



**Nederlandse
Vereniging voor
Rechtspraak**

De Minister van Justitie en Veiligheid
mr. dr. F.B.J. Grapperhaus
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
15 mei 2018

Uw kenmerk
2204028

Contactpersoon

Onderwerp

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

Geachte heer Grapperhaus,

Bij brief van 7 maart 2018 heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) om advies gevraagd over het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafrecht in verband met strafbaarstelling van zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen en verhoging van de strafmaxima van enkele ernstige verkeersdelicten met het oog op versterking van de verkeershandhaving (aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten).

Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de NVvR.

Strekking concept-wetsvoorstel

Het concept-wetsvoorstel voorziet, blijkens de memorie van toelichting, in een wijziging van enkele bepalingen van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WVW 1994) en het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) met het oog op de versterking van de strafrechtelijke handhaving van enkele ernstige verkeersdelicten. De grote diversiteit aan (strafbare) gevaarzettende gedragingen in het verkeer maakt dit deel van de (strafrechtelijke) handhaving van de verkeersregelgeving complex. Het is van belang dat het verkeersstrafrecht zodanig is vormgegeven dat op een passende wijze kan worden gereageerd op dit brede spectrum aan zaken, waarbij ook steeds rekening moet kunnen worden gehouden met de concrete feiten en omstandigheden van het geval.

Advies

Het concept-wetsvoorstel geeft de WeCo aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen. Deze opmerking zullen leiden tot de slotsom dat het voorgestelde artikel 5a niet op de nu voorgestelde wijze zou moeten worden ingevoerd.

Artikel 5a WVV 1994

Het voorgestelde artikel 5a biedt een voorziening voor de bestraffing als misdrijf van ernstig verkeersgevaarlijk gedrag dat niet heeft geleid tot de dood van een ander of tot letsel dat binnen het bereik van artikel 6 WVV 1994 valt. De grondgedachte achter de wet, te weten het steviger kunnen optreden tegen verkeerspiraten en mensen die heel gevaarlijk aan het verkeer deelnemen, waardeert de WeCo positief. Aan de uitwerking van die grondgedachte kleven volgens de WeCo echter ernstige bezwaren. In de eerste plaats brengt de rubricering van artikel 5a als misdrijf mee dat in de delictsomschrijving het delictsbestanddeel 'opzettelijk'. Een ander belangrijk bestanddeel in de betekenis van delictsomschrijving is de term 'in ernstige mate'.

- 'in ernstige mate'

Deze laatste omschrijving roept de vraag op waarin het verschil ligt met een 'gewone' overtreding van de onder a t/m l genoemde gevallen, met andere woorden: wanneer sprake is van een 'ernstige mate' van een dergelijke strafbare verkeersgedraging. Het is bepaald niet eenvoudig om aan te geven waar de grens ligt tussen het negeren van een rood kruis, het niet verlenen van voorrang, het rijden door rood licht of het vasthouden van een mobiele telefoon in de vorm van de gewone strafrechtelijke overtreding van een verkeersregel die een dergelijke verkeersgedraging normaal gesproken vormt, en het kwalificeren van een dergelijke overtreding als een schending die in 'in ernstige mate' heeft plaatsgevonden als een verkeersmisdrijf. In de concept-memorie van toelichting wordt hieraan geen aandacht besteed. De WeCo verwacht dat het bestanddeel 'in ernstige mate' voor de praktijk een moeilijk eenduidig te hanteren onderscheid zal opleveren, dat zonder nadere verduidelijking aanleiding zal geven tot veel en uiteenlopende jurisprudentie, met alle gevolgen van dien voor de (werk)belasting van de rechterlijke macht. Een duidelijke omschrijving van begrippen verdient sterk de aanbeveling, ook vanuit het oogpunt van rechtsbescherming van de verdachte. Indien de wetsbepaling niet wordt aangepast, zou aan deze aspecten om deze redenen ten minste aandacht behoren te worden besteed in de memorie van toelichting.

Ten aanzien van de formulering 'in ernstige mate' doet zich volgens de WeCo overigens een merkwaardige en niet wenselijke dubbelure voor. Ten aanzien van een overschrijding van de maximumsnelheid komt artikel 5a alleen maar in zicht als deze strafbare gedraging opzettelijk en in ernstige mate een schending plaatsvindt (aanhef artikel 5a) van het 'in ernstige mate overschrijden van de krachtens deze wet vastgestelde maximumsnelheid' (onderdeel g). De snelheidsovertreding moet dus in dubbel opzicht als 'in ernstige mate' kunnen worden aangemerkt. Dat kan niet de bedoeling zijn. De WeCo adviseert het wetsvoorstel, als aan de huidige opzet zou worden vastgehouden, in elk geval op dit punt aan te passen.

- 'opzettelijk'

Ten aanzien van het bestanddeel opzettelijk is de hoofdregel dat het willen en weten betrekking heeft op alle delictsbestanddelen die redactioneel na het woordje opzettelijk zijn opgenomen. Dit betekent dat het opzet ook betrekking heeft op het 'in ernstige mate' overtreden van de verkeersvoorschriften. In een concrete zaak moet dan bewezen kunnen worden dat de dader niet alleen opzet had op de schending van een verkeersvoorschrift, maar ook dat hij het opzet had om dat voorschrift 'in ernstige mate' te schenden. Dit is een vorm van boos opzet die verder in het strafrecht onbekend is. Bovendien zorgt het voorstel ook hier voor een voor de praktijk lastige, welhaast onmogelijke, taak om een onderscheid te maken tussen gevallen waarin het opzet slechts gericht was op een 'gewone' schending van een verkeersvoorschrift en een gerichtheid van het opzet op een als 'in ernstige mate' aan te merken schending. Als de huidige opzet wordt gehandhaafd, acht de WeCo het vereist dat aan dit punt nader vorm wordt gegeven in de memorie van toelichting.

Ten aanzien van sommige onder a t/m l genoemde verkeersovertredingen is het benoemen van het opzetvereiste overbodig. Diverse overtredingen, zoals de ernstige overschrijding van de maximumsnelheid of het vasthouden van een mobiele telefoon, kunnen immers niet anders dan met opzet worden gepleegd. Voor de andere overtredingen heeft het opzet wel degelijk zelfstandige betekenis. Maar daarbij rijst wel meteen de vraag naar de bewijsbaarheid van het opzet op de gedraging. Voor het opzettelijk negeren van bijvoorbeeld een rood kruis boven een rijbaan of het niet verlenen van voorrang zal vastgesteld moeten worden dat de verdachte het rode kruis of de medeweggebruiker in de voorrangssituatie daadwerkelijk heeft gezien, om op basis van die vaststelling aan te nemen dat de verdachte zich bewust niet aan dit voorschrift heeft gehouden. Voor dit bewijs is de vaststelling dat de verdachte het rode kruis had kunnen zien niet voldoende, omdat het 'had kunnen' wijst op een waarnemingsfout die doorgaans indicatief is voor schuld en niet voor opzet. Ook zal de uiterlijke verschijningsvorm van de gedraging slechts in beperkte mate een hulpmiddel kunnen zijn voor het bewijs van opzet. Dit betekent dat het bewijs van opzet voor een belangrijk deel afhankelijk zal zijn van de verklaring van de verdachte omtrent zijn verkeersgedrag. In de praktijk zal het bewijs van een opzettelijke schending van dit type verkeersvoorschriften lastig te leveren zijn. De WeCo verzoekt u om, bij handhaving van het voorstel in zijn huidige opzet, ook hieraan in elk geval aandacht te besteden in de memorie van toelichting, zodat de praktische toepasbaarheid van de voorgestelde wetsbepalingen toeneemt.

De opsomming van overtredingen onder a t/m l doet bij de WeCo meteen de vraag rijzen naar de keuze van overtredingen die wel en die niet binnen het bereik van artikel 5a zullen komen te liggen. Er zijn veel gedragingen te bedenken die zeer verkeersgevaarlijk zijn en mogelijk ook wel een plek binnen artikel 5a verdienen. Men denke bijvoorbeeld aan het afsnijden van een andere verkeersdeelnemer. Soms kan zo'n manoeuvre worden gerekend tot het 'gevaarlijk inhalen', maar soms ook niet. De WeCo vraagt zich meer in het bijzonder af waarom niet onder het toepassingsbereik van het voorgestelde artikel 5a is gebracht het besturen van een motorrijtuig, terwijl de bestuurder weet dat hij door een fysieke en/of geestelijke beperking of stoornis niet in staat is het voertuig behoorlijk te besturen. Juist dergelijke keuzes kunnen aanleiding geven tot zeer gevaarlijke verkeerssituaties. Indien het wetsvoorstel in zijn huidige opzet wordt gehandhaafd, verdient het nadrukkelijk de

voorkeur om de gemaakte keuze voor de verkeersgedragingen die binnen het bereik van het voorgestelde artikel 5a liggen, te verduidelijken in de memorie van toelichting.

De benoemde overtredingen zijn niet alleen strafbaar als zij 'opzettelijk ... in ernstige mate' zijn gepleegd, ook moet van de overtreding 'levensgevaar of gevaar voor lichamelijk letsel voor een ander te duchten' zijn. Dit laatste vereiste kan eveneens problemen opleveren, indien de gevaren te herleiden zijn tot een combinatie van benoemde en niet-benoemde verkeersovertredingen. Bijvoorbeeld: een te hard rijdende bestuurder verliest de macht over het stuur en belandt al slippend op een naast de weg gelegen fietspad. Aldaar rijdende fietsers worden op een haar na gemist. Is het levensgevaar of gevaar voor lichamelijk letsel een gevolg van het te hard rijden of van het verliezen van controle over het stuur? Voor de herleiding van het gevaar tot het te hard rijden lijkt te moeten worden vastgesteld dat de oorzaak van het verliezen van controle over het stuur te wijten is aan de hoge snelheid en niet (geheel of in overwegende mate) aan andere factoren. Ook dit zal aanleiding geven tot uitgebreide en complexe verweren. De WeCo adviseert u om, bij handhaving van de huidige opzet, dit punt in de memorie van toelichting te verduidelijken.

Artikel 285 Sr

Overigens is de WeCo van mening dat de in de memorie van toelichting genoemde aanwezigheid van een 'min of meer' verwantschap tussen voorgesteld artikel 5a WvW 1994 en artikel 285 Sr incorrect is. Artikel 285 Sr staat in de titel "misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid", terwijl artikel 5a WvW -in essentie- ziet op ernstig onverantwoord en gevaarzettend gedrag ten opzichte van medeweggebruikers. De enige overeenkomst lijkt de strafbedreiging van twee jaar gevangenisstraf te zijn.

Roekeloosheid

Volgens onderdeel C.1 van het concept-wetsvoorstel levert bij de toepassing van artikel 6 WvW 1994 een overtreding van artikel 5a WvW 1994 door wetsduiding een geval van 'roekeloosheid' op. Met deze voorziening is kennelijk beoogd de beperkte interpretatie van het begrip 'roekeloosheid' in de rechtspraak van de Hoge Raad terzijde te schuiven. Even afgezien van de vraag of de automatische kwalificatie van een overtreding van artikel 5a bij een ongeval met kwalijke gevolgen als een geval van 'roekeloosheid' voldoende recht doet aan het zeer ernstige verwijt dat met het juridische begrip 'roekeloosheid' tot nu toe tot uitdrukking wordt gebracht, is de koppeling van artikel 5a aan de roekeloosheid dogmatisch opvallend te noemen. Roekeloosheid is de zwaarste vorm van schuld, waarbij de mate van schuld met name betrekking heeft op de aard van de gedraging(en) en op de bij de verdachte bekende of redelijkerwijs voorzienbare mogelijke gevolgen van die gedraging(en). Bij bewuste schuld is de dader zich wel bewust van de normafwijkende gedraging, maar niet van de kwalijke gevolgen daarvan. Onbewuste schuld impliceert onbewustheid van het verrichten van een onjuiste gedraging en van de gevolgen daarvan. Ook in de rechtspraak van de Hoge Raad blijkt van het culpoze karakter van roekeloosheid in de overweging dat roekeloosheid bestaat uit buitengewoon onvoorzichtige gedragingen waarvan de dader 'zich bewust was, althans had moeten zijn'¹. De voorziening in onderdeel C.1 wijkt hiervan af en maakt de roekeloosheid tot een gemengd begrip waarbij opzet (dolus) en schuld (culpa) door elkaar worden gebruikt op een wijze die verder in de strafwetgeving onbekend is. De koppeling aan artikel 5a brengt mee dat bij het bewijs van het culpoze bestanddeel

¹ Zie bijv. HR 28 oktober 2014, NJ 2015/14

roekeloosheid tevens opzet op het in ernstige mate schenden van een voorschrift moet worden bewezen. Op dit punt stelt het wetsvoorstel, hoogstwaarschijnlijk onbedoeld, dan nog hogere eisen aan het bewijs van roekeloosheid dan in de rechtspraak van de Hoge Raad tot nu toe wordt gedaan. Een bijzonder effect van artikel C.1 is verder dat de roekeloosheid buiten het bestek van artikel 5a WVW 1994 geheel culpoos van aard blijft. Voor het bewijs kan voldoende zijn dat de dader zich van ernstig gevaarzettend gedrag 'bewust had moeten zijn'. De invulling van roekeloosheid over de band van artikel 5a als een partieel doleus, partieel culpoos bestanddeel en in de overige gevallen als een geheel culpoos bestanddeel is volgens de WeCo ook juridisch-dogmatisch ongewenst.

De WeCo is dan ook van mening dat het wetsvoorstel, indien het in zijn huidige opzet wordt gehandhaafd, op de hierboven genoemde punten ware aan te passen. Mocht de Minister daar niet toe willen overgaan, dan verzoekt de WeCo u in de memorie van toelichting in ieder geval hieraan uitdrukkelijk aandacht te besteden.

Conclusie

De WeCo komt tot de slotsom dat het voorgestelde artikel 5a moet worden aangemerkt als een wetstechnisch ongelukkig geformuleerde bepaling, die niet op de nu voorgestelde wijze zou moeten worden ingevoerd. De hierboven geformuleerde bezwaren tegen de redactie van artikel 5a en de limitatieve opsomming van de gedragingen onder a t/m l zouden kunnen worden ondervangen door een meer open formulering die beter aansluit bij de artikel 5 en 6 WVW. Gedacht kan worden aan de volgende redactie:

'Het is een ieder die aan het verkeer deelneemt verboden zich opzettelijk zodanig te gedragen dat daarvan levensgevaar of gevaar voor lichamelijk letsel voor een ander te duchten is'.

De WeCo is voorts van mening dat het verre de voorkeur verdient om tot een verder strekkende wijziging van de artikelen 5, 6 en 175 WVW 1994 over te gaan, waarbij artikel 6 wordt opgezet overeenkomstig de structuur van de gemeengevaarlijke opzet- en schuld delicten. Een dergelijke structuur doet meer recht aan de aard en oorzaak van sommige ernstige vormen van de gevaarstelling in het verkeer, dan een bepaling die in de kern een opzetvariant maar tevens een specialis lijkt te zijn van de artikelen 307 en 308 van het Wetboek van Strafrecht. Ernstige vormen van wangedrag in het verkeer roepen immers gevaren in het leven voor een onbestemde kring van personen, waarbij voor de slachtoffers vaak geldt dat zij op het verkeerde moment op de verkeerde plaats waren. Tegen deze achtergrond zou artikel 6 kunnen luiden:

'Het is een ieder die aan het verkeer deelneemt verboden opzettelijk gevaar op de weg te veroorzaken'.

In artikel 5a zou dan een culpoze variant van deze verbodsbepaling kunnen worden opgenomen.

In artikel 175 zou de strafbedreiging kunnen worden gerelateerd aan de gevolgen van de gevaarstelling, zoals:

- gemeen gevaar voor goederen,
- gevaar voor lichamelijk letsel of levensgevaar voor een ander,
- de dood van een ander.

Een verzwarende van de straf zou kunnen worden voorzien in gevallen van rijden onder invloed van een stof die de rijvaardigheid beïnvloedt (alcohol, drugs, medicijnen).

Een belangrijk bijkomend voordeel van strafbepalingen die op de leest van de gemeengevaarlijke delicten zijn geschoeid, is dat geen behoefte bestaat aan het begrip 'roekeloosheid'. Binnen de strafbedreigingen in artikel 175 WvW bestaat namelijk geen behoefte meer aan dit strafverhogende bestanddeel. Een voorziening als in artikel C.1 zou dan kunnen worden gemist.

Slotopmerking: Machtenscheiding

In de memorie van toelichting is opgenomen dat van belang is dat "in de richtlijnen van het openbaar ministerie en de oriëntatiepunten van de Rechtspraak aandacht is voor de voorgestelde wijzigingen. De regering zal hierover met het openbaar ministerie en de Rechtspraak in overleg treden. (...) Deze organisaties zullen wel hun beleidsregels en oriëntatiepunten moeten bezien in het licht van de voorgestelde wetgeving met aanpassing van een aantal strafmaxima en de invoering van een strafbaarstelling van zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen." De WeCo plaatst hierbij een kritische kanttekening. De geciteerde passage getuigt volgens de WeCo van een onjuiste opvatting over de verhouding tussen de regering en de rechterlijke macht. Daar komt nog bij dat oriëntatiepunten voor straftoemeting in de praktijk ontstaan: na invoering van de wet wordt op zorgvuldige wijze bezien of, op welke punten en in welke mate aanpassing van (o.a.) de strafmaat en -soort aan de orde is. Nieuwe wetgeving kan een aanleiding tot bijstelling vormen, maar dat hoeft niet per se het geval te zijn. Logischerwijs ontstaan oriëntatiepunten pas na enige tijd, en nadat de rechters en raadsheren gedurende enige tijd in de praktijk ervaring hebben kunnen opdoen met de nieuwe wetsbepaling en hun visie hebben kunnen geven. De commissie rechtseenheid leidt daaruit kaders en hoofdlijnen af en legt die vervolgens opnieuw ter kennisneming en goedkeuring voor aan de gerechten. De verhouding tussen minister en openbaar ministerie is een wezenlijk andere. De memorie van toelichting zou in de visie van de WeCo op dit punt behoren te worden aangevuld en aangepast.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

i/o

C.E. du Perron
voorzitter