

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 23 mei 2018
Onderdeel WBOM
Ons kenmerk WBOM/17824

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Uw kenmerk 2204028
Bijlage(n)
Onderwerp Advies wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en
het Wetboek van Strafrecht i.v.m. de aanscherping
strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige
verkeersdelicten.

Geachte

Bij brief van 7 maart 2018 heeft u namens de minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal gevraagd om te adviseren over een conceptwetsvoorstel, inhoudende een 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). Het College heeft met belangstelling van dit wetsvoorstel kennisgenomen en is gaarne bereid daarover te adviseren.

Uit onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen is gebleken dat er een groot verschil in strafmaat bestaat voor iemand die slachtoffers maakt bij zeer gevaarlijk rijgedrag en iemand die met hetzelfde gevaarlijke rijgedrag door een gelukkig toeval niemand letsel toebrengt. Voorts blijkt uit dit onderzoek dat bij

bepaalde verkeersovertredingen het huidige strafmaximum de rechtspraak onvoldoende ruimte biedt.¹

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de geconstateerde gebreken weg te nemen. Als eerste wordt voorgesteld het grote verschil weg te nemen in strafmaximum bij (zeer) gevaarlijk rijgedrag zonder en met gevolgen. Dit voorstel bestaat uit drie onderdelen.

1. Het strafmaximum van het huidige artikel 5 WVW 1994 wordt verhoogd;
2. Er wordt in een nieuw artikel 5a een strafbaarstelling geïntroduceerd voor zeer gevaarlijk rijgedrag dat zonder gevolgen gebleven;
3. In artikel 175 WVW 1994 wordt expliciet opgenomen dat roekeloosheid bij zeer gevaarlijk rijgedrag met gevolgen kan bestaan uit een bij artikel 5a strafbaar gestelde gedraging.

Voorts wordt het strafmaximum verhoogd bij rijden onder invloed, doorrijden na een ongeval en rijden zonder (geldig) rijbewijs.

Ten slotte worden de misdrijven in de WVW 1994 als een soortgelijk misdrijf aangemerkt in de algemene recidiveregeling uit het Wetboek van Strafrecht.

De voorstellen vormen een uitwerking van door de regering aan de Tweede Kamer toegezegde maatregelen die wenselijk en noodzakelijk worden geacht ter bevordering van de verkeersveiligheid.² Het College onderschrijft deze wens en deze noodzaak en het kan zich om die reden beslist vinden in de voorstellen tot verbetering van de straftoemeting bij ernstige verkeersovertredingen. Wel heeft het College een aantal vragen en opmerkingen bij de uitwerking daarvan.

Artikel 5a

De vragen en opmerkingen van het College betreffen vooral de uitwerking van het voorgestelde artikel 5a. Deze bepaling bevat een regeling voor de bestraffing van ernstig verkeersgevaarlijk gedrag dat niet heeft geleid tot de dood van een ander of tot letsel dat binnen het bereik van artikel 6 WVW 1994 valt. Het artikel wordt gekwalificeerd als een misdrijf waarvoor een strafmaximum van twee jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie geldt. Het nieuwe artikel 5a vervult zo een brugfunctie tussen de relatief lichte overtreding van artikel 5 WVW 1994 en het misdrijf van artikel 6 WVW 1994.

Artikel 5a kent een aantal elementen, maar de kern van het artikel wordt gevormd door de aanhef en de slotzin. In de aanhef staat dat het een ieder is verboden opzettelijk de verkeersregels in ernstige mate te schenden. Uit de slotzin van artikel 5a blijkt dat, wil er sprake zijn van een volgens artikel 5a strafbare gedraging, de schending van de verkeersregels tot gevolg moet hebben

¹ H.D. Wolswijk, A. Postma, B.F. Keulen, 'Ernstige verkeersdelicten', Rijksuniversiteit Groningen, 2017 WODC

² Kamerstukken II 2016/17, 29398, nr. 567

dat daarvan levensgevaar of gevaar voor lichamenlijk letsel voor een ander is te duchten.³

Het College kan zich vinden in dit voorstel en meent dat het vereiste dat de verkeersregels "opzettelijk" en "in ernstige mate" moeten zijn geschonden, in combinatie met de gevaarstelling als gevolg, hierin resulteert dat het nieuwe artikel 5a een ernstig verkeersdelict is. Deze ernst zal tot uitdrukking komen in het rond dit delict te bepalen vervolgingsbeleid, de straftoemeting daaronder begrepen.

Het is het College er veel aan gelegen dat het nieuwe artikel 5a een handzaam instrument wordt. Dit betekent voor de rechtspraak dat duidelijk moet zijn wat de structuur van de bepaling is en wat er met de tekst wordt bedoeld. De bepaling zelf, met andere woorden, dient geen belemmeringen op te werpen voor processen als tenlastelegging en bewezenverklaring. In dit verband stelt het College er prijs op de volgende, enigszins technische opmerkingen te maken.

In de onderdelen a tot en met l worden twaalf gedragingen opgesomd die 'verkeersgedragingen' worden genoemd.⁴ Het delict wordt volvoerd door een of meer van die 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 lichamenlijk letsel voor een ander te duchten is geweest.

Het College wijst erop dat de gedragingen zelf niet zijn geformuleerd door middel van een verwijzing naar een bepaling uit de verkeerswetgeving (regelgeving zoals vervat in onder meer het RVV 1990 daaronder begrepen). De gedragingen zijn gevat in algemeentalige bewoordingen. Die bewoordingen beschrijven telkens de niet-naleving van een voorschrift uit de verkeerswetgeving.

Door deze wijze van redigeren rijst de vraag wat er moet worden verstaan onder de woorden 'de verkeersregels' in de aanhef. Men zou kunnen menen dat het woord 'verkeersregels' een enge en een ruime betekenis heeft. De enge betekenis zou dan neerkomen op 'de voorschriften vervat in Hoofdstuk II van het RVV

³ In zoverre is het de vraag of de woorden 'zonder gevolgen' in het opschrift van het wetsvoorstel (zie de eerste alinea van deze brief) voldoende duidelijk zijn. De door de verdachte in het leven geroepen mogelijkheid dat zich een serieus gevaar zou verwezenlijken kan (juridisch) immers wel degelijk als een gevolg worden beschouwd.

⁴ De vraag is of gedragingen die bij uitstek indruisen tegen datgene wat in het wegeverkeer betamelijk is 'verkeersgedragingen' zouden moeten worden genoemd. Het onderdeel 'verkeers-' kan wat het College betreft dan ook worden gemist.

1990'. De ruime betekenis zou zijn 'alle verkeersnormen die in de Nederlandse wet- en regelgeving zijn vervat'. In het kader van artikel 5a komt dit onderscheid bijvoorbeeld naar voren in onderdeel i ('door rood licht rijden'). De strafbaarheid van 'door rood licht rijden' vindt zijn oorsprong niet in een verkeersregel in de enge betekenis. Dit maakt het noodzakelijk dat, in de eerste plaats, helder wordt uiteengezet welke betekenis er in de bepaling toekomt aan het begrip 'verkeersregel'. In de tweede plaats verdient de keuze voor het meervoud ('de verkeersregels') een nadere uitleg. Kunnen er met slechts één verkeersgedraging⁵ uit de opsomming meerdere verkeersregels tegelijk worden geschonden? En is dat ook de bedoeling of dient er juist een een-op-eenverband te bestaan tussen enerzijds de verkeersvoorschriften waarnaar wordt verwezen in de opsomming en anderzijds de 'verkeersregels' die uiteindelijk als geschonden moeten gelden? Als dit laatste het geval is (en daar lijkt het op) dan betekent dit dat de dominus-litispositie van de officier van justitie meebrengt dat hij reeds in de tenlastelegging zal moeten opnemen welke 'verkeersregels' hij (opzettelijk in ernstige mate) geschonden acht. Dit betekent dus ook dat alle specifieke strafbaarheidseisen (zoals wel of niet bestuurder zijn, wel of niet van een gemotoriseerd voertuig) altijd volledig opgeld doen via de band van de geschonden geachte 'verkeersregels', ook al worden die eisen in de omschrijving van de gedraging zelf niet gesteld. (Voorbeeld: artikel 61a RVV geldt niet voor de bestuurders van gewone fietsen, maar het voorgestelde onderdeel k maakt dat onderscheid niet.)

Het College verneemt graag of deze zienswijze juist is. Dit is namelijk van belang in verband met tenlastelegging en bewezenverklaring. Een ander voorbeeld kan dit misschien verduidelijken. In onderdeel e van het voorgestelde artikel 5a is sprake van 'inhalen voor (...) een voetgangersoversteekplaats'. De verkeersregel heeft het evenwel niet over 'voor' maar over 'vlak voor' en voegt bovendien toe dat het moet gaan om het inhalen *van een voertuig* (artikel 12 RVV 1990). Moet nu het OM - in de tenlastelegging - de omschrijving van de feitelikheden schoeien op de leest van de gedraging in de opsomming of moet de 'opzettelijk in ernstige mate' geschonden verkeersregel de basis van de tenlastelegging vormen? Korter gezegd: moeten alle bestanddelen van de geschonden 'verkeersregel(s)' worden ten laste gelegd en bewezen verklaard? Of hoeven ze niet te worden ten laste gelegd, maar moet het bewijs ervoor wel in het vonnis worden genoemd?

In het licht van het voorgaande is het de vraag hoe gemakkelijk het is om met twee begrippen in één bepaling te werken ('verkeersregel' en '(verkeers)gedraging'). Zou bijvoorbeeld de omschrijving van de (verkeers)gedraging niet kunnen worden vervangen door een verwijzing naar een

⁵ De aanhef van artikel 5a spreekt over 'een of meer verkeersgedragingen'. Daaronder is dus één enkele verkeersgedraging begrepen.

specifiek voorschrift en de daarbij behorende bepaling(en)? Dan zou het gehele artikel 5a als volgt kunnen luiden: 'Het is een ieder verboden een of meer van de volgende verkeersvoorschriften opzettelijk in ernstige mate te schenden [a. tot en met l.], indien daarvan levensgevaar of gevaar voor lichamenlijk letsel voor een ander te duchten is'. Of er sprake is van een schending 'in ernstige mate' is dan een zaak van tenlastelegging en bewezenverklaring. De steller van de tenlastelegging kan de gedraging beschrijven in termen die de 'ernstige mate' doen uitkomen. Laatstbedoelde termen hoeven niet per se door de wetgever te worden voorgesteld. Richtinggeving door de wetgever in normatieve termen (zoals die termen nu hier en daar in de opsomming voorkomen ('gevaarlijk', 'zeer dicht')) lijkt overbodig. Dit zijn termen waarop de ten laste leggende OM'er vast en zeker ook zal uitkomen als hij voor de taak staat het begrip 'in ernstige mate' te verfeitelijken.

Het College kéert terug naar de bepaling in de redactie waarin zij is voorgesteld. Niet ieder opzettelijk in ernstige mate schenden van de verkeersregels, waarbij levensgevaar of gevaar voor lichamenlijk letsel is te duchten voor een ander, komt in aanmerking voor vervolging op grond van artikel 5a. Dat kan alleen als zich een van de twaalf specifiek genoemde verkeersgedragingen heeft voorgedaan. Zo wordt onder andere genoemd het gevaarlijk inhalen, over een vluchtstrook rijden of tijdens het rijden een mobiele telefoon vast te houden. Het College meent dat uit de toelichting onvoldoende duidelijk blijkt waarom specifiek voor deze genoemde verkeersovertredingen is gekozen. En, zeker zo belangrijk, waarom andere verkeersdelicten niet zijn opgenomen. De gedachte achter de limitatieve opsomming is immers, zo meent het College, dat gedragingen worden geselecteerd die kunnen ontaarden in roekeloos verkeersgedrag. Maar dan rijst de vraag waarom bijvoorbeeld het in de memorie van toelichting meermalen genoemde rijden onder invloed niet in het lijstje is opgenomen. Dit is een ernstig verkeersdelict omdat de bestuurder zich daarmee van tevoren bewust in een positie brengt waarmee hij niet optimaal functionerend aan het verkeer deelneemt. De maximale straf voor het rijden onder invloed wordt in artikel 176 weliswaar verhoogd naar één jaar, maar er is geen reden om – uitgerekend – het rijden onder invloed niet ook op te nemen in de lijst van artikel 5a. Die gedraging zou dan, onder de omstandigheden van die bepaling, kunnen worden bestraft met een maximale gevangenisstraf van twee jaar.

Zo zou ook kunnen worden gedacht aan de situatie dat de bestuurder een voertuig bestuurt dat bij een APK-keuring is afgekeurd. Als het voertuig wordt bestuurd nadat het is afgekeurd kan niet iedere afkeuring, bijvoorbeeld een weigerende richtingaanwijzer, worden geschaard onder het 'in ernstige mate schenden van de verkeersregels'. Maar het College zou zeker het 'in ernstige mate schenden van de verkeersregels' willen aannemen in het geval dat het motorvoertuig is afgekeurd op een defecte rem- of stuurinrichting en de

bestuurder toch met dit motorvoertuig aan het verkeer deelneemt (met de door artikel 5a bedoelde gevaarstelling als gevolg).

Concluderend stelt het College dat het zich, wat betreft het nieuwe artikel 5a geheel kan verenigen met de kern van het artikel, namelijk dat het opzettelijk in ernstige mate overtreden van de verkeersregels, indien daarvan levensgevaar of gevaar voor lichamenlijk letsel voor een ander is te duchten apart strafbaar wordt gesteld en dat daarmee het zogenoemde 'strafgat' tussen de artikelen 5 en 6 WVV 1994 wordt gedicht. Het College zou het op prijs stellen als helderder in de memorie van toelichting zou worden uiteengezet op basis van welke criteria gedragingen/strafbare feiten zijn opgenomen in de opsomming. Het College heeft twee voorbeelden genoemd van strafbare feiten die zich voor opname in de opsomming lijken te lenen. Voorts heeft het College gewezen op enkele facetten van de huidige redactie die in de praktijk van tenlastelegging en bewezenverklaring mogelijk tot ongemakken zouden kunnen leiden.

Roekeloosheid

Met het begrip roekeloosheid in de WVV 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.⁶ In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat de Hoge Raad zeer strikte eisen stelt aan het bewijs van roekeloosheid.⁷ De door de Hoge Raad gestelde eisen aan het begrip roekeloosheid bij de afdoening van ernstige verkeersdelicten hebben ertoe geleid dat vervolging voor roekeloosheid zeer beperkt mogelijk is. De beperkte toepasselijkheid van het begrip roekeloosheid bij zeer gevaarlijk rijgedrag in het verkeer met ernstige gevolgen leidt vaak tot onbegrip en onvrede bij slachtoffers. Het standpunt van de Hoge Raad, dat "roekeloosheid" in de zin van de wet een specifieke betekenis heeft die niet noodzakelijkerwijs samenvalt met wat in het normale spraakgebruik onder "roekeloos" – in de betekenis van "onberaden" – wordt verstaan, zal zeker niet tegemoetkomen aan de in de maatschappij gevoelde onbegrip en onvrede. Naar de mening van de regering vormt de jurisprudentie van de Hoge Raad een duidelijke aanwijzing dat het wettelijke begrip "roekeloosheid" dient te worden verbeterd. Met het voorstel voor een aanvulling op het tweede lid van artikel 175 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 van zeer gevaarlijk rijgedrag kan (en dient te) worden

⁶ Kamerstukken II, 2001/02, 28484, nr. 3

⁷ Zie HR 15-10-2013, ECLI:NL:HR:2013:964

aangenomen. Concreet wordt een zin aan het tweede lid van artikel 175 WVV 1994 toegevoegd, waarin wordt bepaald dat van roekeloosheid in elk geval sprake is als het gedrag tevens als een overtreding van artikel 5a kan worden aangemerkt. Het College heeft alleszins begrip voor het feit dat op deze manier de wetgever zijn eigen verantwoordelijkheid neemt en ervoor zorgt dat hij degene is die primair bepaalt wat reikwijdte en omvang van bepaalde wettelijke begrippen zouden moeten zijn. Meer concreet gezegd: opnieuw is er een nadere invulling aan het begrip 'roekeloosheid' gegeven, maar nu door de wetgever.

Het College heeft met instemming kennis genomen van dit voorstel en is van oordeel dat het voorstel, ook in de door het College voorgestelde variant van artikel 5a, tegemoetkomt aan de in de praktijk geconstateerde problemen. Het College zou het echter wel op prijs stellen als er in de memorie van toelichting iets uitgebreider aandacht zou worden besteed aan het feit dat deze constructie betekent dat een culpa-variant als 'roekeloosheid' mede door opzet (namelijk het opzet uit artikel 5a) wordt gedefinieerd. Dit dogmatische probleem zou wellicht kunnen worden opgelost door artikel-5a-gedrag niet roekeloosheid te laten *zijn* ('is sprake van'), maar door het ermee op één lijn te stellen.

Voorts – en ten slotte – betekenen de woorden 'aangemerkt kunnen worden als een overtreding van artikel 5a' (uit het voorgestelde slot van artikel 175 lid 2 WVV 1994) dat er sprake moet zijn geweest van een gevaarzetting zoals in artikel 5a bedoeld (oftewel: gevaarzetting 'zonder gevolgen' (vergelijk voetnoot 3)). Dit laat zich evenwel niet rijmen met het feit dat een artikel-6-situatie, waarop artikel 175 betrekking heeft, juist wél door (serieuze) gevolgen wordt gekenmerkt. Een andere formulering (waarbij het slot van artikel 5a niet 'wordt meegenomen') verdient de voorkeur.

Opsporingsbevoegdheden

In de hierboven genoemde brief aan de Tweede Kamer, d.d. 20 juli 2017, heeft de regering zich op het standpunt gesteld dat de ter beschikking staande opsporingsbevoegdheden bij het doorrijden na een ongeval, met name door de politie, wordt ervaren als een knelpunt. In de brief wordt geschetst dat het huidige strafmaximum dat is gesteld op doorrijden na een ongeval (en na de verhoging van het strafmaximum van het doorrijden na een ongeval ingevolge dit wetsvoorstel) met zich meebrengt dat een aantal opsporingsbevoegdheden bij verdenking van dit misdrijf niet kunnen worden toegepast. Het niet kunnen toepassen van deze bevoegdheden bemoeilijkt dan ook in sommige gevallen de opsporing buiten heterdaad, terwijl de rechtsorde ernstig is geschokt en er sprake is van grote maatschappelijke onrust in zaken van doorrijden na een ongeval met letsel. De regering heeft bij deze gelegenheid aangekondigd dat het ten aanzien van ernstige gevallen van doorrijden na een ongeval, met letsel of erger tot

gevolg, (artikel 7 WVV 1994) mogelijk zou maken dat de politie meer opsporingsbevoegdheden buiten heterdaad ter beschikking heeft. Het College constateert echter dat in het onderhavige wetsvoorstel geen regeling voor de opsporingsbevoegdheden is opgenomen. Het College vraagt zich af waarom is afgezien van deze regeling en zou graag zien dat daaraan, na de eerdere concrete toezegging dat in een regeling zou worden voorzien, een passage wordt gewijd in de memorie van toelichting.

Impact op de werklast voor het OM

Omdat artikel 5a het gat opvult tussen de artikelen 5 en 6 WVV 1994, zal er in eerste aanleg niet sprake zijn van meer zaken, maar van een verschuiving van een deel van de zaken. Een deel van de artikel-5 zaken die nu worden vervolgd zullen in de toekomst op grond van artikel 5a worden vervolgd. Op basis van het huidige wetsvoorstel schat het College deze verschuiving op ongeveer tien tot maximaal vijftig zaken per jaar (op een totaal van ca. 3.000 per jaar voor artikel 5 WVV 1994 nu). De verschuiving betekent meer beoordelingswerk, door hoger ingeschaalde beoordelaars en (assistent-)officieren, op PR-zittingen (in plaats van kantonzittingen). In tweede aanleg zal sprake zijn van extra zittingen: de extra artikel 5a zittingen zullen in ca. 15% van de gevallen tot extra beroepszaken leiden.

Ook bij de artikel 6 WVV 1994 zaken zal, in verband met een verbeterde bewijsbaarheid van de roekeloosheid, sprake zijn van een verschuiving in eerste aanleg en van extra zittingen in tweede aanleg. Uitgaande van het huidige aantal van ca. 500 artikel 6 WVV 1994 zaken per jaar, zal dit leiden tot vijf a tien extra zaken in eerste aanleg en één of enkele extra beroepszaken.

Indien bovenstaande aannames voor de verwachte verschuivingen correct zijn, zullen de extra werkzaamheden uit de bestaande middelen bekostigd kunnen worden. Mochten aanpassingen aan het wetsvoorstel ertoe leiden dat een grotere verschuiving in de rede ligt, dan zullen hiervoor naar alle waarschijnlijkheid wel extra middelen noodzakelijk zijn.

Hoogachtend,

M. Otte
procureur-generaal