wekkend dient te zijn om te bewerkstelligen dat de veroordeelde zich in het vervolg wel aan de ontzegging van de rijbevoegdheid zal houden. Daarbij is de verwachting dat de vervangende hechtenis in de rechtspraktijk regelmatig voor een langere duur dan het minimum van drie dagen zal worden toegepast.

Het op wetsniveau bepalen van een minimale duur van de vervangende hechtenis is daarnaast bepaald niet nieuw. In dit kader kan worden gewezen op de vervangende hechtenis bij niet-naleving van de vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38w, tweede lid, Sr), het niet naar behoren verrichten van een taakstraf (artikel 22d, derde lid, Sv), het uitblijven van betaling van een geldboete (artikel 24c, derde lid, Sv) en de vervangende jeugddetentie in minderjarigenzaken (artikelen 77n, derde lid, Sr en 6:6:30, vierde lid, Sv). Daarnaast kan met de mogelijkheid van gedeeltelijke tenuitvoerlegging, waarop hierna uitgebreider wordt ingegaan, door de rechter-commissaris in de praktijk tot een kortere vervangende hechtenis dan drie dagen worden besloten. Wel is in het advies van de Afdeling aanleiding gezien de oorspronkelijk voorgestelde minimale duur van de vervangende hechtenis van twee weken te verlagen naar drie dagen, waarmee aansluiting is gezocht bij de minimale duur van de vervangende hechtenis die wordt toegepast bij niet-naleving van de vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38w, tweede lid, Sr).

De Afdeling gaat ook in op het horen van de veroordeelde voorafgaand aan de beslissing van de rechter-commissaris op de vordering van het OM tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Het bestaande artikel 6:6:20, derde lid, Sv, bepaalt in dit verband dat de veroordeelde «zo mogelijk» door de rechter-commissaris wordt gehoord. Hoewel geen sprake is van een absolute verplichting, is het horen van de verdachte weldegelijk het uitgangspunt. In het kader van de rechtsbescherming van de veroordeelde wordt daarnaast opgemerkt dat zodra de vordering tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is ingediend, voor de veroordeelde die geen raadsman heeft door de raad voor rechtsbijstand een raadsman wordt aangewezen (artikel 6:6:3, derde lid, Sv). Ook deze raadsman kan omstandigheden aandragen op grond waarvan de rechter-commissaris kan besluiten tot een kortere vervangende hechtenis dan door het OM wordt gevorderd.

Met de Afdeling ben ik van mening dat voor de verdachte beroep dient open te staan tegen een beslissing van de rechter-commissaris tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Van meet af aan is ook beoogd dit beroep mogelijk te maken, op vergelijkbare wijze als nu het geval is bij beslissingen tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis in het kader van de vrijheidsbeperkende maatregel. Abusievelijk is nagelaten een daartoe strekkende wijziging van artikel 6:6:22 Sv op te nemen in het wetsvoorstel, bij gelegenheid van dit nader rapport is die wijziging alsnog aan het wetsvoorstel toegevoegd. Volledigheidshalve wordt daarbij opgemerkt dat dit beroep ook open wordt gesteld voor het OM, bijvoorbeeld in geval van een afwijzende beslissing op de vordering tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis, dan wel een beslissing tot toepassing van een kortere vervangende hechtenis dan door het OM werd gevorderd. Ook op dit punt is aangesloten bij de bestaande regeling in het kader van de vrijheidsbeperkende maatregel.

c. Ne bis in idem

De Afdeling adviseert als gezegd om, indien wordt gekozen voor de figuur van vervangende hechtenis, daaraan geen minimumduur te koppelen. Met inachtneming daarvan overweegt zij het volgende ten aanzien van het verbod op dubbele bestraffing (ne bis in idem).

Voor de lengte van de wettelijke minimumduur is aansluiting gezocht bij de straftoemingspraktijk ten aanzien van artikel 9 van de Wegenverkeerswet, aldus de toelichting. Dat artikel bevat de strafbaarstelling van het besturen van een motorrijtuig terwijl de bevoegdheid daartoe aan de betreffende persoon is ontzegd.⁴⁴ Uit de oriëntatiepunten voor straftoemeting van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) volgt dat voor overtreding van dit artikel als richtlijn wordt gehanteerd dat een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van twee weken wordt opgelegd.⁴⁵

Deze koppeling met de straftoemeting op grond van artikel 9 van de Wegenverkeerswet is niet overtuigend. De vervangende hechtenis is immers niet bedoeld als straf voor overtreding van dat artikel, maar als dwangmiddel om naleving van een opgelegde rijontzegging te bewerkstelligen. Het karakter van de vervangende hechtenis verschilt daarmee wezenlijk van dat van een op te leggen straf. Door expliciet de duur van de vervangende hechtenis te koppelen aan de straf die wordt opgelegd voor overtreding van een strafbepaling, komt het wetsvoorstel op gespannen voet te staan met het beginsel van ne bis in idem.⁴⁶

Zoals eerder opgemerkt, is in de opmerkingen van de Afdeling aanleiding gezien om de aanvankelijk voorgestelde minimale duur van de vervangende hechtenis van twee weken te verminderen tot een minimum van drie dagen. Daarmee is ook de koppeling met de straftoemeting in geval van veroordeling wegens artikel 9 WVV losgelaten.

In de toelichting wordt slechts kort stilgestaan bij de verhouding van de vervangende hechtenis tot artikel 9 van de Wegenverkeerswet. Daarin wordt echter voorbij gegaan aan de vraag hoe de vervangende hechtenis in geval van overtreding van de opgelegde rijontzegging zich verhoudt tot vervolging op grond van artikel 9 Wegenverkeerswet in het licht van het verbod van dubbele bestraffing (ne bis in idem).

De Afdeling wijst in dat verband op de arresten van de Hoge Raad van 3 maart 2015 en 23 juni 2020.⁴⁷ Daaruit volgt dat voor toepassing van artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht, waarin dit beginsel is gecodificeerd, in beginsel is vereist dat sprake is van meerdere onherroepelijke beslissingen van de strafrechter. Een beslissing van de rechter-commissaris over de ingediende vordering tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis kan niet als zodanig worden aangemerkt. Het betreft volgens de Hoge Raad geen materiële einduitspraak.⁴⁸

De Hoge Raad overweegt echter dat er uitzonderlijke situaties kunnen zijn waarin toch sprake is van overtreding van het verbod op dubbele bestraffing, ook al is geen sprake van meerdere onherroepelijke beslissingen van de strafrechter. Daarvoor moeten de vergelijkingsfactoren worden toegepast die zijn ontwikkeld in de jurisprudentie ten behoeve van de beoordeling of sprake is van «hetzelfde feit». Het gaat dan om de vraag of de verweten gedraging en de beschermde rechtsgoederen identiek of

⁴⁴ Artikel 9, eerste lid, Wegenverkeerswet: «Het is degene die weet of redelijkerwijs moet weten dat hem bij rechterlijke uitspraak of strafbeschikking de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen is ontzegd, verboden gedurende de tijd dat hem die bevoegdheid is ontzegd, op de weg een motorrijtuig te besturen of als bestuurder te doen besturen.»

⁴⁵ LOVS, *Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken*, december 2023, p. 17.

⁴⁶ In de jurisprudentie van het EHRM is bepaald dat de duur van de detentie van belang is in de te maken belangenafweging. Zie de uitwerking hiervan in paragraaf 3a.

⁴⁷ Hoge Raad 23 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1104 en Hoge Raad 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434. Het College van procureurs-generaal heeft ook naar het arrest van 23 juni 2020 verwezen in de aanvulling van de consultatiereactie d.d. 2 maart 2021.

⁴⁸ In de zin van artikelen 350–352 Wetboek van Strafrecht. Hoge Raad 23 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1104, r.o. 5.3.3.

in hoge mate vergelijkbaar zijn.⁴⁹ In de toelichting ontbreekt een analyse hiervan.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting dragend te motiveren hoe de voorgestelde mogelijkheid tot oplegging van vervangende hechtenis zich verhoudt tot vervolging op grond van artikel 9 Wegenverkeerswet.

De bovenstaande opmerkingen hebben geleid tot aanvulling van paragraaf 4.2.4 van de memorie van toelichting.

Het uitgangspunt van het nieuwe stelsel is dat het OM na overtreding van een opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid ofwel kiest voor het indienen van een vordering tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis, ofwel voor het instellen van vervolging wegens overtreding van artikel 9 WVV. Dit wordt door het OM in diens aanvullend advies bij het wetsvoorstel ook bevestigd. De mogelijkheid om zowel de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis te vorderen als de overtreding van de ontzegging van de rijbevoegdheid afzonderlijk te vervolgen, is echter niet uitgesloten. Het bewandelen van beide wegen kan in specifieke situaties wenselijk zijn. Het OM noemt in het eerdergenoemde aanvullend advies de situatie waarin de in concreto toegepaste vervangende hechtenis van een kortere duur is dan de gevangenisstraf die passend wordt geacht bij een afzonderlijke vervolging wegens artikel 9 WVV.

De toepassing van de vervangende hechtenis en de aansluitende vervolging wegens artikel 9 WVV worden niet in strijd geacht met het verbod op dubbele bestraffing dat is neergelegd in artikel 68 Sr, noch met het daaraan ten grondslag liggende ne bis in idem-beginsel. De Afdeling stelt in dit verband terecht onder verwijzing naar jurisprudentie van de Hoge Raad dat de beslissing van de rechter-commissaris tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis geen materiële einduitspraak betreft. Ook doet zich niet de uitzonderlijke situatie voor dat die beslissing niettemin moet worden aangemerkt als een tweede vervolging wegens hetzelfde feit, zoals aan de orde was in het door de Afdeling aangehaalde arrest over de verenigbaarheid van het alcoholslotprogramma met een afzonderlijke strafrechtelijke vervolging. In het door de Afdeling aangehaalde arrest van 23 juni 2020 overwoog de Hoge Raad immers:

«De omstandigheid dat een gedraging aan de orde is gekomen in een procedure tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis bij de rechter-commissaris na een door de strafrechter vanwege een eerdere overtreding opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel, brengt niet met zich dat in geval van vervolging van diezelfde gedraging wegens overtreding van een door de burgemeester gegeven bevel ter handhaving van de openbare orde sprake is van de uitzonderlijke situatie zoals bedoeld in het arrest van de Hoge Raad van 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434 (Alcoholslotprogramma). Ook doen zich geen wezenlijke samenloopproblemen voor als in dat arrest bedoeld, omdat het in de rede ligt dat de strafrechter – wanneer hij daartoe aanleiding ziet – de mogelijk door de rechter-commissaris bevolen tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis als relevante omstandigheid bij de strafoplegging betreft.»⁵⁰

De hiervoor weergegeven passage had betrekking op de toepassing van vervangende hechtenis in verband met de niet-naleving van de vrijheidsbeperkende maatregel en aansluitende vervolging wegens artikel 184 Sr,

⁴⁹ Hoge Raad 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434, r.o. 4.3.2.

⁵⁰ HR 23 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1104, r.o. 5.4.2.

maar kan op overeenkomstige wijze van toepassing worden geacht op de vervangende hechtenis na schending van de ontzegging van de rijbevoegdheid en aansluitende vervolging wegens artikel 9 WVV. De vervangende hechtenis is geen bestraffende sanctie voor de overtreding van de ontzegging van de rijbevoegdheid, maar sanctioneert (als het ware voorwaardelijk) het gronddelict waarvoor de betreffende ontzegging al eerder door de strafrechter is opgelegd, bijvoorbeeld: rijden onder invloed of het veroorzaken van een ernstig verkeersongeval. Dit in tegenstelling tot artikel 9 WVV, op grond waarvan de overtreding van de rijontzegging wel kan worden bestraft. In dit verband wordt opgemerkt dat artikel 9 WVV niet enkel strekt tot bescherming van de verkeersveiligheid, maar ook tot «ondersteuning van het gezag van gewijsde van een rechterlijk vonnis waarbij ontzegging van de rijbevoegdheid is opgelegd».⁵¹ Concluderend is bij het bewandelen van beide wegen geen sprake van een tweede veroordeling (de beslissing tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is geen materiële einduitspraak en kan daarmee ook niet worden gelijkgesteld) en is ook geen sprake van hetzelfde feit (de vervangende hechtenis wordt opgelegd als onderdeel van de veroordeling wegens het gronddelict, de vervolging wegens artikel 9 WVV heeft geen betrekking op dat gronddelict, maar op de overtredingen van de ontzegging van de rijbevoegdheid).

d. Lengte minimumduur

Met inachtneming van het voorgaande maakt de Afdeling over de voorgestelde lengte van de minimumduur nog de volgende opmerkingen. Ten aanzien van de functie van de minimumduur als zodanig overweegt de regering dat daarvan een zodanige afschrikwekkende dreiging uitgaat dat veroordeelden zich zullen houden aan de opgelegde rijontzegging.⁵² Dat van die afschrikwekkende werking pas sprake is bij een minimumduur van twee weken blijkt niet uit de toelichting.

De Afdeling wijst in dat verband op de memorie van toelichting bij de artikelen die zien op de mogelijkheid van het opleggen van vervangende hechtenis wegens het niet betalen van een opgelegde geldboete, het niet of niet naar behoren uitvoeren van een taakstraf of het niet naleven van een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel.⁵³ Ook ten aanzien van die vormen van vervangende hechtenis is overwogen dat van een minimumduur van de vervangende hechtenis een afschrikwekkende dreiging uitgaat, waardoor veroordeelden zich zullen houden aan de opgelegde straf of maatregel. In die gevallen is echter gekozen voor een minimumduur van één dag, respectievelijk drie dagen. Dit verschilt aanzienlijk van de in het wetsvoorstel opgenomen periode van twee weken.

Waarom deze alternatieven niet zouden volstaan voor naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid wordt niet duidelijk gemaakt. In combinatie met het gegeven dat voor het bepalen van de lengte van de minimumduur aansluiting is gezocht bij de straftoemettingspraktijk van artikel 9 Wegenverkeerswet, lijkt de vervangende hechtenis hiermee een meer punitief karakter te krijgen. De noodzaak voor een minimumduur van twee weken is dan ook niet gegeven en staat op gespannen voet met voornoemde grondrechten.⁵⁴

⁵¹ Tekst & Commentaar Strafrecht, commentaar op art. 9 WVV 1994, aantekening 5.

⁵² Memorie van toelichting, 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel, 4.2 Vervangende hechtenis bij schending ontzegging rijbevoegdheid, 4.2.2. Omvang van de vervangende hechtenis.

⁵³ Artikelen 22d, 24c en 38w in het Wetboek van Strafrecht.

⁵⁴ Onder meer artikel 5, eerste lid, onder b, EVRM.

In de toelichting ontbreekt daarbij een analyse van de mogelijke onbedoelde (negatieve) gevolgen die een vervangende hechtenis van minimaal twee weken kan hebben. Uit het WODC-onderzoek naar korte gevangenisstraffen blijkt dat de onbedoelde, (negatieve) effecten van korte gevangenisstraffen ook van toepassing zijn op situaties van vervangende hechtenis.⁵⁵ Een korte detentieduur kan ervoor zorgen dat sociale verbindingen verzwakken, waardoor de effectiviteit van die detentie zeer beperkt is. Mensen kunnen hun baan verliezen, moeten stoppen met hun opleiding of raken sociale contacten kwijt.⁵⁶ De toelichting besteedt aan deze effecten geen aandacht.

De Afdeling tekent aan dat in de consultatieversie van het wetsvoorstel geen minimumduur voor de vervangende hechtenis was opgenomen.⁵⁷ Het verdient daarom ook om die reden aanbeveling dit onderdeel van het voorstel in samenspraak met de relevante partners in de strafrechtketen opnieuw af te wegen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om de in het wetsvoorstel opgenomen minimumduur van twee weken voor de vervangende hechtenis in verband met de ontzegging van de rijbevoegdheid te heroverwegen.

De vervangende hechtenis na overtreding van de ontzegging van de rijbevoegdheid is niet bedoeld als een punitieve interventie. Zij dient slechts ter verzekering van de naleving van een reeds opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid. Indien na overtreding van de ontzegging van de rijbevoegdheid door het OM een extra straf voor die overtreding passend wordt geacht, ligt het in de rede dat vervolging wegens artikel 9 WVV wordt ingesteld.

Zoals eerder in dit nader rapport opgemerkt, is de eerder voorgestelde minimale duur van de vervangende hechtenis van twee weken in navolging van de opmerkingen van de Afdeling en in afstemming met de betrokken ketenpartners vervangen door een minimum van drie dagen. Met dit minimum wordt opvolging gegeven aan het advies van de Afdeling, terwijl nog steeds sprake is van een voldoende afschrikwekkende werking, waarmee een betere naleving van opgelegde ontzeggingen van de rijbevoegdheid wordt beoogd. De minimale duur van drie dagen is daarnaast in lijn met de minimale duur van de vervangende hechtenis in geval van overtreding van de vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38w, tweede lid, Sr). Benadrukt wordt dat sprake is van een minimum: wanneer de strafrechter een langere duur van de vervangende hechtenis geboden acht om de naleving van de ontzegging van de rijbevoegdheid te verzekeren, kan daartoe worden overgegaan. Daarnaast wordt in herinnering gebracht dat de rechter-commissaris in individuele gevallen kan besluiten om de vervangende hechtenis slechts gedeeltelijk ten uitvoer te leggen. Onder verwijzing naar het door de Afdeling aangehaalde WODC-onderzoek over korte vrijheidsstraffen, kan daarvoor aanleiding zijn indien de negatieve gevolgen van de vervangende hechtenis voor de veroordeelde niet in een redelijke verhouding staan tot het doel van die vervangende hechtenis, namelijk het verzekeren van de naleving van de opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid.

⁵⁵ WODC, Korte vrijheidsstraffen, Cahier 2023-7, p. 86–87.

⁵⁶ WODC, Korte vrijheidsstraffen, Cahier 2023-7, p. 35.

⁵⁷ Consultatie Wet aanscherping maatregelen rijden onder invloed (internetconsultatie.nl).

4. Samenloop tussen het strafrecht en het bestuursrecht

De Wegenverkeerswet kent een duaal handhavings- en sanctiestelsel, bestaande uit strafrechtelijke sancties en bestuurlijke maatregelen. In het geval van rijden onder invloed kan iemand strafrechtelijk worden vervolgd voor overtreding van de Wegenverkeerswet, waarvoor een gevangenisstraf, taakstraf of geldboete kan worden opgelegd. Daarnaast kan een ontzegging van de rijbevoegdheid worden opgelegd. Indien de veroordeelde binnen vijf jaar voor een tweede keer onherroepelijk wordt veroordeeld voor rijden onder invloed, wordt het rijbewijs van rechtswege ongeldig.

Bestuursrechtelijk kan diezelfde persoon worden onderworpen aan een educatieve maatregel of een onderzoek naar de geschiktheid door het CBR. De geldigheid van het rijbewijs wordt geschorst totdat iemand aan de educatieve maatregel heeft voldaan of geschikt is verklaard naar aanleiding van het onderzoek. De schorsing kan worden omgezet in een ongeldigverklaring indien iemand ongeschikt wordt bevonden om aan het verkeer deel te nemen of de educatieve maatregel niet of onvoldoende heeft afgerond.

Uit de toelichting blijkt dat de sancties in het strafrecht, de huidige recidiveregeling en de maatregelen uit het bestuursrecht niet altijd zonder problemen samenlopen. Beoogd wordt om te komen tot een effectievere aanpak, een vereenvoudiging van het stelsel en een verbetering van de uitvoering.⁵⁸ Eén van de voorstellen daarvoor is de bevoegdheid van de rechter om een rijbewijs ongeldig te verklaren. De rechter kan hiertoe overgaan als een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt opgelegd en is al mogelijk bij één veroordeling, ongeacht eventuele eerdere veroordelingen. Daarmee onderscheidt de voorgestelde regeling zich van de huidige recidiveregeling, waarbij het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt na twee onherroepelijke veroordelingen.⁵⁹

De Afdeling merkt op dat het wenselijk is om duidelijk te maken op welke manier de overlap tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke procedure met de voorgestelde maatregelen effectiever en eenvoudiger wordt. De huidige recidiveregeling is volgens de toelichting slechts van beperkte toegevoegde waarde nu in de praktijk blijkt dat het rijbewijs van een groot deel van de recidivisten op het moment van recidive al ongeldig is verklaard op grond van bestuursrechtelijke maatregelen. Met het voorstel lijkt hierin geen verschil te worden aangebracht. De ongeldigverklaring van het rijbewijs door het CBR en de strafrechtelijke ongeldigverklaring van het rijbewijs kunnen immers naast elkaar bestaan.

Het wetsvoorstel regelt expliciet dat de rechter een rijbewijs ongeldig kan verklaren indien het rijbewijs reeds door het CBR ongeldig is verklaard en omgekeerd.⁶⁰ In de impactanalyse van het CBR komt naar voren dat het lastig is om aan burgers uit te leggen dat er twee instanties zijn die onafhankelijk van elkaar het rijbewijs ongeldig kunnen verklaren. Dit probleem blijft met het wetsvoorstel bestaan. Daarnaast wordt niet toegelicht of een bepaalde volgordelijkheid tussen de verschillende procedures wordt beoogd.

⁵⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 4. Inhoud wetsvoorstel: naar een effectiever en eenvoudiger stelsel.

⁵⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4. Recidiveregeling ernstige verkeersdelicten.

⁶⁰ Artikel I, onderdeel M (artikel 179b, tweede lid, Wegenverkeerswet).

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande om in de toelichting in te gaan op de vraag hoe de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures zich tot elkaar verhouden en hoe een problematisch geachte samenloop tussen het strafrecht en bestuursrecht met de nieuwe regeling wordt verbeterd.

Aan bovenstaande opmerkingen is gevolg gegeven door de toevoeging van een nieuwe paragraaf 4.3.4 in de memorie van toelichting, waarin uitdrukkelijker wordt ingegaan op de vraag hoe de mogelijkheid van rechterlijke ongeldigverklaring van het rijbewijs zich verhoudt tot de bestuursrechtelijke mogelijkheden tot ongeldigverklaring van het rijbewijs door het CBR.

Benadrukt wordt dat dit wetsvoorstel niet tot doel heeft om de duale handhavingsmogelijkheden van de WVV in te perken of samenloop uit te bannen. Dat tegen gedrag dat een gevaar voor de verkeersveiligheid oplevert zowel met bestuursrechtelijke als strafrechtelijke interventies kan worden opgetreden, is op zichzelf niet problematisch. In de praktijk is gebleken dat specifiek de samenloop tussen de recidiveregeling (artikel 123b WVV) en de bestuursrechtelijke mogelijkheden tot ongeldigverklaring van het rijbewijs wel als problematisch wordt ervaren. Uit de evaluatie van de recidiveregeling volgt onder meer dat de samenloop met (veelal op een eerder moment) opgelegde bestuursrechtelijke maatregelen ertoe leidt dat de recidiveregeling in de praktijk slechts beperkt effectief is in het tegengaan van rijden onder invloed (*Evaluatie Recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten*, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 29 398, nr. 495, p. 68). Met het oog op de samenloop met eerdere bestuursrechtelijke interventies was vooral problematisch dat het rijbewijs door toepassing van de recidiveregeling van rechtswege (een tweede keer) ongeldig werd. In dit verband is in de evaluatie voorgesteld om de recidiveregeling om te vormen door een aparte, door de strafrechter op te leggen maatregel. Dit stelt de rechter in staat om bij de (strafrechtelijke) ongeldigverklaring van het rijbewijs rekening te houden met reeds ingezette bestuursrechtelijke interventies.

Het wetsvoorstel maakt het wel mogelijk dat een rijbewijs dat eerder door het CBR door toepassing van bestuursrechtelijke bevoegdheden ongeldig is verklaard, ook in een latere strafrechtelijke procedure ongeldig kan worden verklaard. Andersom is het ook mogelijk dat het CBR in de situatie dat een rijbewijs al eerder door een beslissing van de strafrechter ongeldig is geworden, op een later moment via de bestuursrechtelijke route besluit tot ongeldigverklaring van het rijbewijs. Dat een rijbewijs tegelijkertijd zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk ongeldig kan worden verklaard, is wenselijk omdat beide procedures verschillende consequenties (kunnen) hebben voor de voorwaarden waar betrokkene aan dient te voldoen om een nieuw rijbewijs te verkrijgen. De reden waarom het rijbewijs ongeldig is verklaard, is namelijk van belang voor eventuele onderzoeken die door het CBR dienen te worden gedaan voordat een nieuw rijbewijs wordt afgegeven. Dit doet zich vooral voor indien de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke ongeldigverklaring verschillende aanleidingen hebben. Indien het CBR een rijbewijs ongeldig verklaart in verband met gevaarlijk rijgedrag en betrokkene niet meewerkt aan een opgelegde educatieve maatregel gedrag en verkeer, is het denkbaar dat bij de beoordeling van een aanvraag voor een nieuw rijbewijs andere onderzoeken dienen plaats te vinden dan in geval de strafrechter een rijbewijs ongeldig verklaart als onderdeel van een veroordeling wegens rijden onder invloed. Bij de aanvraag van een nieuw rijbewijs nadat het rijbewijs ongeldig is verklaard door de strafrechter vraagt het CBR informatie op bij het OM over de reden van de ongeldigheid. Voordat een nieuw rijbewijs wordt afgegeven, moet de veroor-

deelde aantonen te beschikken over zowel de vereiste rijvaardigheid als over de lichamelijke en geestelijke geschiktheid. Afhankelijk van de overtreding en of de bestuurder al eerder de fout in is gegaan, kan het CBR besluiten dat nader onderzoek nodig is om de vereiste rijvaardigheid en/of geschiktheid aan te tonen. De mogelijkheid van samenloop van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke ongeldigverklaring zorgt ervoor dat het CBR ten aanzien van beide trajecten in staat is om de juiste onderzoeken te verrichten op het moment dat betrokkene een nieuw rijbewijs aanvraagt.

5. Buitenlandse rijbewijzen

In het wetsvoorstel wordt aan de rechter de mogelijkheid gegeven om een rijbewijs ongeldig te verklaren. In de Wegenverkeerswet wordt onder «rijbewijs» verstaan een rijbewijs zoals bedoeld in artikel 107 van die wet. Dat artikel is slechts van toepassing op Nederlandse rijbewijzen.⁶¹ Het voorstel is daarmee alleen van toepassing op Nederlandse rijbewijzen en niet op rijbewijzen die zijn uitgegeven door buitenlandse bevoegde gezagsorganen aan personen die in Nederland woonachtig zijn. Niet duidelijk is of dit met het voorstel is beoogd. In de toelichting wordt hierop niet ingegaan.

Indien is beoogd dat de voorgestelde mogelijkheid tot rechterlijke ongeldigverklaring een bredere toepassing heeft dan slechts Nederlandse rijbewijzen, wijst de Afdeling op het volgende. Het voorstel raakt dan namelijk aan het vrij verkeer van personen van de Europese Unie. Op grond van artikel 11, tweede lid, van de Richtlijn betreffende het rijbewijs is naleving van strafrechtelijke en politieke bepalingen inzake de geldigheid van het rijbewijs door een andere lidstaat dan de lidstaat waar het rijbewijs is uitgegeven mogelijk indien de houder van het rijbewijs in deze lidstaat woonachtig is.⁶²

De artikelen in de Wegenverkeerswet die niet alleen van toepassing zijn op een rijbewijs zoals bedoeld in artikel 107 van die wet, bevatten ieder een lid of zinsnede die luidt: «Voor de toepassing van dit artikel wordt onder rijbewijs mede verstaan een rijbewijs, afgegeven door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland, waarvan de houder in Nederland woonachtig is.»⁶³ In de voorgestelde bepaling voor ongeldigverklaring van het rijbewijs ontbreekt een dergelijke zinsnede, waarmee wordt afgeweken van de systematiek van de Wegenverkeerswet.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken of het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Bovenstaande opmerkingen van de Afdeling zijn opgevolgd. Net als bij de bestaande recidiveregeling het geval is, is beoogd dat ongeldigverklaring van het rijbewijs door de rechter ook kan plaatsvinden indien sprake is van een buitenlands rijbewijs en de houder van het rijbewijs in Nederland woonachtig is. Daarom is een op het bestaande artikel 123b, vijfde lid, WVV gelijkende bepaling als vierde lid toegevoegd aan het voorgestelde artikel 179b WVV.

⁶¹ Zie artikel 108, eerste lid onder g en h, Wegenverkeerswet.

⁶² Richtlijn 2006/126/EG.

⁶³ Zie bijvoorbeeld artikelen 123b, vijfde lid, 126, zevende lid, 179, achtste lid, 180, achtste lid, Wegenverkeerswet.

6. Overgangsrecht

In het wetsvoorstel is een overgangsbepaling opgenomen die bepaalt dat de wet geen gevolgen heeft voor strafbare feiten die zijn begaan voor de inwerkingtreding van de wet. Volgens de toelichting is dit overgangsrecht opgenomen vanwege het verbod op terugwerkende kracht.

De Afdeling wijst in dit verband op artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Daarin is bepaald dat bij veranderingen in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, de voor de verdachte meest gunstige bepalingen worden toegepast. Volgens de Afdeling kunnen de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen onder omstandigheden gunstiger zijn dan de huidige regelgeving.

De Afdeling adviseert de overgangsbepaling in het wetsvoorstel aan te passen.

Bovenstaand advies is opgevolgd door in de oorspronkelijk voorgestelde overgangsbepaling de verwijzing naar strafbare feiten die zijn begaan voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel te schrappen. Voor wat betreft rijbewijzen die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ongeldig zijn geworden door toepassing van de recidiveregeling is overgangsrecht wel noodzakelijk. Immers dient verzekerd te worden dat de rechtsgevolgen van het ongeldig worden van dergelijke rijbewijzen ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in stand blijven. Daarbij is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de artikelen 122 en 126 WvW toe te voegen aan de overgangsbepaling. Hiermee wordt onder meer verzekerd dat de registratie van door de recidiveregeling reeds ongeldig geworden rijbewijzen ook na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel in het rijbewijzenregister zichtbaar blijft (en handhaving mogelijk blijft op het moment dat de politie een verdachte staande houdt wiens rijbewijs volgens het rijbewijzenregister als gevolg van de recidiveregeling ongeldig is).

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enkele verbeteringen van zuiver technische of redactionele aard in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting door te voeren.

Ik moge u 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 en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius