



Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Straf-en Sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Wetsvoorstel verbetering aanpak rijden onder invloed -
nader rapport

Datum

3 juni 2024

Ons kenmerk

5519448

Bijlage(n)

6

1. Aanleiding

Op 13 maart jl. heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: RvS) advies uitgebracht over bovenstaand wetsvoorstel. De RvS 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 (dictum C).

Het advies heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Het concept-nader rapport is gereed, het wetsvoorstel kan daarmee – na aanvaarding door de ministerraad – bij de Tweede Kamer worden ingediend.

2. Geadviseerd besluit

U wordt verzocht in te stemmen met het agenderen van het nader rapport bij de ministerraad en het aansluitend indienen van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

3. Kernpunten

A. Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat diverse maatregelen waarmee bestuurders die deelnemen aan het verkeer onder invloed van alcohol, drugs of andere stoffen die de rijvaardigheid op nadelige wijze beïnvloeden (of een combinatie daarvan, hierna: rijden onder invloed) strafrechtelijk steviger kunnen worden aangepakt. Deze maatregelen gelden voor alle verkeersdelicten waarvoor een ontzegging van de rijbevoegdheid (hierna: rijontzegging) kan worden opgelegd en zijn dus niet beperkt tot rijden onder invloed. Voor een uitgebreidere omschrijving wordt verwezen naar een eerder aan u voorgelegde nota d.d. 10 juni 2023 (zie bijlage).

B. Advies Raad van State + verwerking

Hieronder zijn de belangrijkste adviespunten van de RvS weergegeven, tezamen met de verwerking daarvan in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Uitbreiding maatregelen naar andere verkeersfeiten dan rijden onder invloed

De RvS merkt op dat de nieuwe maatregelen uit het wetsvoorstel niet alleen kunnen worden opgelegd bij een veroordeling wegens rijden onder invloed, maar ook bij een veroordeling wegens een ander ernstig verkeersdelict waarbij een rijontzegging wordt opgelegd. De RvS heeft geen principiële bezwaren tegen die uitbreiding, maar stelt wel dat de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van die uitbreiding niet voldoende is gemotiveerd. Ter opvolging is de memorie van

toelichting op deze punten aangevuld. Daarbij is benadrukt dat het regelmatig voorkomt dat personen die wegens andere verkeersfeiten dan rijden onder invloed een rijontzegging opgelegd krijgen, toch weer deelnemen aan het verkeer. Hoewel dit nu al strafbaar is (artikelen 9 en 176, tweede lid, Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WVW), maximaal een jaar gevangenisstraf), weerhoudt dit dergelijke veroordeelden niet van overtreding van de rijontzegging. Om tot een betere naleving van de rijontzegging te komen, is het nodig dat de nieuwe maatregelen voor rijden onder invloed ook in dergelijke zaken kunnen worden toegepast.

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Straf- en Sanctierecht

Datum

3 juni 2024

Ons kenmerk

5519448

Noodzaak en subsidiariteit vervangende hechtenis

Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid om vervangende hechtenis toe te passen op personen die een opgelegde rijontzegging overtreden. De RvS constateert dat vervangende hechtenis een bestaande 'stok achter de deur' is voor de naleving van een opgelegde geldboete, taakstraf of vrijheidsbeperkende maatregel, maar stelt dat de introductie van vervangende hechtenis wegens overtreding van een rijontzegging onvoldoende is gemotiveerd, onder andere in het licht van artikel 15 van de Grondwet, artikel 5 van het EVRM en artikel 6 van het EU-grondrechtenhandvest.

Dit advies is opgevolgd door toevoeging van een nieuwe paragraaf in de memorie van toelichting waarin de noodzaak en subsidiariteit van de vervangende hechtenis aan de hand van voornoemde artikelen nader is uiteengezet. Ook is benadrukt dat de vervangende hechtenis strekt tot naleving van de al eerder opgelegde rijontzegging, en niet bedoeld is als leedtoevoeging (extra straf) na schending van een rijontzegging.

Minimale duur vervangende hechtenis

In het wetsvoorstel was aanvankelijk een minimale duur van de vervangende hechtenis van twee weken opgenomen. Hiermee werd een voldoende afschrikwekkende werking beoogd, met als doel een betere naleving van de rijontzegging. De rechter-commissaris kan door de mogelijkheid van 'gedeeltelijke tenuitvoerlegging' in uitzonderlijke gevallen besluiten dat een kortere duur dan het minimum van twee weken wordt toegepast.

De RvS stelt dat de noodzaak om een minimale duur aan de vervangende hechtenis te verbinden onvoldoende is gemotiveerd en acht het minimum van twee weken te lang, mede gelet op de bestaande minimale duur van de vervangende hechtenis bij niet-betaling van een geldboete of niet-uitvoeren van een taakstraf (minimaal een dag) en bij overtreding van de vrijheidsbeperkende maatregel (minimaal drie dagen).

In reactie op dit punt is nader toegelicht waarom het gelet op de afschrikwekkende werking nodig is om een minimale duur aan de vervangende hechtenis te verbinden. Wel is dit minimum teruggebracht van twee weken naar drie dagen, waarbij dezelfde duur is gekozen als nu het geval is bij overtreding van de vrijheidsbeperkende maatregel (zelfstandig gebieds- of contactverbod). Het advies van de RvS wordt hiermee gedeeltelijk opgevolgd.

Overgangsrecht

Het wetsvoorstel bevatte een overgangsbepaling die voorschreef dat het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor strafbare feiten die voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn gepleegd. De RvS achtte deze overgangsbepaling

onnodig in het licht van artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, dat bepaalt dat bij een verandering van wetgeving de voor de verdachte meest gunstige bepalingen moeten worden toegepast. Op basis hiervan is de betreffende overgangsbepaling geschrapt. Dit betekent dat de officier van justitie bij gevallen van rijden onder invloed die voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel hebben plaatsgevonden, van geval tot geval dient te beoordelen of de ongeldigverklaring van het rijbewijs wordt geëist. Het openbaar ministerie heeft aangegeven zich hierin te kunnen vinden.

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Straf- en Sanctierecht

Datum

3 juni 2024

Ons kenmerk

5519448

Wel is er voorzien in overgangsrecht om de rechtsgevolgen te behouden van rijbewijzen die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel door toepassing van de recidiveregeling al ongeldig waren geworden in stand te laten.

Overige adviespunten

In navolging van het advies van de RvS zijn daarnaast de volgende wijzigingen aangebracht:

- In het wetsvoorstel is geëxpliciteerd dat hoger beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Door een wetstechnische omissie was deze mogelijkheid wel genoemd in de memorie van toelichting, maar niet in het wetsvoorstel opgenomen. Dit is hersteld naar aanleiding van het advies van de RvS op dit punt.
- In de memorie van toelichting is uitvoeriger ingegaan op de betrokkenheid van (uitvoerings)organisaties bij het wetsvoorstel en de eerdere keuze om pas uitvoeringstoetsen bij deze organisaties aan te vragen op het moment dat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard (inclusief eventuele amendementen, waarna het wetsvoorstel inhoudelijk niet meer kan wijzigen).
- In de memorie van toelichting is aangevuld hoe de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis zich verhoudt tot de mogelijkheid van afzonderlijke vervolging wegens overtreding van artikel 9 WVV, dit in het licht van het verbod op dubbele bestraffing van hetzelfde strafbare feit (ne bis in idem, artikel 68 Sr). Hoewel het juridisch is toegestaan dat beide wegen worden bewandeld, heeft het openbaar ministerie aangegeven in de praktijk doorgaans te kiezen voor ofwel de toepassing van vervangende hechtenis, ofwel vervolging wegens overtreding van artikel 9 WVV.
- Nader is ingegaan op de samenloop tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke trajecten die tot ongeldigverklaring van het rijbewijs kunnen leiden.
- In het wetsvoorstel is verduidelijk dat de bevoegdheid tot ongeldigverklaring ook op buitenlandse rijbewijzen kan worden toegepast, net als nu ook al ten aanzien van de recidiveregeling het geval is.

C. Nadere adviezen

Lopende de advisering door de RvS heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) op 26 februari 2024 advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Dit advies is direct na ontvangst ter kennis van de RvS gebracht, zodat de RvS het advies bij haar eigen advisering heeft kunnen betrekken.

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geen inhoudelijke opmerkingen bij het wetsvoorstel, maar adviseert wel in een aparte paragraaf in de memorie van toelichting in te gaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de verwerking van persoonsgegevens. Aan dit advies is gevolg gegeven door een afzonderlijk

hoofdstuk over gegevensverwerking aan de memorie van toelichting toe te voegen.

Ook zijn tijdens de advisering door de RvS nadere adviezen door IenW ontvangen van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en de Dienst wegverkeer (RDW). Deze adviezen hebben geleid tot ondergeschikte aanpassingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, onder meer ten aanzien van de toepassing van de maatregelen uit het wetsvoorstel op buitenlandse rijbewijzen.

Ook is de JenV-wetgevingstoets van het nader rapport voltooid. Dit heeft geleid tot enkele wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, waarbij in laatstgenoemd stuk met name aanvullingen zijn opgenomen over de verhouding van de vervangende hechtenis tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

4. Toelichting

4.1. Politieke context

Het verbeteren van de aanpak van rijden onder invloed kan naar verwachting op brede steun in beide Kamers rekenen, nu in de afgelopen tijd een stijging waar te nemen is in het aantal personen dat met alcohol en/of drugs achter het stuur plaatsneemt en het aantal dodelijke verkeersslachtoffers.

4.2. Krachtenveld

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is de tweede ondertekenaar van het wetsvoorstel. De stukken worden parallel aan hem voorgelegd. Door JenV zijn de stukken afgestemd met het openbaar ministerie en door IenW met het CBR en de RDW. De RDW heeft vanuit de verantwoordelijkheid voor het rijbewijsregister geadviseerd het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een aantal ondergeschikte punten te wijzigen of te verduidelijken, dit is opgevolgd.

Het openbaar ministerie staat positief tegenover de voorgestelde opvolging van het advies van de RvS. Het CBR is kritisch op de mogelijke samenloop van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen door dit wetsvoorstel en de begrijpelijkheid hiervan voor zowel de burger als de handhavende instanties.

4.3. Uitvoering

Zoals eerder genoemd, zullen de uitvoeringstoetsen door de betrokken (uitvoerings)organisaties worden uitgevoerd nadat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard. Een nadere toelichting hierop is gegeven in de bijgevoegde nota d.d. 1 juni 2023.

4.4. Implementatie

In overleg met het openbaar ministerie is de voorgenomen inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bepaald op 2028. Dit houdt verband met de introductie van het nieuwe zaakstelsel EMMA. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de eerder aan u voorgelegde nota d.d. 10 oktober 2023.

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Straf- en Sanctierecht

Datum

3 juni 2024

Ons kenmerk

5519448

4.5. Communicatie

Met DCom zal worden afgestemd of en op welke wijze aandacht zal worden gegeven aan de indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Straf-en Sanctierecht

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Datum

3 juni 2024

Ons kenmerk

5519448

6. Bijlagen

- a) het conceptwetsvoorstel met memorie van toelichting;
- b) het concept-nader rapport
- c) het aanbiedingsformulier voor de ministerraad
- d) het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
- e) Het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens en de nadere adviezen van het CBR en de RDW
- f) de genoemde nota's van 1 juni 2023 en 10 oktober 2023