

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)

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 verstrekkende 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 gelukkigigwijs 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 ontwikkelingen 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, 29398, 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 wetsvoorstel 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, 34775-VI) en tijdens het algemeen overleg 'verkeersveiligheid' met de Tweede Kamer van 14 december 2017 (Kamerstukken II 2017/18, 29398, 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 – waaronder het vasthouden van een mobiele telefoon tijdens het rijden (paragraaf 3.4) – 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. 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 openbaar ministerie 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 en de Nationale Politie (NP). Paragraaf 2 behandelt de adviezen. Voor zover nodig wordt op de gemaakte specifieke opmerkingen nader ingegaan op de plaatsen waar het onderwerp aan de orde is. 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 openbaar ministerie, de politie, advocatuur, wetenschap en het Fonds Slachtofferhulp. In paragraaf 3 staat het wegnemen van het verschil in strafmaat tussen gevaarlijk rijgedrag zonder en met ernstige gevolgen centraal, met inbegrip van het gebruik van een mobiele telefoon in het verkeer. 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 4. Vervolgens (paragraaf 5) 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. Ontvangen adviezen

[PM]

3. Gevaarlijk en zeer gevaarlijk rijgedrag zonder en met gevolgen

3.1 Gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen (artikelen 5 en 177 WvW 1994)

Op grond van artikel 5 WvW 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 WvW 1994 wordt bedreigd met een vrijheidsstraf van twee maanden of geldboete van de tweede categorie (artikel 177 WvW 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 WvW 1994 hebben geleid. Voor die gevallen komt het wenselijk voor het strafmaximum van artikel 5 WvW 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 WvW 1994 oplevert en evenmin een overtreding zou opleveren van het hierna te bespreken nieuwe artikel 5a WvW 1994.

3.2 Zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen (artikelen 5a (nieuw) en 176 WvW 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 WvW 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 WvW 1994) ook geen recht doet aan het ernstige verwijt dat de dader wordt gemaakt.

Bij de vormgeving van artikel 5a WvW 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 in ernstige mate schenden van nader omschreven verkeersregels. Het gaat daarbij om een selectie van verkeersovertredingen uit het veel bredere gamma van verkeersovertredingen dat in de WvW 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 – duidelijk 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 WvW 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 weghelft 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 WvW 1994 (aangepast zoals voorgesteld) en op het misdrijf van artikel 6 WvW 1994 zijn gesteld, komt de regering een wettelijk strafmaximum van twee jaar voor het misdrijf van artikel 5a WvW 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. Het voorgestelde strafmaximum sluit ook aan bij het min of meer verwante artikel 285 Sr (bedreiging). Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

3.3 Roekeloosheid bij zeer gevaarlijk rijgedrag (artikelen 5a, 6 en 175 WvW 1994)

Op grond van artikel 6 WvW 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 – van een eigen strafmaximum voorzien. Met de introductie van het begrip roekeloosheid 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 (HR 15 oktober 2013, NJ 2014/25). 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 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 – regelmatig 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 rechtspraak 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'. 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 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 delictsomschrijving van artikel 5a WVV 1994 vervult, roekeloosheid in de zin van de wet oplevert. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer iemand zonder rekening te houden met andere weggebruikers (veel) te hard rijdt bij gevaarlijke kruisingen, terwijl daarvan levensgevaar of zwaar lichamelijk letsel is te duchten voor een ander. Een ander voorbeeld is 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 dit zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen dan zou een veroordeling wegens artikel 5a (nieuw) WVV 1994 kunnen volgen. Maar als een aan dit zeer gevaarlijke rijgedrag te wijten verkeersongeval heeft plaatsgevonden waardoor een ander wordt gedood of letsel wordt toegebracht, zou – net als voor de voorgestelde introductie van het nieuwe artikel 5a – een veroordeling wegens overtreding van artikel 6 WVV 1994 jo. artikel 175 WVV 1994 dienen te 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.

3.4 Vasthouden van een mobiele telefoon tijdens het rijden in een voertuig

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 Wahv 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 weggedrag – 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 in een voertuig – 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 in een voertuig 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.

6. 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 – in combinatie met een intensivering van de verkeershandhaving en een verhoging van de pakkans – een verhoging van deze strafmaxima een bijdrage kan leveren aan de verkeersveiligheid. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Opmerking verdient dat de voorgestelde verhoging van de strafmaxima doorwerkt bij recidive van soortgelijke misdrijven. Met de veralgemenisering 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 Sr 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 openbaar ministerie en de landelijke oriëntatiepunten van de Rechtspraak aandacht is voor de voorgestelde wijzigingen. De regering zal hierover met het openbaar ministerie en de Rechtspraak in overleg treden.

7. 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 openbaar ministerie en de rechtspraak. Deze organisaties zullen wel hun beleidsregels en oriëntatiepunten opnieuw 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 verwachting is dat 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))

Met het artikel wordt voorzien in een misdrijf dat zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen strafbaar stelt (zie nader paragraaf 3.2). Het voorstel komt er in de kern op neer dat de strafbaarstelling bestaat uit een concreet aantal omschreven verkeersovertredingen die (reeds) afzonderlijk strafbaar zijn gesteld. Een overkoepelende delictsomschrijving zoals opgenomen voor de overtreding van artikel 5 WVV 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) delictsomschrijving 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. Er dient sprake te zijn van opzettelijk ernstig schenden van de verkeersregels. Als is komen vast te staan dat betrokkene een of meer van de omschreven verkeersovertredingen heeft begaan waardoor zeer gevaarlijke situaties zijn ontstaan en bijgevolg door betrokkene 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 op een drukke zaterdagochtend in het stadscentrum waardoor andere weggebruikers moeten uitwijken of wegspringen. Wanneer sprake is van een verdachte die midden in de nacht verschillende verkeersregels overtreedt zonder dat dit leidt tot een ongeval, terwijl er geen andere weggebruikers zijn, valt niet onder artikel 5a maar onder het toepassingsbereik van artikel 5 WVV 1994 (paragraaf 3.1).

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.

Onderdeel C (artikel 175 WVV 1994)

Aan het tweede lid wordt een begripsbepaling van roekeloosheid toegevoegd waarin wordt teruggegrepen op het nieuwe artikel 5a WVV 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 betrokken 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.

Voorts worden in het derde lid als strafverzwarende omstandigheden 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 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.

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. De voorgestelde strafmaat sluit voorts aan bij de strafmaxima Duitsland en Spanje en het strafmaximum dat is gesteld op bedreiging in de zin van artikel 285 Sr.

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, wegrijdt zonder zich bekend te maken (artikel 7 WVV 1994) wordt het strafmaximum verhoogd naar een jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie. 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). Wetssystematisch is hiermee aangesloten bij de strafbedreiging uit artikel 195 Sr. Dit artikel bedreigt de veroordeelde die een recht uitoefent, wetende dat hij daarvan bij rechterlijke uitspraak is ontzet, met eenzelfde strafmaat. De ratio van de strafbaarstelling is in beide gevallen vergelijkbaar.

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. Beide delicten zijn een overtreding. 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 'verkeersshuften'. Het artikel is onbepaald, betreft een overtreding en bevat geen schuldbestanddeel. Voor artikel 5a WVV 1994 is dat anders. Bij artikel 5a WVV 1994 gaat het immers om uitzonderlijke gevallen van zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen waarbij in het kader van de legaliteit – strafbaarstelling bij 'geen gevolgen' en strafmaximum van twee jaren – de verkeersgedragingen expliciet zijn opgenomen en zwaardere eisen aan de strafbaarstelling worden gesteld dan artikel 5 WVV 1994. 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 voorlopige hechtenis of geldboete van de tweede categorie	– zes maanden voorlopige hechtenis of geldboete van de derde categorie. Het gebruik van een mobiele telefoon kan worden meegewogen bij het vaststellen van de strafmaat
Zeer gevaarlijk rijgedrag zonder gevolgen (NIEUW) Art. 5a/176/179 WVV 1994	–	– twee jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie – Expliciet benoemen verkeersgedragingen waaronder het vasthouden van een mobiele telefoon tijdens het rijden
Zeer 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) – <i>Roekeloosheid (tweede lid)</i> : zes jaren gevangenisstraf of geldboete vijfde categorie (dodelijk ongeval)/drie jaren gevangenisstraf of geldboete vierde categorie (lichamelijk letsel)	– Idem. Het gebruik van een mobiele telefoon kan worden meegewogen bij de vaststelling van schuld en het bepalen van de straf – 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

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.

	– <i>Zelfstandige strafverzwarringsgrond (derde lid)</i> : verdubbeling van de in het eerste en het tweede lid bepaalde gevangenisstraffen, dus maximaal negen jaren gevangenisstraf	– Idem (wel sprake overheveling strafverzwarringsgronden 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 rijntzegging 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 voorlopige 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 voorlopige 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.

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 6 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,