Het *vierde en vijfde lid* zijn overgenomen uit artikel 45 van de Wegenverkeerswet.

De sanctie op overtreding van door het militair gezag in geval van staat van oorlog of staat van beleg (op grond van het vierde lid) vast te stellen regels, is in verband met de in hoofdstuk I van deze memorie toegelichte systematiek ondergebracht in hoofdstuk XI Strafbepalingen.

Vermeld dient nog te worden dat in het tweede en derde lid, vooruitlopend op de in de Notitie uitvoering door de wetgever van artikel 103 van de Grondwet (kamerstukken II, 20 028, nrs. 1 t/m 4; Handelingen II, blz. 87–4691 t/m 87–4709) voorgestelde harmonisatie, de terminologie voor de omstandigheden waaronder die leden toegepast kunnen worden, reeds zodanig is aangepast dat de overgang met de uiteindelijke harmonisatie van zowel terminologie als procedure minder groot zal zijn. Voor toepassing van het tweede en derde lid moet gedacht worden aan situaties waarbij het nodig is gebruik te maken van de Oorlogswet voor Nederland (Stb. 1964, 337) of de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Stb. 1952, 361). Deze gedeeltelijke harmonisatie kon in het vierde lid op dit moment niet worden doorgetrokken daar dit qua inhoud te sterk op het bestaande systeem van de Oorlogswet voor Nederland is afgestemd. Dit probleem wordt bij de volledige harmonisatie van terminologie en procedure opgelost doordat het systeem van de Oorlogswet voor Nederland dan wordt gewijzigd.

Artikel 4

Dit artikel bevat de grondnorm voor een veilig en ordelijk verloop van het verkeer op de weg. Het geeft geen precieze regels voor het gedrag in een concrete situatie.

Integendeel, het geeft aan dat het gedrag, in welke situatie dan ook, telkens wordt beheerst door de grondnorm dat men zich zodanig dient te gedragen dat geen gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt en dat het verkeer op de weg niet wordt gehinderd of kan worden gehinderd.

Deze algemene bepaling vervangt het huidige artikel 25 van de Wegenverkeerswet dat thans als grondnorm kan worden aangemerkt. Artikel 4 is echter op een aantal punten ruimer dan genoemd artikel 25, terwijl voorts een aantal bezwaren dat aan dat artikel kleeft in de nieuwe bepaling wordt weggenomen. Ten slotte is er sprake van een min of meer gewijzigde opvatting ten aanzien van de functie die een algemene bepaling als bedoeld, in de wegenverkeerswetgeving heeft.

Wat betreft dit laatste wordt gewezen op de discussies in het verleden rond de aanvaardbaarheid van artikel 25 als vangnet voor ongewenst verkeersgedrag dat niet onder een concreet geformuleerde norm valt. Artikel 25 zou blijk geven van legislatieve onmacht. Hoewel deze kwalificatie in de jurisprudentie noch in de literatuur algemeen werd gedeeld, is bij het vaststellen van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens in 1966, niettemin getracht een algemene bepaling als artikel 25 overbodig te maken. Bij het vaststellen van dat reglement is gepoogd voor iedere denkbare situatie een concrete norm te geven. Het is overigens niet gelukt; artikel 25 bleef noodzakelijk. Erkend moest worden dat niet ieder gedrag, iedere denkbare situatie, vooraf in een concrete norm kan worden ondergebracht.

De gewijzigde opvatting waarover hiervoor werd gesproken, is met name gelegen in het feit dat thans niet alleen wordt erkend dat niet voor elke situatie een concrete norm kan worden gegeven, doch ook dat een daarop gericht streven tot ongewenste regelverdichting kan leiden. Dit laatste is een ontwikkeling waarmee, zo is hiervoor reeds betoogd, bij dit wetsvoorstel wordt gebroken. In dit verband kan tevens worden

verwezen naar het nieuwe Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) waar in het kader van de deregulering bewust is gekozen voor het beperken van de verkeersvoorschriften tot de basisregels die voor een veilig en ordelijk verloop van het verkeer noodzakelijk zijn. Te ver afdalen in verfijningen door voor iedere situatie een regel te willen voorschrijven is een onderschatting van de complexiteit van het hedendaagse verkeer en een miskenning van de creativiteit en verantwoordelijkheid die de hedendaagse weggebruiker moet bezitten en als regel ook bezit. Die creativiteit en verantwoordelijkheid vormen tegelijkertijd de andere kant van de medaille. Het handelen naar eigen inzicht en verantwoordelijkheid draagt ertoe bij, zo is de laatste jaren wel gebleken, dat daar waar de regelgeving te ver is doorgeschoten, zij massaal wordt genegeerd. De geloofwaardigheid van de voorschriften, ook die welke voor de verkeersveiligheid van het grootste belang zijn, neemt daardoor sterk af.

Uit het vorenstaande blijkt dat het voorgestelde artikel 4 niet voortkomt uit legislatieve onmacht, doch een noodzakelijk middel vormt als aanvulling op de basisregels. Daar waar de eigen verantwoordelijkheid van de weggebruiker te kort schiet, zal de algemene bepaling als vangnet voor ongewenst gedrag uitkomst moeten bieden. Dit in aanvulling op de concrete normen, de basisregels voor het gedrag van de verkeersdeelnemer, zoals die in met name het RVV 1990 zijn vervat. Gezien die nauwe relatie tussen de algemene bepaling en de in het RVV 1990 op te nemen voorschriften, bestond aanvankelijk het voornemen de algemene bepaling op te nemen in het RVV 1990. Van dit voornemen is ten slotte afgezien gelet op het brede karakter van de algemene bepaling: het is een grondnorm waaraan ieder handelen dat van invloed is op de veiligheid en de vrijheid op weg moet kunnen worden getoetst. Dat rechtvaardigt een plaats in de formele wet.

Artikel 4 ziet in beginsel op ieder gedrag dat invloed heeft op de veiligheid en de vrijheid van het verkeer op de weg. In dat opzicht is deze bepaling ruimer dan artikel 25 van de Wegenverkeerswet. Het laatstgenoemde artikel eist dat het verboden gedrag op de weg plaatsvindt. Daarin schuilt tevens de beperking van artikel 25. Tegen gedrag buiten de weg, waarvan men kan weten dat dit tot gevaarlijke situaties op de weg leidt of kan leiden, kan niettemin niet op grond van artikel 25 worden opgetreden. Gedacht kan worden aan het verbranden van hooi in een aan een drukke weg liggend weiland, waarbij een dichte rook het zicht ter plaatse ernstig beperkt. Met de thans voorgestelde redactie kan tegen een dergelijk gedrag wel worden opgetreden.

Een ander punt waarop artikel 4 zich onderscheidt van artikel 25, betreft de functie van deze bepaling ter zake van de doorstroming – de vrijheid – van het verkeer. Artikel 25 ziet uitsluitend op de meest vergaande vorm van aantasting van de doorstroming: het daadwerkelijk belemmeren van de vrijheid van het verkeer. De hiervoor vermelde aanvullende functie die artikel 4 zal gaan vervullen vereist dat ook tegen minder vergaande inbreuken op de doorstroming van het verkeer of de kans daarop, moet kunnen worden opgetreden. De gekozen formulering dat het verboden is zich zodanig te gedragen dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd, biedt die mogelijkheid. Overigens is het niet de bedoeling dat bij iedere vorm van hinder de algemene bepaling zal worden toegepast. Immers, lichte vormen van hinder zijn in het hedendaagse verkeer niet te vermijden. De bepaling strekt er slechts toe evidente vormen van gevaar of hinder aan te pakken.

Anders dan in artikel 25 is in de bepaling niet opgenomen dat het gedrag, in dit geval het hinderen, slechts strafbaar is indien dit zonder noodzaak geschiedt.

Het bestanddeel «zonder noodzaak» is door de rechter steeds uitgelegd als «zonder verkeersnoodzaak».

Niet goed valt in te zien hoe een strafbaar hinderen kan voortvloeien uit gedrag waartoe iemand door de verkeersomstandigheden wordt genoodzaakt. Zodra andere verkeersverplichtingen dwingen tot «hinderen» – bij voorbeeld de links afslaande automobilist die op het tegemoetkomende verkeer wacht, «hindert» daarbij de achter hem rijdende automobilist die rechtdoor wil – is er geen sprake van strafbaar hinderen in de zin van artikel 4. Er bestaat derhalve geen behoefte aan het expliciet opnemen van het bestanddeel «zonder noodzaak».

Ten slotte zijn de strafmaxima op overtreding van een in een reglement opgenomen concrete bepaling en de voorgestelde algemene bepaling in de wet, gelijk getrokken (artikel 167, eerste lid).

De reden hiervoor is, dat geen aanleiding bestaat overtreding van de algemene bepaling zwaarder aan te rekenen dan overtreding van een concrete norm. Daarmee zijn tevens de problemen ter zake van samenloop van strafbare feiten, die zich thans wel voordoen, weggenomen. Bedoelde problemen doen zich voor indien een gedraging overtreding van zowel de algemene norm (thans artikel 25 van de Wegenverkeerswet) als van een concrete norm uit het reglement, oplevert. In dat geval moet veelal ingevolge artikel 55, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, de bepaling waarbij de zwaarste hoofdstraf is gesteld, worden toegepast. Door de strafmaxima gelijk te stellen doet dit probleem zich in de toekomst niet meer voor.

Overigens zal in de praktijk een overtreding van een concrete norm veelal een gedraging opleveren waartegen kan worden opgetreden op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Bij overtredingen van het onderhavige artikel is dat niet mogelijk, omdat deze gedragingen zich moeilijk vooraf in concreto laten omschrijven. Daartegen zal in voorkomende gevallen dan ook steeds langs strafrechtelijke weg moeten worden opgetreden.

Artikel 5

Dit artikel heeft betrekking op aan schuld te wijten gevaarzettend gedrag waaruit een verkeersongeval voortvloeit met als gevolg de dood of ernstig letsel voor een ander. Het komt in de plaats van het huidige artikel 36 van de WVW. Afgezien van een sterke vereenvoudiging van de redactie en een wijziging in de systematiek – de voorgestelde bepaling bevat niet zoals artikel 36 van de WVW, de op overtreding van het voorschrift gestelde sanctie en evenmin de strafverzwaring indien de overtreding onder invloed van bij voorbeeld alcohol is begaan; deze elementen zijn opgenomen in artikel 165 – is de strekking van de bepaling inhoudelijk uitgebreid. De wijzigingen ten opzichte van genoemd artikel 36 zullen hierna puntsgewijs worden besproken.

De tekst van het huidige artikel 36 stamt in grote lijnen nog uit de jaren dertig. Bij het vaststellen daarvan is destijds getracht iedere vorm waarin zich een ongeval met het te vermijden gevolg zou kunnen voordoen, in het artikel te omschrijven. Dat heeft ertoe geleid dat het ontstaan van een verkeersongeval is ontleed. Het ongeval kan zijn ontstaan bij gelegenheid van een botsing, aan- of overrijding met een motorrijtuig of bij gelegenheid van enige handeling ter voorkoming van een botsing, aan- of overrijding met dat motorrijtuig.

In de praktijk is het echter niet van belang of het verkeersongeval een botsing, aan- of overrijding betreft en evenmin of het ongeval voortvloeit uit een – mislukte – poging van een ander een dreigende botsing, aan- of

overrijding te voorkomen. Ook in de jurisprudentie blijkt de Hoge Raad (o.m. HR 1-5-1973, NJ 399; HR 2-6-1964, VR 106 en HR 9-6-1964, VR 108) geen grote waarde te hechten aan het onderscheid «botsing, aan- of overrijding». De rechter behoeft bij de bewezenverklaring ook geen keuze te maken. Als hij een keuze maakt, moet zulks wel uit de bewijsmiddelen voortvloeien.

Waar het om gaat is dat er een aan schuld te wijten ongeval heeft plaatsgevonden. Het kan derhalve zijn dat een bestuurder door verwijtbaar gedrag zelf een ongeval, een botsing, aan- of overrijding veroorzaakt; het kan ook zijn dat het verwijtbare gedrag van die bestuurder een ander noopt tot handelingen die, doordat die handelingen niet het beoogde effect hebben, tot een ongeval leiden met het te vermijden ernstige gevolg. In beide gevallen is echter sprake van een aan schuld van een bestuurder te wijten verkeersongeval. Om die reden is in artikel 5 gekozen voor een eenvoudige en duidelijke redactie. Inhoudelijk treedt er op dit punt derhalve geen wijziging op ten opzichte van artikel 36 van de Wegenverkeerswet. Ook voor wat betreft de inhoud van het begrip schuld is geen wijziging beoogd. Vereist is dus dat er ten minste sprake is van aanmerkelijke onvoorzichtigheid of onoplettendheid.

Een inhoudelijke wijziging ten opzichte van het bestaande artikel 36 is de verruiming van de groep verkeersdeelnemers tot wie de nieuwe bepaling zich richt. De beperking van het verbod tot bestuurders van motorrijtuigen zoals dat bij artikel 36 het geval is, is komen te vervallen. Die beperking was gezien in het licht van de tijd waarin de Wegenverkeerswet tot stand kwam – de jaren 30 – begrijpelijk. Toentertijd werd het motorrijtuig, sterker dan thans het geval is, bij uitstek gezien als het voertuig waarmee ernstige ongevallen als waarop de bepaling het oog heeft, konden worden veroorzaakt. Het is echter onmiskenbaar dat ook verkeerde manoeuvres van fietsers en voetgangers en zelfs passagiers – bij voorbeeld als zij onoplettend een portier openen – tot zeer ernstige ongevallen met dodelijke afloop of tot zeer ernstig letsel kunnen leiden. Er bestaat dan ook geen goede grond strafrechtelijke aansprakelijkheid voor aan schuld te wijten verkeersongevallen met ernstige afloop, te beperken tot bestuurders van motorrijtuigen. Artikel 5 richt zich bijgevolg tot een ieder.

Een ander punt waarop artikel 5 zich onderscheidt van artikel 36 van de Wegenverkeerswet, is de omschrijving van letsel dat weliswaar niet onder het begrip zwaar lichamelijk letsel valt, doch dat wel zo ernstig is dat sanctionering ingevolge artikel 5 op haar plaats is. Artikel 36 omschrijft dit letsel als «zodanig lichamelijk letsel waaruit tijdelijke ziekte of verhindering in de uitoefening zijner ambts-of beroepsbezigheden ontstaat».

Naar de huidige opvattingen lijkt het niet juist de ernst van het feit waarvan een verwijt wordt gemaakt, te relateren aan het al dan niet gehinderd worden in de «ambts- of beroepsbezigheden».

Veeleer is bepalend of iemand wordt gehinderd in de uitoefening van zijn normale bezigheden, ongeacht of dit «ambts- of beroepsbezigheden» zijn. Artikel 5 voorziet in een aanpassing in vorenbedoelde zin.

Hiervoor is aangegeven op welke punten artikel 5 afwijkt van artikel 36 van de Wegenverkeerswet. Ten aanzien van de voor deze bepaling zo kenmerkende dubbele causaliteit – de causaliteit tussen de schuld en de dood of het zwaar lichamelijk letsel alsmede het causaal verband tussen het ongeval en deze gevolgen – treedt geen wijziging op. Wel brengt de gewijzigde redactie mee dat die dubbele causaliteit anders van opzet wordt. In de voorgestelde bepaling wordt primair causaal verband geëist