

Vergaderjaar 2018–2019

35 086

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafrecht in verband met strafbaarstelling van zeer gevaarlijk rijgedrag en verhoging van de strafmaxima van enkele ernstige verkeersdelicten met het oog op versterking van de verkeershandhaving (aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in een wijziging van enkele bepalingen van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) en het Wetboek van Strafrecht (Sr) met het oog op de versterking van de strafrechtelijke handhaving van enkele ernstige verkeersdelicten. Dodelijke verkeersongevallen kunnen het gevolg zijn van slechts een kort moment van onoplettendheid, waardoor een gedragsregel wordt overtreden en de bestuurder ongewild een ernstig gevolg in het leven roept. Er zijn echter ook gevallen waarbij een bestuurder, zonder acht te slaan op de veiligheid en risico's voor anderen, zich volstrekt onverantwoordelijk in het verkeer gedraagt, maar waarbij – toevallig of door grote oplettendheid van andere weggebruikers – geen verstrekende gevolgen optreden. De grote diversiteit aan zaken maakt de verkeershandhaving complex. Het is van belang dat het verkeersstrafrecht zodanig is vormgegeven dat op een passende wijze kan worden gereageerd op het brede spectrum van zaken waarbij rekening wordt gehouden met de concrete feiten en omstandigheden van het geval. De grote gevolgen die verkeersongevallen kunnen hebben voor het slachtoffer en zijn of haar naasten vragen hierom. Maar ook wanneer ernstige overtredingen met grote risico's voor de verkeersveiligheid gelukkigerwijs zonder gevolgen blijven, moet daartegen krachtig kunnen worden opgetreden.

Tot voor kort ontbrak een breed gedragen beeld van de praktijk van de straftoemeting bij ernstige verkeersdelicten. Op verzoek van mijn ambtsvoorganger heeft de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) daarom in 2017 onderzoek gedaan naar de straftoemeting bij ernstige verkeersdelicten («Ernstige verkeersdelicten», Rijksuniversiteit Groningen, 2017 WODC, Ministerie van Justitie). In dezelfde periode is door Intervict (Tilburg University) in opdracht van Fonds Slachtofferhulp een onderzoek uitgevoerd dat betrekking heeft op de vraag hoe slachtoffers van verkeersdelicten de (uitkomst van) de strafprocedure ervaren en dat bespreekt welke wettelijke, beleidsmatige en jurisprudentiële ontwikke-

lingen zich hebben voorgedaan die van invloed kunnen zijn op de straf in concrete verkeerszaken («Verkeersslachtoffers. Over de strafrechtelijke reactie op (ernstige) verkeersdelicten.», Tilburg University, Tilburg, december 2016).

De onderzoekers van de RUG constateren dat de straftoemeting bij ernstige verkeersdelicten over het geheel genomen adequaat is te noemen. De strafmaat valt hoger uit naarmate de ernst van de gedraging toeneemt. De belangrijkste conclusie betreft de constatering dat er een groot verschil bestaat in strafmaat voor iemand die slachtoffers maakt bij zeer gevaarlijk rijgedrag en iemand die met hetzelfde gedrag door een gelukkig toeval niemand letsel toebrengt (vgl. Kamerstukken II 2016/17, 29 398, nr. 567). Hierdoor is sprake van een «strafgat» tussen (zeer) gevaarlijk rijgedrag zonder of (zeer) gevaarlijk rijgedrag met gevolgen. Uit het onderzoek van de RUG blijkt verder dat bij bepaalde verkeersovertredingen het huidige strafmaximum niet de in de rechtspraak benodigde ruimte biedt. De onderzoekers van Intervict leiden uit de antwoorden af dat de respondenten relatief tevreden zijn over de procedurele aspecten van hun strafzaak. Ten aanzien van de uitkomst van de strafprocedure waren de respondenten minder tevreden. Die ontevredenheid gold zowel voor de kwalificatie van het delict als voor de opgelegde straf. De bevindingen van de onderzoekers leiden tot concrete aanbevelingen waaraan het onderhavige voorstel uitvoering geeft. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld:

- het grote verschil weg te nemen in strafmaximum bij (zeer) gevaarlijk rijgedrag zonder en met gevolgen door:
 - het strafmaximum bij gevaarlijk rijgedrag dat zonder gevolgen is gebleven (artikel 5 WVV 1994) te verhogen;
 - een strafbaarstelling te introduceren voor zeer gevaarlijk rijgedrag dat zonder gevolgen is gebleven met een nieuw artikel 5a WVV 1994;
 - in de wet te expliciteren waar roekeloosheid bij zeer gevaarlijk rijgedrag met gevolgen (artikel 175 WVV 1994) in kan bestaan door een koppeling te maken met de voorgestelde strafbaarstelling van artikel 5a WVV 1994.
- het strafmaximum te verhogen bij rijden onder invloed, doorrijden na een ongeval en rijden zonder (geldig) rijbewijs.
- de misdrijven in de WVV 1994 als soortgelijk misdrijf aan te merken in de algemene recidiveregeling uit het Wetboek van Strafrecht.

De voorstellen vormen een uitwerking van door de regering toegezegde maatregelen die wenselijk en noodzakelijk worden geacht ter bevordering van de verkeersveiligheid (Kamerstukken II 2016/17, 29 398, nr. 567). Voorts wil dit voorstel een bijdrage leveren aan het onderdeel «verkeersveiligheid» uit het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst». Gevaarlijk en onverantwoord rijgedrag wordt de betrokkene – gelet op het in gevaar brengen van de verkeersveiligheid en de ernst van de gedraging – zwaar aangerekend. Met dit voorstel beoogt de regering tot slot uitvoering te geven aan de toezeggingen die zijn gedaan tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Kamerstukken II 2017/18, 34 775-VI) en tijdens het algemeen overleg «verkeersveiligheid» met de Tweede Kamer van 14 december 2017 (Kamerstukken II 2017/18, 29 398, nr. 576) ten aanzien van het appen achter het stuur.

Het wetsvoorstel geeft de rechter meer mogelijkheden om een passende straf op te leggen bij de verscheidenheid die het verkeersstrafrecht kenmerkt. Centraal staan hierbij de strafverhoging van artikel 5 WVV 1994 en de introductie van artikel 5a WVV 1994. Deze wetswijzigingen strekken ertoe het mogelijk te maken dat (zeer) gevaarzettend gedrag zonder gevolgen zwaarder kan worden bestraft. Daarnaast heeft het voorgestelde

artikel 5a WVV 1994 een aanvullende functie doordat dit voorschrift op het niveau van de wet expliciteert welk gedrag in elk geval onder roekeloosheid wordt verstaan. Het voorschrift krijgt daarmee ook belangrijke betekenis voor de toepassing van artikel 6 WVV 1994 (zeer gevaarlijk rijgedrag met ernstige gevolgen). Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de breed gedragen wens om het begrip «roekeloosheid» in het verkeer nader in te vullen. Bij de introductie van het begrip roekeloosheid in het verkeersstrafrecht is toegelicht dat het doel van deze «meest ernstige vorm van schuld» is om een adequate bestraffing mogelijk te maken van alle gevallen waarin sprake is van zeer onvoorzichtig rijgedrag waarbij welbewust met ernstige gevolgen onaanvaardbare risico's zijn genomen. Uit de eerdergenoemde wetenschappelijke onderzoeken blijkt evenwel dat de rechter eigenlijk maar in heel specifieke gevallen – bij enkele soorten gedragingen – bewezen verklaart dat van roekeloosheid sprake is. Hierdoor is het toepassingsbereik van roekeloosheid te beperkt en daarom beoogt dit wetsvoorstel dat bereik weer te verbreden in lijn met de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever. Naast deze kernonderdelen bevat dit wetsvoorstel, zoals aangegeven, voorstellen tot strafverhoging voor een aantal specifieke verkeersdelicten waarvoor het huidige strafmaximum in de meer ernstige gevallen blijkens onderzoek knelt. De regering gaat er van uit dat de verhoging van de wettelijke strafmaxima zijn doorwerking zal hebben op de praktijk, zeker in geval van recidive. Daarom is het van belang dat in de richtlijnen van het OM en de landelijke oriëntatiepunten van de rechtspraak aandacht is voor de voorgestelde wijzigingen. Deze instrumenten zijn immers eveneens van belang om het «strafgat» bij de straftoemeting van ernstige verkeersdelicten in de praktijk weg te nemen.

Over het ontwerp van dit wetsvoorstel is advies ontvangen van het College van procureurs-generaal (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad voor de rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het Fonds Slachtofferhulp (Fonds) en de Politie¹. Tevens zijn de resultaten en aanbevelingen van de eerdergenoemde onderzoeken besproken in een expertmeeting. Hieraan namen experts deel vanuit de kringen van de rechtspraak, het OM, de politie, advocatuur, wetenschap en het Fonds.

Het OM heeft met grote instemming kennisgenomen van de in het wetsvoorstel opgenomen voorstellen. De voorstellen zijn een uitwerking van de door de regering toegezegde maatregelen die wenselijk en noodzakelijk worden geacht ter bevordering van de verkeersveiligheid. Het OM onderschrijft deze wens en deze noodzaak en kan zich om die reden beslist vinden in de gedane voorstellen tot verbetering van de straftoemeting bij ernstige verkeersdelicten.

Ook het Fonds waardeert dat met de voorgestelde wijzigingen meer recht wordt gedaan aan de ernst van de situatie en de gevolgen voor slachtoffers en nabestaanden van ernstige verkeersdelicten. Het Fonds juicht daarbij het nieuw voorgestelde artikel 5a WVV 1994 toe waarmee kan worden voorzien in een strafbaarstelling voor zeer gevaarlijk rijgedrag waarbij iemand bij toeval geen slachtoffers maakt. Ook staat het achter de keuze om een nadere invulling aan het begrip roekeloosheid te geven op de wijze als voorgesteld in dit wetsvoorstel.

De NOvA merkt op dat het wetsvoorstel op onderdelen een zinvolle aanvulling vormt op de huidige strafbepalingen in de Wegenverkeerswet 1994. Voor een aantal onderdelen vraagt zij specifieke aandacht. Hierna in deze memorie van toelichting wordt nadrukkelijk ingegaan op de diverse opmerkingen van de NOvA waar deze aan de orde zijn.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De Politie verwelkomt de introductie van de nieuwe strafbaarstelling van zeer gevaarlijk rijgedrag dat louter door toeval zonder gevolgen is gebleven. Tegelijkertijd maakt de Politie opmerkingen over de handhaafbaarheid hiervan. Voorts constateert de Politie – evenals het OM – dat in het wetsvoorstel geen voorstellen worden gedaan ten aanzien van de uitbreiding van de opsporingsbevoegdheden voor de Politie bij het doorrijden na een ongeval. Graag merk ik daarover het volgende op. In mijn brief van 20 juli 2017 (Kamerstukken 2016/17, 29 398, nr. 567) heb ik aangegeven ten aanzien van ernstige gevallen van doorrijden na een ongeval te willen voorzien in meer opsporingsbevoegdheden. Deze aanpassing wordt evenwel niet doorgevoerd in dit wetsvoorstel, maar zal om redenen van systematiek en consistentie haar beslag krijgen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nrs. 395, 402). Te denken valt in dit verband bijvoorbeeld aan de mogelijkheid de officier van justitie ook buiten de situatie van heterdaad aanhouding kan bevelen van de verdachte van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van een jaar of meer is gesteld. Uit het advies van de Politie zijn voorts de redactionele opmerkingen overgenomen, met uitzondering van de overweging om het voorgestelde artikel 5a te beperken tot de bestuurder.

De Rvdr en de NVvR onderkennen het belang van het wetsvoorstel voor de rechtspraak, te weten het steviger kunnen optreden tegen verkeerspijlaten en mensen die heel gevaarlijk aan het verkeer deelnemen. In hun adviezen zijn zij hoofdzakelijk kritisch ingegaan op de uitwerking van de nieuwe strafbaarstelling van zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen (artikel 5a WvW 1994) en de nadere invulling van het begrip roekeloosheid. Zowel de Raad als de NVvR geven, in afwijking van de door dit wetsvoorstel voorgestane benadering, in overweging het begrip roekeloosheid in de Wegenverkeerswet 1994 te laten vervallen. Zij doen daartoe alternatieve voorstellen. Op deze opmerkingen en de door hen gedane voorstellen zal ik bij de toelichting op de desbetreffende onderdelen nader ingaan. Dit geldt evenzo voor de specifieke vraagpunten uit de overige adviezen over het wetsvoorstel.

Voorts heb ik ervoor gekozen – naar aanleiding van de adviezen – de opsomming van de gedragingen in het voorgestelde artikel 5a WvW 1994 niet-limitatief te laten zijn. Ook andere, soortgelijke verkeersgedragingen dan de al opgesomde gedragingen kunnen immers leiden tot zeer gevaarlijk en strafwaardig rijgedrag. Dit wordt nader toegelicht in de toelichting op dat artikel.

Tot slot zijn naar aanleiding van de internetconsultatie in totaal vijf reacties ontvangen. Een aantal respondenten onderschrijven de voorstellen om te komen tot aanscherping van de huidige regels. De gedane opmerkingen met betrekking tot de voorgestelde strafbaarstelling van zeer gevaarlijk rijgedrag zonder ernstige gevolgen zijn verwerkt in de toelichting op het nieuwe artikel 5a WvW 1994. Wat betreft de opmerking om de Wet schadefonds geweldsmisdrijven aan te passen opdat ook de artikelen 5 en 5a (nieuw) WvW 1994 hieronder kunnen worden geschaard, kan worden opgemerkt dat in de WvW 1994 de mogelijkheid tot tegemoetkoming van nabestaanden is beperkt tot gevallen van dood door (ernstige) schuld in het verkeer, zoals bedoeld in artikel 6 WvW 1994. Het wetsvoorstel strekt er niet toe te voorzien in een uitbreiding van compensatiemogelijkheden.

Deze memorie van toelichting bespreekt de voorgestelde wijzigingen in een volgorde die begint met de voorstellen ten aanzien van het wegnemen van het verschil in strafmaat tussen gevaarlijk rijgedrag zonder en met ernstige gevolgen, met inbegrip van het gebruik van een

mobiele telefoon in het verkeer (paragraaf 2). De verhoging van de strafmaxima bij enkele ernstige verkeersdelicten en verduidelijking van de algemene recidiveregeling uit het Wetboek van Strafrecht in verband met de versterking van de verkeershandhaving komen aan de orde in paragraaf 3. Vervolgens (paragraaf 4) wordt ingegaan op de gevolgen voor de uitvoering en financiën. Afgesloten wordt met een toelichting per artikel waarin ook de voorgestelde wijzigingen overzichtelijk zijn opgenomen in een tabel.

2. Gevaarlijk en zeer gevaarlijk rijgedrag zonder en met gevolgen

2.1 Gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen (artikelen 5 en 177 WVV 1994)

Op grond van artikel 5 WVV 1994 is het een ieder verboden zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer wordt gehinderd of kan worden gehinderd. Het onderzoek van de RUG geeft een rijkgeschakeerd beeld van de straftoemeting bij overtreding van deze gedragsregel, ook wel de grondnorm voor een veilig en ordelijk verloop van het verkeer genoemd. Het gaat hier zowel om ongevallen met schuld maar zonder ernstige gevolgen als om ongevallen met ernstige gevolgen maar enkel een (zeer) lichte mate van schuld. Overtreding van artikel 5 WVV 1994 wordt bedreigd met een vrijheidsstraf van twee maanden of geldboete van de tweede categorie (artikel 177 WVV 1994). Uit het onderzoek van de RUG blijkt dat het als een lacune wordt ervaren in het stelsel van strafbaarstellingen binnen het verkeersstrafrecht dat er een zwaardere strafbaarstelling ontbreekt voor (zeer) gevaarlijk rijgedrag dat zonder gevolgen is gebleven. In de gepubliceerde rechtspraak kunnen een aantal recente strafzaken worden geïdentificeerd waarin – aldus het onderzoek – de mogelijkheid van een hogere vrijheidsstraf dan twee maanden van nut zou zijn geweest (Onderzoek RUG, p. 378–379). Het gaat daarbij steeds om (ernstige) gedragingen in het verkeer die uiteindelijk enkel tot een veroordeling wegens artikel 5 WVV 1994 hebben geleid. Voor die gevallen komt het wenselijk voor het strafmaximum van artikel 5 WVV 1994 te verhogen naar zes maanden hechtenis of geldboete van de derde categorie. Daarmee zal zijn voorzien in de mogelijkheid voor een passende bestraffing voor die gevallen waarin de bestuurder een buitengewoon ernstig verwijt kan worden gemaakt terwijl het gevaarlijke verkeersgedrag – door het niet optreden van schade of letsel – geen overtreding van artikel 6 WVV 1994 oplevert en evenmin een overtreding zou opleveren van het hierna te bespreken nieuwe artikel 5a WVV 1994.

2.2 Zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen (artikelen 5a (nieuw) en 176 WVV 1994)

De huidige wetgeving kent geen strafbaarstelling van zeer gevaarlijk rijgedrag dat zonder gevolgen is gebleven. Met het huidige stelsel hangt de toevallig ongelukkige bestuurder die culpoos een ernstig verkeersongeval veroorzaakt een zware straf boven het hoofd, de roekeloos gelukkige, die ondanks zijn roekeloosheid geen ongeval veroorzaakt een duidelijk lagere straf. Dit verschil in strafmaat is niet goed te rechtvaardigen, zeker niet in de – ook uit de gepubliceerde rechtspraak bekende – gevallen waarin bestuurders zeer welbewust en dikwijls aaneengesloten ernstige verkeersovertredingen begaan. Dat de door hen veroorzaakte zeer gevaarlijke situatie uiteindelijk niet tot een of meer ongevallen heeft geleid, is dan ook meer toeval of geluk te noemen. Het welbewust doen ontstaan van zulke zeer gevaarlijke situaties behoeft een passende strafrechtelijke reactie. Tegen deze achtergrond stelt de regering voor een nieuw artikel 5a WVV 1994 in te voeren dat ziet op een strafbaarstelling van zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen. Deze strafbaarstelling wil

tot uitdrukking brengen dat onverantwoordelijk rijgedrag in het verkeer waarvan men weet dat dat zeer gevaarlijke situaties voor medeweggebruikers in het leven roept zwaar wordt aangerekend. Gelet op de intensiteit van het verkeer en het vertrouwen waarmee men aan het verkeer moet kunnen deelnemen, rust er een grote verantwoordelijkheid op verkeersdeelnemers om de veiligheid in het verkeer niet in gevaar te brengen. Een strafbaarstelling die op zeer gevaarlijk rijgedrag ziet, geeft naar de mening van de regering ook in dat opzicht beter uitdrukking aan het verwijt dat de dader treft. Bij zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen is het etiket «poging tot doodslag of zware mishandeling» niet passend, terwijl een veroordeling wegens «gevaarlijk rijden» (overtreding van artikel 5 WVV 1994) ook geen recht doet aan het ernstige verwijt dat de dader wordt gemaakt.

Bij de vormgeving van artikel 5a WVV 1994 is – overeenkomstig de aanbevelingen van het onderzoek door de RUG – aangesloten bij de Duitse strafbaarstelling van zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen (Par. 315c Strafgesetzbuch). Het voorgestelde artikel bevat het opzettelijk in ernstige mate schenden van verkeersregels waardoor levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander te duchten is. Het gaat daarbij om verkeersovertredingen uit het veel bredere gamma van verkeersovertredingen dat in de WVV 1994 en de daarop gebaseerde regelgeving strafbaar is gesteld. Op deze wijze wordt voor iedereen – de burger die aan het verkeer deelneemt maar ook de rechter en procespartijen – duidelijker van welke normen het overtreden een zodanig gevaar kan opleveren voor andere verkeersdeelnemers dat – ondanks dat het zeer gevaarlijke rijgedrag in dit geval zonder gevolgen is gebleven – een hogere straf gerechtvaardigd is dan thans onder vergelijkbare omstandigheden kan worden opgelegd. Strafbaarheid zou bijvoorbeeld onder het nieuwe artikel 5a WVV 1994 kunnen worden aangenomen wanneer een verdachte tijdens het rijden zijn mobiele telefoon vasthoudt, de maximumsnelheid aanzienlijk overschrijdt, rode lichten negeert, zich op de verkeerde wegheeft begeeft, terwijl zeer goed voorstelbaar was dat een (dodelijk) ongeval kon plaatsvinden. Indien de verdachte ook nog onder invloed van alcohol en/of drugs verkeerde, zal de rechter hiermee rekening houden bij het bepalen van de strafmaat. In het licht van de strafmaxima die op de overtreding van artikel 5 WVV 1994 (aangepast zoals voorgesteld) en op het misdrijf van artikel 6 WVV 1994 zijn gesteld, komt de regering een wettelijk strafmaximum van twee jaar voor het misdrijf van artikel 5a WVV 1994 redelijk voor. De Duitse strafbaarstelling kent een strafmaximum dat varieert van twee tot vijf jaar en in Spanje geldt een strafmaximum van maximaal twee jaar indien sprake is van roekeloosheid waarbij lijf of leven van derden in gevaar is gebracht.

Met het OM en de politie ben ik van oordeel dat het voorgestelde artikel een handzaam en handhaafbaar instrument moet zijn. De opmerkingen van deze instanties alsmede de opmerkingen van de NOvA, de Rvdr, de NVvR en het Fonds ten aanzien van dit artikel neem ik ter harte. Deze opmerkingen hebben geleid tot diverse wijzigingen in het artikel zelf en in de toelichting op het artikel. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel (artikel I, onderdeel A).

2.3 Roekeloosheid bij zeer gevaarlijk rijgedrag met gevolgen (artikelen 5a, 6 en 175 WVV 1994)

Op grond van artikel 6 WVV 1994 is het een ieder die aan het verkeer deelneemt verboden zich zodanig te gedragen dat een aan zijn schuld te wijten verkeersongeval plaatsvindt waardoor een ander wordt gedood of waardoor een ander zwaar lichamelijk letsel wordt toegebracht of zodanig lichamelijk letsel dat daaruit tijdelijke ziekte of verhindering in de

uitoefening van de normale bezigheden ontstaat. Uit artikel 175 WVV 1994 kan worden afgeleid dat het wettelijk strafmaximum dat bij overtreding van artikel 6 WVV 1994 van toepassing is, sterk kan verschillen. Artikel 6 WVV 1994 komt alleen in beeld bij een ongeval met ernstige gevolgen en indien dit ongeval aan de schuld van de dader is te wijten. Het betreft een zogenoemd culpoos gevolgsdelict: de schuld (culpa) is betrokken op een gevolg.

Met de Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima (Stb. 2006, 23) werden de wettelijke strafmaxima van een aantal culpoze delicten gewijzigd. Bij die gelegenheid is tevens het begrip «roekeloosheid» als wettelijke term geïntroduceerd. Binnen het bestaande bereik van schuld werd de zwaarste vorm van het culpoze delict – dat is die waarbij de schuld bestaat in roekeloosheid – zowel in het verkeersstrafrecht als in het commune strafrecht van een eigen strafmaximum voorzien met als gevolg een verdubbeling van de strafmaxima indien de schuld bestaat uit roekeloosheid. Bij dood door schuld (artikel 307, tweede lid, Sr) leidt dit tot een strafmaximum van vier jaren, terwijl roekeloosheid in de zin van de artikelen 6 en 175, tweede lid, WVV 1994, bij een dodelijk ongeval een strafmaximum van zes jaren kan opleveren. Dit past in de mate waarin de specifieke verkeerscontext hogere strafmaxima kan rechtvaardigen (Kamerstukken II, 2001/02, 28 484, nr. 3, p. 12). Met de introductie van het begrip roekeloosheid in de Wegenverkeerswet 1994 is beoogd een adequate bestraffing mogelijk te maken in alle gevallen waarin sprake is van zeer onvoorzichtig rijgedrag waarbij welbewust met ernstige gevolgen onaanvaardbare risico's zijn genomen (Kamerstukken II, 2001/02, 28 484, nr. 3).

De Hoge Raad heeft de eisen waaraan het bewijs van roekeloosheid moet voldoen in een aantal overwegingen uiteengezet (ECLI:NL:HR:2013:960). De overwegingen maken duidelijk dat de Hoge Raad strikte eisen stelt aan het bewijs van roekeloosheid. De rechter moet zich bij zijn oordeel dat van roekeloosheid sprake is volgens de Hoge Raad materieelrechtelijk op een tweetal punten baseren. Ten eerste de omschrijving van het begrip roekeloosheid. Voor de bewezenverklaring van roekeloosheid eist de Hoge Raad een «buitengewoon onvoorzichtige gedraging» die een «zeer ernstig gevaar» in het leven heeft geroepen. Ten tweede is de aanwezigheid van één of meer strafverzwarringsgronden uit het derde lid van artikel 175 WVV 1994 doorgaans niet voldoende om vast te stellen dat de verdachte zich roekeloos heeft gedragen.

De door de Hoge Raad gestelde eisen aan het begrip roekeloosheid bij de afdoening van ernstige verkeersdelicten hebben ertoe geleid dat veroordelingen waarin de feitenrechter roekeloosheid – als zwaarste vorm van schuld – bewezen verklaarde, in veel gevallen zijn gecasseerd. In de eerste plaats heeft dit gevolgen voor de straf, na verwijzing is deze in sommige strafzaken aanzienlijk verlaagd. In de tweede plaats heeft deze rechtspraak tot gevolg dat de maximumstraf die de wetgever voor de ernstigste gevallen van dood door schuld op negen jaar heeft bepaald, feitelijk slechts in uitzonderingsituaties van toepassing is. Ook de onderzoekers van Intervict geven aan dat de analyse van rechtszaken toont dat de eisen waaraan het bewijs van roekeloosheid volgens de Hoge Raad moet voldoen een duidelijke weerslag heeft gehad op de lagere rechtspraak, en dat roekeloosheid slechts bij kat-en-muisspellen, snelheidswedstrijden of koste wat kost vluchten voor de politie bewezen wordt verklaard. Deze beperkte toepasselijkheid van het begrip roekeloosheid bij zeer gevaarlijk rijgedrag in het verkeer met ernstige gevolgen leidt vaak tot onbegrip en onvrede bij slachtoffers.

Naar de mening van de regering vormt de voormelde rechtspraak van de Hoge Raad een duidelijke aanwijzing dat het begrip roekeloosheid zich in de huidige rechtspraktijk onvoldoende laat afgrenzen. De Hoge Raad lijkt daarom tot een jurisprudentiële afgrenzing te zijn overgegaan die – in de woorden van de onderzoekers van de RUG – «in ieder geval betrekkelijk helder is, althans [tot] een afgrenzing die leidt tot een beperkt bereik van roekeloosheid». Tegelijkertijd komen daardoor de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever bij de introductie van het begrip roekeloosheid onvoldoende tot uitdrukking. Dit wetsvoorstel wil hierin in die zin een wijziging aanbrengen dat in de wet nader wordt geëxpliciteerd waarin de roekeloosheid bij ernstige verkeersdelicten bestaat. Daarmee wordt beoogd terug te grijpen op het bij de invoering bedoelde bereik van het begrip «roekeloosheid» – omvattend zeer onvoorzichtig rijgedrag waarbij welbewust met ernstige gevolgen onaanvaardbare risico's zijn genomen – waardoor in duidelijk meer gevallen dan enkel bij kat-en-muisspellen, vlucht en snelheidswedstrijden roekeloosheid kan (en dient te) worden aangenomen. Het wetsvoorstel bewerkstelligt dit door de strafbaarstelling van zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen (artikel 5a WVV 1994) te koppelen aan het bestaande begrip roekeloosheid in het tweede lid van artikel 175 WVV 1994. Concreet betekent dit dat zeer gevaarlijk rijgedrag dat de delictomschrijving van artikel 5a WVV 1994 vervult, roekeloosheid in de zin van de wet oplevert. Hiermee bestrijkt het begrip roekeloosheid meer gevallen dan die welke thans in de huidige rechtspraktijk onder dit begrip worden geschaard. Verder geven de in artikel 5a WVV 1994 opgenomen gedragingen meer inzicht aan de rechter in het soort gedragingen dat de wetgever bij roekeloosheid in het verkeer voor ogen staat. Bijvoorbeeld wanneer iemand zonder rekening te houden met andere weggebruikers (veel) te hard rijdt bij gevaarlijke kruisingen, terwijl daarvan levensgevaar of zwaar lichamelijk letsel voor een ander is te duchten voor een ander. Of wanneer een automobilist onder invloed van ruim boven de toegestane hoeveelheid alcohol slingerend over de weg rijdt met een ruime overschrijding van de maximumsnelheid en daarbij onvoldoende rechts houdt. Blijft bij beide genoemde voorbeelden dit zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen dan zou een veroordeling wegens artikel 5a (nieuw) WVV 1994 kunnen volgen. Maar als een aan deze gevallen van zeer gevaarlijk rijgedrag te wijten verkeersongeval heeft plaatsgevonden waardoor een ander wordt gedood of letsel wordt toegebracht, zou door de voorgestelde koppeling – net als voor de voorgestelde introductie van het nieuwe artikel 5a – een veroordeling wegens overtreding van roekeloosheid (artikel 6 WVV 1994 jo. artikel 175 WVV 1994) kunnen volgen.

De wijzigingen van artikel 175 WVV 1994 die tegen de achtergrond van het voorgaande worden voorgesteld beogen tegemoet te komen aan de wensen die door de respondenten in het onderzoek van de RUG zijn geuit. De aanpassingen sluiten daarmee ook aan bij de oplossingsrichtingen die in hetzelfde onderzoek op het punt van de toepassing van het begrip roekeloosheid bij ernstige verkeersovertredingen in overweging worden gegeven en doen voorts recht aan de bevindingen uit het onderzoek van Intervict.

2.4 Vasthouden van een mobiele telefoon tijdens het rijden

Het vasthouden van een mobiele telefoon tijdens het autorijden is in artikel 61a van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 strafbaar gesteld. Dit is een overtreding waarvoor op grond van de Wvvh een boete kan worden opgelegd. Net zoals voor andere vormen van gevaarlijk gedrag, zoals door rood licht of te hard rijden. Gevaarlijk rijgedrag veroorzaakt door gebruik van de mobiele telefoon is ook op andere gronden strafbaar. Indien iemand gevaar op de weg veroorzaakt

met zijn of haar gedrag, dan is dit op basis van artikel 5 WVV 1994 strafbaar. Hieronder valt ook het veroorzaken van gevaar door niet op te letten, bijvoorbeeld vanwege mobiel telefoongebruik. Indien ten slotte iemand door zijn verkeersgedrag een ernstig ongeval met slachtoffers veroorzaakt, dan is artikel 6 WVV 1994 van toepassing. Daarbij wordt voor de strafrechtelijke beoordeling rekening gehouden met alle omstandigheden die hebben bijgedragen aan het ongeval. In zo'n geval wordt rekening gehouden met het niet opletten vanwege mobiel telefoongebruik – net als elk ander gevaarlijk gedrag – als factor voor de vaststelling van schuld, maar ook voor het bepalen van een passende straf.

De voorstellen die in de voorafgaande paragrafen zijn toegelicht, bieden de mogelijkheid om gevaarlijk gebruik van een mobiele telefoon in het verkeer strenger aan te pakken dan thans het geval is. Bij gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen (artikel 5 WVV 1994) blijft het gebruik van een mobiele telefoon tijdens het rijden – evenals nu – meewegen bij de vaststelling van schuld en het bepalen van de straf. Deze straf kan echter hoger uitvallen door de verhoging van het strafmaximum van twee naar zes maanden hechtenis. Bij zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen (artikel 5a WVV 1994) is het vasthouden van een mobiele telefoon expliciet opgenomen als een van de verkeersgedragingen die invulling geven aan de strafbaarstelling van artikel 5a WVV 1994 waarop een strafmaximum komt te staan van twee jaar. Ten slotte kan gebruik van een mobiele telefoon tijdens het rijden waardoor een ongeval is veroorzaakt of mede is veroorzaakt leiden tot een veroordeling wegens roekeloos rijgedrag met ernstige gevolgen (artikel 6 jo. artikel 175 WVV 1994) met als strafmaximum zes jaar gevangenisstraf.

3. Verhoging strafmaxima van een aantal ernstige verkeersdelicten

Uit het onderzoek van de RUG blijkt dat er aanleiding is om voor een aantal specifieke (verschijningsvormen van) ernstige verkeersgedragingen de huidige strafmaxima naar boven bij te stellen. Het betreft het rijden onder invloed, het doorrijden na een ongeval en het rijden tijdens een rijontzegging, na ongeldigverklaring of verlies van geldigheid van het rijbewijs. Met de onderzoekers meent de regering dat een verhoging van de wettelijke strafmaxima voor deze verkeersdelicten aangewezen is. De regering is ervan overtuigd dat een verhoging van deze strafmaxima een bijdrage kan leveren aan de verkeersveiligheid. Naar aanleiding van het advies van de NOvA worden de verhogingen van de bovengenoemde strafmaxima nader onderbouwd in het artikelsgewijze deel. Wat betreft de opmerking van de NOvA over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering verduidelijk ik graag dat in het kader van dit moderniseringstraject wordt gekeken naar de verdenkingscriteria.

Opmerking verdient dat de voorgestelde verhoging van de strafmaxima doorwerkt bij recidive van soortgelijke misdrijven. Met de veralgemening van de recidiveregeling van de artikelen 43a en 43b Sr is immers duidelijk gemaakt dat recidive van soortgelijke misdrijven in zijn algemeenheid strafverhoging rechtvaardigt, ongeacht of deze zijn opgenomen in het Wetboek van Strafrecht dan wel in andere bijzondere wetten (Kamerstukken II 2002/03, 28 484, nr. 5, p. 6–8). Verkeersdelicten leveren gevaar op voor andere weggebruikers. De regering vindt het dan ook van belang om een duidelijk signaal af te geven dat recidive van verkeersdelicten streng moet worden bestraft. Daarom stelt de regering voor, omwille van duidelijkheid en het afgeven van een signaal, in artikel 43b misdrijven uit de Wegenverkeerswet 1994 expliciet op te nemen als «soortgelijk» aan elkaar aan, zoals eveneens al geldt voor misdrijven uit de Opiumwet of misdrijven uit de Wet wapens en munitie. Dit betekent –

evenals nu – dat wanneer iemand zich schuldig maakt aan het rijden onder invloed (artikel 8 WVV 1994) terwijl er nog geen vijf jaren zijn verlopen sinds een veroordeling van de schuldige wegens een daaraan soortgelijk misdrijf (bijvoorbeeld het rijden onder invloed of het doorrijden na een ongeval) het strafmaximum met een derde kan worden verhoogd. In het verlengde daarvan is bij recidive van soortgelijke verkeersdelicten – zijnde misdrijven – het taakstrafverbod van artikel 22b, tweede lid, Sr van toepassing. Eveneens geldt bij het bepalen van de strafmaat de verschillende mogelijkheden in het kader van meerdaadse samenloop van overtredingen met misdrijven of overtredingen onderling (artikel 62 Sr in samenhang met de artikelen 57 en 58 Sr). Tot slot is het van belang dat – zoals in paragraaf 1 al is aangegeven – in de richtlijnen van het OM en de landelijke oriëntatiepunten van de rechtspraak aandacht is voor de voorgestelde wijzigingen. Wat betreft laatstgenoemde oriëntatiepunten merk ik op – naar aanleiding van de adviezen van de Rvdv en de NVvR – dat deze oriëntatiepunten van de rechtspraak tot stand komen na een inventarisatie van de praktijk van de straftoemeting en na consultatie van alle gerechten. De voorgestelde wijzigingen kunnen na verloop van tijd, en nadat de rechters en raadsheren in de praktijk ervaring hebben kunnen opdoen, doorwerken in de oriëntatiepunten.

4. Gevolgen voor de uitvoering & financiën

De uitvoerings- en financiële consequenties van dit voorstel zijn zeer beperkt. De strafprocedure wijzigt door de gedane voorstellen niet waardoor er slechts beperkte gevolgen zijn voor bijvoorbeeld de werkprocessen en automatisering bij het OM en de rechtspraak. De gevolgen van de gevallen waarin de rechter – indien dit wetsvoorstel is aangenomen en in werking is getreden – komt tot een hogere straftoemeting kunnen worden opgevangen binnen de bestaande financiële kaders van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A (artikel 5a WVV 1994 (nieuw))

Het nieuwe artikel 5a WVV 1994 vervult een brugfunctie tussen de relatief lichte overtreding van artikel 5 WVV 1994 en het misdrijf van artikel 6 WVV 1994. Het artikel kent een aantal elementen. De kern wordt gevormd door de aanhef en de slotzin. In de aanhef staat dat het een ieder verboden is opzettelijk de verkeersregels in ernstige mate te schenden. Uit de slotzin volgt dat, wil er sprake zijn van een volgens artikel 5a WVV 1994 strafbaar gestelde gedraging, de schending van de verkeersregels tot gevolg moet hebben dat daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel is te duchten. De bedoeling is – het OM ziet dat goed – dat het vereiste dat de verkeersregels in «opzettelijk» en «in ernstige mate» geschonden moeten zijn, in combinatie met de gevaarstelling als gevolg, maakt dat het gaat om een zeer ernstig verkeersdelict. Artikel 5a WVV 1994, is derhalve, zoals het OM constateert, bedoeld voor een beperkt aantal zaken, zaken waarin sprake is van zeer ernstige verkeersdelicten. Voor de overige zaken kan worden teruggevallen op het aangescherpte artikel 5 WVV 1994 (artikel 1, onderdeel E). Minder juist is het dan ook om – in reactie op een opmerking van het Fonds – te spreken van een automatisme in de zin dat het vertonen van de genoemde gedragingen, terwijl hierdoor levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander is te duchten, automatisch leidt tot het opzettelijk en in ernstige mate schenden van de verkeersregels.

Met het artikel wordt voorzien in een misdrijf dat zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen strafbaar stelt (zie nader paragraaf 2.2). Het voorstel komt er in de kern op neer dat de strafbaarstelling bestaat uit een niet-limitatieve opsomming van concrete verkeersovertredingen die (reeds) afzonderlijk strafbaar zijn gesteld. Een overkoepelende delictomschrijving zoals opgenomen voor de overtreding van artikel 5 WVV 1994 volstaat niet; het gaat hier om een misdrijf waarvoor een strafmaximum van twee jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie geldt. Het volstaat ook niet omdat de (nauwkeurig omschreven) delictomschrijving van artikel 5a van betekenis is voor het begrip roekeloosheid (zie toelichting op artikel I, onderdeel C).

De strafbaarstelling omschrijft gedrag dat een veel groter risico op het intreden van ernstige gevolgen in het leven roept dan het gedrag dat enkel de strafbaarstelling van artikel 5 WVV 1994 vervult. Het gedrag impliceert dat iemand welbewust en met groot gevaar voor andere medeweggebruikers in ernstige mate essentiële verkeersgedragsregels overtreedt en is mitsdien ook veel strafwaardiger. Naar aanleiding van opmerkingen van de Rvdv en de NOV verduidelijk ik hier graag dat sprake dient te zijn van opzettelijk in ernstige mate schenden van de verkeersregels. Opzet maakt dus uitdrukkelijk onderdeel uit van de delictomschrijving. Het delict wordt volvoerd door in ieder geval een of meer van de genoemde gedragingen te verrichten. Dit moet op een zodanige manier geschieden dat kan worden gezegd dat de verdachte, doordat hij zich aldus heeft gedragen, opzettelijk in ernstige mate de verkeersregels heeft geschonden, terwijl daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel te duchten is geweest. Van een schuldbestandsdeel («aan zijn schuld te wijten») in de delictomschrijving van artikel 5a WVV 1994 is in verband met het bovenstaande, en gelet op het volgende afgezien. Het gaat hier om een misdrijf met een (hoog) strafmaximum van twee jaar, terwijl het zeer gevaarlijke rijgedrag – door een samenstel van gedragingen – niet heeft geleid tot een ongeval. Dit hoge strafmaximum hangt samen met de strafwaardigheid van het verkeersgedrag. En die strafwaardigheid vindt haar grondslag juist ook in het opzettelijk handelen, de welbewuste, zeer onverschillige en gevaarlijke houding waarmee de verdachte zich in het verkeer begeeft.

Ik onderschrijf de constatering van de NVvR dat het opzet in de delictomschrijving betrekking heeft op de schending van de verkeersregels en dat de verdachte ook het opzet had om deze verkeersregels in ernstige mate te schenden. Hiervoor is bewust gekozen. Te denken valt aan constructies als in artikel 282 Sr (het opzettelijk wederechtelijk), de ordeningswetgeving (opzettelijk in strijd handelen met vergunningsvoorschriften) of in het fiscale strafrecht. De bestanddelen uit de delictomschrijving maken helder dat het om een ernstig strafbaar feit gaat. Hieraan mogen strenge eisen worden gesteld ten aanzien van de bewijsbaarheid. Het voorgestelde artikel ziet immers op gedrag waarbij iemand volstrekt onverantwoord deelneemt aan het verkeer zonder acht te slaan op de veiligheid en risico's voor andere weggebruikers, terwijl de gevolgen verstrekend waren geweest als er daadwerkelijk een ongeval had plaatsgevonden (Onderzoek RUG, p. 160).

De gedachte achter de keuze voor in «in ernstige mate» is dat de bepaling beperkt moet zijn tot (voldoende) ernstig verkeersgevaarlijk gedrag. Bij het schenden van een verkeersregel in «ernstige mate» kan worden gedacht aan het meerdere malen negeren van een rood kruis, het meerdere keren rijden door rood licht, voor een langere periode met een hoge snelheid rijden, continu over een vluchstrook blijven rijden, terwijl dat niet is toegestaan. Wanneer de verdachte meerdere van deze gedragingen in één rit begaat kan het niet anders zijn (en mag dit ook

worden aangenomen) dan dat hij de verkeersregels opzettelijk schendt en dat zijn opzet was gericht op het in ernstige mate schenden van de verkeersregels. De verdachte kan in dergelijke gevallen niet onder de werking uitkomen van het voorgestelde artikel 5a WVV 1994 door te verklaren dat hij desbetreffende verkeersborden niet heeft gezien. Een aantal van de genoemde gedragingen – overschrijding van de maximumsnelheid, zeer dicht achter een ander voertuig rijden of het vasthouden van een mobiele telefoon – kunnen bovendien niet anders dan opzettelijk worden gepleegd. Voor andere van de genoemde gedragingen heeft opzet wel een zelfstandige betekenis. In dat licht vraagt de NVvR aandacht voor de bewijsbaarheid van het opzet op de gedraging. Overtreding van artikel 5a WVV 1994 is een ernstig misdrijf, en dan mogen – over de band van de delictsomschrijving – ook stevige eisen aan het bewijs worden gesteld. Een verklaring van de verdachte dat hij de snelheidsborden niet heeft gezien, hoeft vanzelfsprekend niet aan het bewijs van het opzet in de weg te staan. Bij de gedragingen waar opzet wel een zelfstandige betekenis heeft komt de nadruk vooral te liggen op het volledige feitencomplex. Het bewijs van het opzettelijk in ernstige mate overtreden van de verkeersregels zal dan met name moeten worden afgeleid uit de feiten en omstandigheden die zicht bieden op de algehele instelling van de verdachte waar het in het concrete geval zijn deelname aan het verkeer betreft.

Als is komen vast te staan dat verdachte een of meer verkeersovertredingen heeft begaan waardoor zeer gevaarlijke situaties zijn ontstaan en bijgevolg door de verdachte onaanvaardbare risico's zijn genomen, levert dat gedrag welhaast per definitie het opzettelijk in ernstige mate schenden van de verkeersregels op. Voor een ernstige schending van verkeersregels is ook van belang dat de verdachte bij zijn gedragingen geen acht heeft geslagen op (mogelijke) andere verkeersdeelnemers. Het veroorzaken van het gevaar is opgenomen als een geobjectiveerd bestanddeel oftewel de eis van het «te duchten» van gevaar voor zwaar lichamelijk letsel of het leven van anderen dan wel letsel volstaat. Bijvoorbeeld als een verdachte met zijn voertuig veel te hard rijdt in het stadscentrum waardoor andere weggebruikers moeten uitwijken of wegspringen. En als een rood kruis door de betrokkene een enkele keer voor een korte periode wordt genegeerd (of dus over het hoofd is gezien) of de maximumsnelheid beperkt overschreden wordt, lijkt handhaving via de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften of via artikel 5 WVV 1994 voor de hand te liggen.

Naar aanleiding van het advies van de NOvA op artikel 5a WVV 1994 merk ik op dat het verrichten van één gedraging niet voldoende is voor een overtreding van artikel 5a WVV 1994. De dader moet door zo'n gedraging opzettelijk in ernstige mate de verkeersregels schenden terwijl daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander te duchten is. Dat betekent dus niet dat met het verrichten van een of meer van de genoemde gedragingen al vaststaat dat opzettelijk in ernstige mate de verkeersregels zijn geschonden. Het enkele feit dat de bestuurder een telefoon vasthoudt of een bestuurder die onbewust door rood licht rijdt levert geen overtreding van artikel 5a WVV 1994 op. Oftewel overtredingen van de in artikel 5a WVV 1994 opgenomen gedragingen die uit simpele onachtzaamheid worden begaan worden niet automatisch een zwaar misdrijf zodra daardoor enig gevaar voor letsel ontstaat. Het gaat bij een overtreding van artikel 5a WVV 1994 immers om het opzettelijk in ernstige mate schenden van de verkeersregels (en gevaar is te duchten). De lijst met gedragingen is niet-limitatief. Dit geeft de handhavingspraktijk de ruimte om ook andere gedragingen – van een vergelijkbare zwaarte als de reeds opgesomde gedragingen – die kunnen ontaarden in zeer gevaarlijk rijgedrag onder de delictsomschrijving te

laten vallen mits uiteraard voldaan wordt aan de bestandsdelen uit het voorgestelde artikel. De gedragingen zijn gevat in gemeentelijke bewoordingen die telkens de niet-naleving van een voorschrift uit de verkeerswetgeving (regelgeving zoals vervat in onder meer het RVV 1990 daaronder begrepen) beschrijven. Onderdeel k van artikel 5a WVV 1994 is bijvoorbeeld afgeleid uit artikel 61a RVV 1990 (het verbod om een mobiele telefoon vast te houden tijdens het rijden). Met de term verkeersregels wordt bedoeld op de ruime betekenis van deze term oftewel «alle verkeersnormen die in de Nederlandse wet- en regelgeving zijn vervat». Graag bevestig ik de zienswijze van het OM dat bij de voorgestelde bepaling een een-op-een verband dient te bestaan tussen de gedragingen die vallen onder artikel 5a WVV 1994 en de verkeersregels die uiteindelijk als geschonden moeten gelden. Concreet betekent dit dat de tenlastellegging wordt gevormd op basis van de opzettelijk in ernstige mate geschonden verkeersregels. Over het bestanddeel «indien daarvan gevaar is te duchten» merk ik nog op dat daarvoor bepalend is of het gevaar naar algemene ervaringsregels voorzienbaar is. Bij de beantwoording van deze vraag kan worden aangesloten bij de criteria uit de causaliteittheorieën. Het voorbeeld van de RvdR over een dronken vrachtwagenchauffeur die op enig moment veel te hard rijdt, terwijl hij tijdens de rit niemand tegenkomt, valt zeker niet zonder meer onder het bereik van artikel 5a WVV 1994, maar zal veeleer worden aangepakt op grond van artikel 5 en/of artikel 8 van de WVV 1994. In navolging van het advies van de NOvA is ten aanzien van de ernst van het te duchten letsel voor een ander de eis gesteld dat sprake moet zijn te duchten gevaar voor *zwaar* lichamelijk letsel.

Zoals ook in de artikelen 5 en 6 WVV 1994 richt de voorgestelde bepaling – in antwoord op een opmerking van de NOvA – zich tot «een ieder». Daarbij geldt uiteraard wel dat in de eerste plaats moet worden gedacht aan bestuurders van motorrijtuigen. Niet is echter uitgesloten dat andere verkeersdeelnemers de verkeersregels opzettelijk en in ernstige mate schendt terwijl daarvan levensgevaar of gevaar voor *zwaar* lichamelijk letsel voor een ander te duchten is.

De RvdR constateert dat het rijden onder invloed niet als gedraging is opgenomen in het voorgestelde artikel. Reden hiervoor is dat deze gedraging al als zelfstandig misdrijf kan worden bestraft op grond van artikel 8 WVV 1994, ook indien dit geen gevolgen heeft voor anderen. Bij het voorgestelde artikel 5a WVV 1994 gaat het om een samenstel van gedragingen. Dit verklaart ook waarom sprake is van een verschil in strafmaximum tussen artikel 8 WVV (een jaar) en artikel 5a WVV 1994 (twee jaar). Het voorgestelde artikel 5a WVV 1994 geldt immers voor zeer ernstige verkeersdelicten. Voorts weegt het rijden onder invloed mee bij het bepalen of er al dan niet sprake is van een overtreding van zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen. Te meer nu gekozen is voor een niet-limitatieve opsomming. Tot slot verdient nog aandacht dat het rijden onder invloed als zelfstandige strafverzwarringsgrond is opgenomen in artikel 175 WVV 1994 wanneer sprake is van aanmerkelijke schuld (derde lid) of roekeloosheid (vierde lid) bij zeer gevaarlijk rijgedrag met ernstige gevolgen.

Onderdeel B (artikel 7 WVV 1994)

Door in het eerste lid, onderdeel b (nieuw) «schade» over te hevelen uit het huidige eerste lid, onderdeel a, wordt een duidelijk onderscheid gemaakt in het doorrijden na een ongeval met letsel (onderdeel a (nieuw)) of zonder letsel. Hierdoor is het mogelijk te variëren in het strafmaximum.

Aan het tweede lid wordt een begripsbepaling van roekeloosheid toegevoegd waarin wordt teruggesproken op het nieuwe artikel 5a VWW 1994: «Van roekeloosheid is in elk geval sprake als dat gedrag tevens kan worden aangemerkt als een overtreding van artikel 5a». Dit betekent in essentie dat bepaald welbewust zeer gevaarlijk rijgedrag in elk geval de zwaarste vorm van schuld (roekeloosheid) oplevert als die gedragingen het gevolg hebben veroorzaakt, terwijl de betrokkene zich bewust was van de mogelijkheid van het gevolg, maar ernstig verwijtbaar (en naar is gebleken ten onrechte) heeft geoordeeld dat het wel goed zou aflopen.

Zowel de Rvdr, de NVvR als het OM vragen aandacht voor het feit dat de voorgestelde koppeling betekent dat een culpa-variant als «roeke-loosheid» mede door opzet (namelijk het opzet uit artikel 5a VWW 1994) wordt gedefinieerd. De twee laatstgenoemde adviesorganen gaan nog een stap verder door aan te bevelen het begrip roekeloosheid te schrappen uit de Wegenverkeerswet 1994. De regering is van oordeel dat met de voorgestelde wijzigingen – overeenkomstig de gedane onderzoeken door het WODC en Intervict – op adequate wijze invulling kan worden gegeven aan het begrip roekeloosheid. De term roekeloosheid blijft dus behouden. Niet is gekozen voor de systematisch veel lastiger in te passen structuur van gemeengevaarlijk opzet- en schuld delicten, maar voor een aanscherping van het begrip roekeloosheid door de koppeling met het voorgestelde artikel 5a VWW 1994.

Het voorstel overtreding van artikel 5a VWW 1994 aan te merken als roekeloosheid betekent dat een schuldvorm (roekeloosheid) mede door opzet wordt gedefinieerd; artikel 5a VWW 1994 spreekt van opzettelijke schending van de verkeersregels. Daarin zit geen tegenstrijdigheid. Opzet is immers gericht op het in ernstige mate schenden van de verkeersregels en niet op de verder liggende gevaren of gevolgen. Met de voorgestelde wijziging blijft voorts de wettelijke term van roekeloosheid behouden als ook de structuur van de artikelen 6 en 175 VWW 1994. Indien het voorstel tot wet wordt verheven leidt dit ertoe dat zeer gevaarlijk rijgedrag dat de delictsomschrijving van artikel 5a VWW 1994 vervult, roekeloosheid in de zin van de wet kan opleveren. Voor een veroordeling ter zake van artikel 6 juncto 175, tweede lid, VWW 1994, is verder vereist dat een aan die roekeloosheid te wijten verkeersongeval heeft plaatsgevonden waardoor een ander wordt gedood of kort gezegd letsel wordt toegebracht. Dit vereiste van dubbele causaliteit blijft onverkort in stand. Wanneer iemand te hard rijdt bij een gevaarlijke kruising, zonder rekening te houden met andere weggebruikers, terwijl daarvan levensgevaar of zwaar lichamelijk letsel voor een ander is te duchten, kan met de voorgestelde omschrijving van roekeloosheid in de tenlastelegging op basis van artikel 5a VWW 1994 rekening worden gehouden, de omstandigheden van het geval kunnen daarin uitdrukkelijk worden meegewogen. Tegelijk behoeft het niet fataal te zijn als een element uit de omschrijving van artikel 5a VWW 1994 niet in de tenlastelegging is verwerkt. Het bestandsdeel roekeloosheid heeft ook een eigenstandige feitelijke betekenis. Roekeloosheid wordt immers niet beperkt tot overtreding van artikel 5a VWW 1994. Het voorstel laat onverlet dat sprake kan zijn van roekeloosheid terwijl artikel 5a VWW 1994 niet is overtreden, dus ook, onder omstandigheden, door niet-opzettelijke overtreding van verkeersregels. Gedacht kan worden – bij wijze van uitzondering – aan een sportvliegtuig dat, ter uitvoering van een weddenschap, op een druk bereden snelweg landt en daarbij een fataal ongeluk veroorzaakt.

Voorgaande toelichting maakt duidelijk dat – naar aanleiding van een opmerking van de NOvA en de Rvdr – de koppeling met artikel 5a WVV 1994 er niet toe leidt dat roekeloosheid de meerderheid van de gevallen omvat wanneer sprake is van zeer gevaarlijk rijgedrag met ernstige gevolgen en dat dus niet een grote hoeveelheid aan verkeersgedragingen als roekeloos zal worden bestempeld. In die zin blijft roekeloosheid in de zin van de wet een specifieke betekenis behouden die niet noodzakelijk-kerwijs samenvalt met wat daaronder in het normale taalgebruik in de betekenis van «onberaden» moet worden verstaan. Het is echter ook niet zo – in reactie op een opmerking van de NVvR – dat de voorgestelde koppeling zwaardere eisen stelt aan het bewijs van roekeloosheid dan nu het geval is. Naar huidig recht kan van roekeloosheid sprake zijn indien de verdachte – kort gezegd – zich bewust had moeten zijn van het ernstige gevaar; de Hoge Raad stelt niet de eis dat de verdachte zich van het gevaar bewust was. Dat is evenmin vereist voor de op overtreding van artikel 5a WVV 1994 gebaseerde roekeloosheid. Wel is het zo, dat voor de op overtreding eerdergenoemde artikel gebaseerde roekeloosheid vereist is dat de verdachte opzettelijk de verkeersregels heeft geschonden, terwijl die eis in de huidige rechtspraak niet aan roekeloosheid wordt gesteld, althans niet expliciet, al is het de vraag of naar huidig recht denkbaar is dat roekeloosheid wordt aangenomen zonder opzettelijke schending van verkeersregels. Met de Rvdr onderschrijf ik dat voorlichting – naast een helder wettelijk kader – een belangrijke bijdrage kan leveren aan het voorkomen van onbegrip en onvrede bij slachtoffers, nabestaanden en de media bij een ernstige verkeerszaak. Dat – tot slot – de voorgestelde gelijkstelling van overtreding van artikel 5a WVV 1994 met roekeloosheid betekent dat sprake is van roekeloosheid indien én levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel (artikel 5a WVV 1994) én door of letsel (artikel 6 WVV 1994) optreedt, is – in reactie op een opmerking van het OM – op zichzelf niet bijzonder. Denk aan gemeengevaarlijke delicten, zoals brandstichting: «indien daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is en het feit iemands door ten gevolge heeft» (artikel 157, onder 3, Sr).

Voorts worden in een nieuw vierde lid als strafverzwarende omstandigheden ten aanzien van roekeloosheid alleen nog genoemd het rijden onder invloed en het niet meewerken aan een onderzoek ter vaststelling van rijden onder invloed. Beide gedragingen kenmerken zich voor wat betreft de deelname aan het verkeer door een dubbel besluit: de beslissing om te gaan drinken of drugs te gebruiken en vervolgens te gaan rijden. De overige strafverzwarende omstandigheden (zoals bumperkleven of geen voorrang verlenen) zijn als expliciete gedragingen opgenomen in de strafbaarstelling van zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen. Dit komt de verhouding tussen het tweede en het derde lid ten goede, de zelfstandig verhogende strafgronden die bij amendement waren ingevoegd (Kamerstukken II 2001/02, nr. 46; Handelingen II 1 juli 2004, p. 91–5898) kunnen door de rechtstreekse koppeling met artikel 5a WVV 1994 onderdeel uitmaken van het begrip roekeloosheid. Uiteraard speelt ook het rijden onder invloed een rol bij de afweging of sprake is van roekeloosheid – evenals bij aanmerkelijke schuld – of niet, naast het feit dat het rijden onder invloed een zelfstandige strafverzwarende grond is op basis van het derde lid.

Met het Fonds deel ik de opvatting dat bij het rijden tijdens een rijont-zegging of het rijden na ongeldigverklaring van het rijbewijs, zoals strafbaar gesteld in artikel 9 WVV 1994, eveneens sprake is van een dubbel besluit, te weten: het besluit waarbij de rijbevoegdheid is afgenomen waarna iemand er alsnog voor kiest om een motorvoertuig te gaan besturen. Dit is echter vanwege het verschil in gevaarzetting van een andere orde dan het dubbele besluit dat ten grondslag ligt het besturen

van een voertuig terwijl de bestuurder onder invloed is. Om die reden meen ik dat er onvoldoende aanleiding is voor de introductie van een zelfstandige strafverzwarringsgrond voor de door het Fonds genoemde gedragingen.

Onderdeel D (artikel 176 WVV 1994)

In het eerste lid wordt een strafmaximum van twee jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie geïntroduceerd voor overtreding van artikel 5a WVV 1994. De voorgestelde hoogte van dit strafmaximum hangt samen met het (ernstig) gevaarzettende karakter van het delict en het vereiste dat gericht en op de koop toe («opzettelijk») in ernstige mate de verkeersregels worden overtreden. Derhalve is gerechtvaardigd dat het hier voorgestelde strafmaximum hoger is dan het strafmaximum bij gevaarlijk rijgedrag, bestaande uit aanmerkelijke schuld, dat daadwerkelijk heeft geleid tot het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel, te weten; een jaar en zes maanden. De voorgestelde strafmaat sluit voorts aan bij de strafmaxima in Duitsland en Spanje.

Het tweede lid regelt dat het strafmaximum van enkele ernstige verkeersdelicten wordt verhoogd. Voor de gevallen waarin iemand na betrokkenheid bij of het veroorzaken van een ernstig verkeersongeval waarbij letsel of dood van een ander het gevolg is geweest, weggrijpt zonder zich bekend te maken (artikel 7 WVV 1994) wordt het strafmaximum verhoogd naar een jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie. De veroorzaker van het ongeluk is immers de eerste persoon op locatie die het slachtoffer hulp kan verlenen. Indien hij dit niet doet maar ervoor kiest weg te rijden, kan dit zeer verstrekkende gevolgen hebben voor het slachtoffer. In dergelijke ernstige gevallen – niet bij schade – is een verhoging van het strafmaximum aangewezen (Onderzoek RUG, p. 375–376).

Bij het rijden onder invloed van alcohol en/of drugs (artikel 8 WVV 1994) is de huidige strafmaat in vergelijking met andere landen in Nederland relatief laag. In Duitsland kan een maximale straf van een jaar worden opgelegd, terwijl in Spanje is bepaald dat autorijden boven een bepaald maximum wordt bedreigd met een gevangenisstraf van zes maanden tot twee jaar alsmede een rijontzegging (Onderzoek RUG, p. 387–388). Gelet op de grote gevaren die verbonden zijn aan het besturen van motorrijtuigen onder invloed van alcohol en/of drugs wordt derhalve het strafmaximum verhoogd naar een jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie.

Wat betreft het rijden tijdens een rijontzegging (artikel 9, eerste lid, WVV 1994) of het rijden na ongeldigverklaring van het rijbewijs (artikel 9, tweede lid, WVV 1994) het volgende. Het gaat hier om de situatie dat de bestuurder een geldig rijbewijs heeft (gehad), maar niet meer bevoegd is een motorrijtuig te besturen. Die bevoegdheid kan om verschillende redenen ontbreken. Het eerste lid van artikel 9 WVV 1994 ziet op de strafrechtelijke rijontzegging, terwijl het tweede lid ziet op een verbod een motorrijtuig te besturen wanneer het rijbewijs ongeldig is verklaard. Dat is een bestuursrechtelijke maatregel. Artikel 9 WVV 1994 is zowel bedoeld als ondersteuning van het gezag van gewijsde van een rechterlijk vonnis of een strafbeschikking waarbij ontzegging van de rijbevoegdheid is opgelegd als ter ondersteuning van het administratieve toezicht op rijbewijzen. Met het oog op de verkeersveiligheid wordt het strafmaximum verhoogd naar een jaar of geldboete van de derde categorie (Onderzoek RUG, p. 391–392).

Onderdeel E (artikel 177 WVV 1994)

Het nieuwe eerste lid bewerkstelligt dat gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen (artikel 5 WVV 1994) en rijden zonder (geldig) rijbewijs (artikel 107 WVV 1994) worden bedreigd met een hechtenisstraf van maximaal zes maanden of geldboete van de derde categorie (vgl. artikel 18 Sr). Beide delicten zijn een overtreding. Uit het onderzoek blijkt dat het ontbreken van een strafbaarstelling die (zeer) gevaarlijk rijgedrag dat zonder gevolgen is gebleven met een vrijheidsstraf van meer dan twee maanden of geldboete van de tweede categorie (artikel 177 WVV 1994) bedreigt als een lacune wordt ervaren in het stelsel van strafbaarstellingen binnen het verkeersstrafrecht. De maximumstraf van twee maanden hechtenis of geldboete van de tweede categorie (artikel 177 WVV 1994) wordt als te laag ervaren voor de sommige ernstige zaken die onder dit artikel vallen. Daarnaast is sprake van een te groot verschil met het strafmaximum voor gevaarlijk rijgedrag met gevolgen (artikel 6 juncto 175 WVV 1994). Evenals nu blijft de bepaling gelden voor «een ieder». Met de voorgestelde wijziging van artikel 5 WVV 1994 wordt het eerdergenoemde «strafgat» in samenhang met de artikelen 5a en 6 WVV 1994 weggenomen. Onder de reikwijdte van dit artikel vallen met name de zogeheten «verkeershufters». Het artikel is onbepaald, betreft een overtreding en bevat geen schuldbestanddeel. De verhoging van het strafmaximum naar zes maanden hechtenis is passend met het oog op de overtredingen die onder het voorgestelde artikel 5 WVV 1994 kunnen worden gebracht waarbij geen sprake is van gevolgen.

Artikel 107 regelt de verplichting voor de bestuurder van een motorrijtuig om over een rijbewijs te beschikken. Het artikel ziet, anders dan artikel 9 WVV 1994, op het in het geheel niet beschikken over een geldig Nederlands rijbewijs (Onderzoek RUG, p. 78–79). Doelstelling is het beschermen van de verkeersveiligheid door handhaving van de rijbewijsplicht, daarbij hoort een passende strafmaat.

Onderdeel G (artikel 179 WVV 1994)

Met de voorgestelde wijziging wordt bewerkstelligd dat voor een overtreding van artikel 5a WVV 1994 – evenals thans voor een overtreding van artikel 6 WVV 1994 – een rijontzegging van vijf jaren kan worden opgelegd, indien sprake is van recidive tien jaren (vierde lid).

Overzicht voorgestelde wijzigingen

Verkeersdelict	Was	Wordt
Gevaarlijk rijgedrag Art. 5/177/179 ¹ WVV 1994	– twee maanden hechtenis of geldboete van de tweede categorie	– zes maanden hechtenis of geldboete van de derde categorie.
Zeër gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen (NIEUW) Art. 5a/176/179 WVV 1994		– twee jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie – Benoemen verkeersgedragingen waaronder het vasthouden van een mobiele telefoon tijdens het rijden – Idem.
Zeër gevaarlijk rijgedrag met gevolgen Artikel 6/175/179 WVV 1994	– <i>Aanmerkelijke schuld (eerste lid, 175 WVV 1994):</i> drie jaren gevangenisstraf of geldboete vierde categorie (dodelijk ongeval)/een jaar en zes maanden gevangenisstraf of geldboete vierde categorie (lichamelijk letsel)	

Verkeersdelict	Was	Wordt
	– <i>Roekeloosheid (tweede lid)</i>: zes jaren gevangenisstraf of geldboete vijfde categorie (dodelijk ongeval)/drie jaren gevangenisstraf of geldboete vierde categorie (lichamelijk letsel) – <i>Zelfstandige strafverzwarringsgrond (derde lid)</i>: verdubbeling van de in het eerste en het tweede lid bepaalde gevangenisstraffen, dus maximaal negen jaren gevangenisstraf	– Idem. Het gebruik van een mobiele telefoon tijdens het rijden waardoor een ongeval is veroorzaakt of mede is veroorzaakt kan leiden tot een veroordeling wegens roekeloos rijgedrag – Idem (wel sprake overheveling strafverzwarringsgronden «roekeloosheid» naar artikel 5a)
Doorrijden na ongeval Art. 7/176/179 WVV 1994	– drie maanden gevangenisstraf of geldboete van de derde categorie	– een jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie
Rijden onder invloed Art. 8/176/179 WVV 1994	– drie maanden gevangenisstraf of geldboete van de derde categorie	– een jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie
Rijden tijdens rijontzegging na ongeldigverklaring of zonder rijbewijs Art. 9/107/176/179 WVV 1994	<i>Artikel 9</i> – drie maanden gevangenisstraf of geldboete van de derde categorie <i>Artikel 107</i> – twee maanden hechtenis of geldboete van de tweede categorie	<i>Artikel 9</i> – een jaar gevangenisstraf of geldboete van de derde categorie <i>Artikel 107</i> – zes maanden hechtenis of geldboete van de derde categorie
Algemene recidiveregeling Sr Art. 43a/43b Sr	<i>Artikelen 43a en 43 b Sr</i> – Recidive als algemene strafverzwarringsgrond voor soortgelijke misdrijven	<i>Artikel 43b</i> – Ter verduidelijking is aangegeven in artikel 43b dat «de misdrijven omschreven in de Wegenverkeerswet 1994» als soortgelijke misdrijven worden aangemerkt.

¹ De duur van de rijontzegging die op basis van artikel 179 WVV 1994 voor de verschillende in deze tabel opgenomen verkeersdelicten ten hoogste kan worden opgelegd, blijft ongewijzigd m.u.v. de toevoeging van artikel 5a (nieuw) aan artikel 179 WVV 1994.

ARTIKEL II (*artikel 43b Sr*)

Met de toevoeging van een nieuw onderdeel aan het artikel wordt benadrukt dat de misdrijven omschreven in de Wegenverkeerswet 1994 als «soortgelijk» aan elkaar worden aangemerkt en dat in de artikelen 43a en 43b Sr neergelegde recidiveregeling daarop van toepassing is. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3 van het algemeen deel.

ARTIKEL III

Indien wetsvoorstel tot wet wordt verheven, stuurt de Minister van Justitie en Veiligheid binnen vijf jaar – na volledige inwerkingtreding – een verslag van de evaluatie aan beide Kamers der Generaal in verband met de verwerkelijking van de beoogde doelstellingen. Daarbij zal onder andere aandacht moeten worden besteed aan de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, effecten en doeltreffendheid van de voorgestelde regelingen.

ARTIKEL IV

Dit artikel regelt de inwerkingtreding.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus