

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 oktober 2018 en het nader rapport d.d. 13 november 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 juli 2018, no. 2018001372, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een bijzondere strafbaarstelling van «roekeloos» rijgedrag dat ernstige ongevallen zou kunnen hebben veroorzaakt, maar dat niet heeft gedaan. Daarnaast ziet het wetsvoorstel op aanpassing van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) zodat verkeersgedragingen die leiden tot zeer ernstige ongevallen vaker dan nu door de rechter kunnen worden aangemerkt als roekeloos verkeersgedrag en dus zwaarder kunnen worden bestraft. Voorts voorziet het wetsvoorstel een verhoging van de maximale strafmaat voor een aantal verkeersdelicten, en in een uitbreiding van de recidiveregeling uit het Wetboek van Strafrecht tot de misdrijven genoemd in de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994).

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

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de betekenis van de verruiming van het begrip roekeloosheid voor artikel 6 en de niet-limitatieve opsomming van de gedragingen in het voorgestelde artikel 5a WVV 1994. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van de toelichting wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 juli 2018, nr. 2018001372, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 oktober 2018, nr. W16.18.0217/II, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen over de betekenis van de verruiming van het begrip roekeloosheid en de niet-limitatieve opsomming van de gedragingen in het voorgestelde artikel 5a Wegenverkeerswet 1994 (WVV 1994). De Afdeling is van oordeel dat de toelichting op deze punten aanvulling behoeft. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in.

De Afdeling beschrijft hoe destijds bij de introductie van het begrip roekeloosheid door de wetgever is toegelicht dat het doel van deze «meest ernstige vorm van schuld» is om 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 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. De regering begrijpt dat de Afdeling deze benadering deelt waar zij in haar advies opmerkt dat, als in de rechtspraak de bedoelingen van de wetgever onvoldoende tot uitdrukking komen, het aan de wetgever is om de wet zodanig aan te passen dat het doel alsnog wordt bereikt. Ook de Afdeling meent dat, indien de uitleg die in de rechtspraak aan «roekeloosheid» gegeven wordt niet aansluit bij de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever, een wetswijziging in de rede ligt.

1. Roekeloosheid

Artikel 6 van de WVV 1994 bepaalt dat het een verkeersdeelnemer verboden is zich zo te gedragen, dat een aan zijn schuld te wijten verkeersongeval plaatsvindt waardoor een ander wordt gedood of zwaar lichamelijk letsel wordt toegebracht. Als de schuld van de dader aan een dergelijk ongeval zo groot is dat van roekeloosheid sprake is, bepaalt de WVV 1994 dat de maximumgevangenisstraf voor «gewone» schuld van drie jaar, verdubbeld wordt tot een maximum van zes jaar.²

In 2003 is bij de introductie van het begrip roekeloosheid door de wetgever toegelicht dat het doel daarvan was om 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.³

² Artikel 6 jo. 175, tweede lid, van de WVV 1994. Voor een dergelijke ongeval waar (ernstig) letsel voor een ander uit voortvloeit kan maximaal drie jaar of een geldboete van de vierde categorie worden opgelegd.

³ Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 484, nr. 3. Zie ook het Advies van de Raad van State op dat wetsvoorstel, Kamerstukken II 2001/02, 28 484, nr. 4, p. 4.

Sinds de introductie van het begrip roekeloosheid is een reeks veroordelingen ter cassatie aan de Hoge Raad voorgelegd. De Hoge Raad oordeelde dat veroordeling voor roekeloosheid slechts kan in drie omstandigheden. Er moet sprake zijn van buitengewoon onvoorzichtige gedragingen van de verdachte, er moet een zeer ernstig gevaar in het leven zijn geroepen, en de verdachte was zich daarvan bewust, althans had zich daarvan bewust moeten zijn.⁴ Als niet aan deze drie criteria wordt voldaan, kan slechts «gewone» schuld bewezen worden verklaard, en slechts het daarbij bijbehorende (lagere) strafmaximum van drie jaar worden gehanteerd.

Onderzoeken wijzen uit dat met deze criteria het begrip roekeloosheid eigenlijk maar enkele soorten gedragingen omvat, met name kat- en muisspellen op de weg, snelheidswedstrijden of koste wat kost vluchten voor de politie.⁵ Op basis van deze onderzoeken is de regering van oordeel dat de rechter bij te weinig ongevallen bewezen verklaart dat van roekeloosheid sprake is. Daarmee is het toepassingsbereik van roekeloosheid te beperkt, zo stelt de regering, en dat leidt tot onbegrip en onvrede bij slachtoffers van verkeersongevallen.

De Afdeling merkt op dat, als in de rechtspraak de bedoelingen van de wetgever onvoldoende tot uitdrukking komen, het aan de wetgever is om de wet zodanig aan te passen dat het doel alsnog bereikt wordt. Indien de uitleg die in de rechtspraak aan «roekeloosheid» gegeven wordt niet aansluit bij de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever, ligt een wetswijziging dan ook in de rede.

Het wetsvoorstel beoogt het toepassingsbereik van het begrip roekeloosheid te verbreden door twee aanpassingen in de WVV 1994: de introductie van een nieuw artikel 5a in de WVV 1994, en een aanpassing van artikel 175, tweede lid, van de WVV 1994.

Het nieuwe artikel 5a WVV 1994 bepaalt dat het een ieder verboden is zich opzettelijk zodanig in het verkeer te gedragen dat verkeersregels in ernstige mate worden geschonden waardoor daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel te duchten is. Daarbij wordt een twaalfstal verkeersgedragingen benoemd die als zodanige verkeersgedragingen kunnen worden aangemerkt. In de lijst worden onder meer opgesomd het door rood licht rijden, het niet verlenen van voorrang, of het tijdens het rijden vasthouden van een mobiele telefoon. Deze lijst is op advies van een aantal adviserende instanties niet limitatief van aard. De wijziging van artikel 175, tweede lid, van de WVV 1994 regelt dat gedrag dat een overtreding van artikel 5a WVV 1994 vormt in elk geval als roekeloos kan worden aangemerkt.

De Afdeling heeft een drietal opmerkingen over de toelichting bij het wetsvoorstel.

- a. *De Afdeling merkt op dat met het wetsvoorstel beoogd is het wettelijke begrip roekeloosheid uit te breiden met het gedrag van artikel 5a WVV 1994. Daardoor zal het begrip roekeloosheid daadwerkelijk meer gevallen bestrijken dan voorheen. De indicatieve lijst van gedragingen draagt bij aan inzicht in het soort gedragingen dat de wetgever voor ogen staat. Daarbij maakt de Afdeling uit enkele passages in de*

⁴ Vergelijk ECLI:NL:HR:2013:960, en zie bijvoorbeeld ook het advies van de Raad voor de Rechtspraak over een eerdere versie van het wetsvoorstel.

⁵ «Ernstige verkeersdelicten», Rijksuniversiteit Groningen, 2017 WODC, Ministerie van Justitie; «Verkeersslachtoffers. Over de strafrechtelijke reactie op (ernstige) verkeersdelicten», Tilburg University, Tilburg, december 2016. Zie een bespreking in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting.

toelichting op dat de uitbreiding die het wetsvoorstel beoogt er toe zou kunnen leiden dat het opzettelijke roekeloze gedrag van artikel 5a WVV 1994 dat leidt tot een ernstig ongeval bestraft kan worden met een zwaardere straf dan het maximum van artikel 5a WVV 1994. Dat is mogelijk doordat in een dergelijke situatie het roekeloze gedrag van artikel 5a WVV 1994 in combinatie met het gewijzigde artikel 175, tweede lid, ook als roekeloos gedrag in de zin van artikel 6 WVV 1994 wordt beschouwd.

De Afdeling adviseert deze consequentie, waarmee een andere uitkomst wordt beoogd dan hetgeen naar huidig recht uit de rechtspraak van de Hoge Raad voortvloeit, in de toelichting duidelijker aan te geven.

- b. *Daarnaast merkt de Afdeling op dat in het artikel 5a WVV 1994 opgenomen vereiste van opzet onder omstandigheden ook een beperking kan worden gelezen ten opzichte van de huidige, ruimere, maatstaf van de meest ernstige mate van schuld van de dader (roekeloosheid). Aldus wordt aan de gedraging van artikel 5a WVV 1994 terecht een hogere maatstaf gesteld dan aan het huidige begrip roekeloosheid, waarin een dergelijk opzet op de gedraging niet wordt vereist.*

De Afdeling adviseert in dit opzicht de betekenis van het vereiste opzet bij roekeloosheid nader toe te lichten.

- c. *De toelichting bevestigt terecht dat het enkele voldoen aan een van de in de lijst genoemde verkeersgedragingen niet voldoende is om strafbaarheid op grond van het nieuwe artikel 5a WVV 1994 aan te nemen, omdat het artikel daarnaast andere eisen stelt, zoals opzet, schending in ernstige mate en het daaruit voortvloeiende levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel. Hoewel de lijst van gedragingen in het nieuwe artikel bijdraagt aan inzicht in het ruimere toepassingsbereik van roekeloosheid, kan het open karakter van die lijst de vraag oproepen welke andere gedragingen de rechter óók als verboden zal kunnen aanmerken.*

De Afdeling adviseert om in de tekst te verduidelijken dat andere gedragingen van een vergelijkbare zwaarte zouden moeten zijn als de reeds opgesomde gedragingen of de toelichting in deze zin aan te passen.⁶

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen.

1. Roekeloosheid

- a. *De Afdeling constateert dat met het wetsvoorstel wordt beoogd het wettelijk begrip roekeloosheid uit te breiden met het gedrag van artikel 5a WVV 1994. De Afdeling is van oordeel dat daardoor het begrip roekeloosheid daadwerkelijk meer gevallen zal bestrijken dan voorheen en dat de opgenomen gedragingen in artikel 5a WVV 1994 een bijdrage kunnen leveren aan inzicht in het soort gedragingen dat de wetgever daarbij voor ogen staat. In navolging van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat met de gedane voorstellen een andere uitkomst wordt beoogd dan hetgeen naar huidig recht uit de rechtspraak van de Hoge Raad voortvloeit.*
- b. *Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de betekenis van het in artikel 5a WVV 1994 opgenomen vereiste van opzet nader toegelicht in de memorie van toelichting.*
- c. *De Afdeling adviseert om in de toelichting te verduidelijken dat mogelijke andere gedragingen die onder de indicatieve lijst gedragin-*

⁶ In dat verband kan overwogen worden om aan het slot van het voorgestelde artikel 5a toe te voegen dat het om de genoemde gedragingen «of soortgelijke gedragingen» gaat.

gen van artikel 5 WVV 1994 zouden kunnen vallen van een vergelijkbare zwaarte zouden moeten zijn als de al opgesomde gedragingen. Hieraan is gevolg gegeven in zowel het wetsvoorstel zelf – artikel 5a WVV 1994 – als in de memorie van toelichting.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

2. Redactionele bijlage

De redactionele opmerking van de Afdeling is overgenomen. Van de gelegenheid is verder gebruik gemaakt enkele wijzigingen van technische aard door te voeren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W16.18.0217/II

- n aansluiting op de blijktens de memorie van toelichting beoogde strafbaarstelling van gedrag waarvan ernstig gevaar voor anderen te duchten is, in het voorgestelde artikel 5a WvW 1994 (nieuw) na de zinsnede «zwaar lichamelijk letsel» toevoegen: voor een ander.