



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister voor Rechtsbescherming
drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdjk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 21 april 2021
doorkiesnummer
e-mail
ons kenmerk
uw kenmerk
cc
bijlage(n)
onderwerp Advies wetsvoorstel alcoholmeter

www.rechtspraak.nl

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 15 februari 2021, kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van de Alcoholmeter als controlemiddel om toezicht te houden op de naleving van een alcoholverbod (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Dit Wetsvoorstel creëert de wettelijke basis voor het gebruik van de alcoholmeter als middel om te controleren of de verdachte of veroordeelde zich aan een alcoholverbod houdt. Een dergelijk verbod kan als bijzondere voorwaarde worden opgelegd. De alcoholmeter is reeds ingezet in het kader van een pilot. Door deze wet zou de alcoholmeter ook kunnen worden toegepast zonder instemming van de verdachte of veroordeelde.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

De Raad heeft enkele vragen en suggesties betreffende dit Wetsvoorstel, die hieronder in negen punten zullen worden besproken.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 21 april 2021
kenmerk
pagina 2 van 7

1. Beperkingen in de duur van de inzet van het controlemiddel

Het Wetsvoorstel kan zo begrepen worden dat de rechter/het Openbaar Ministerie alleen de tekst van deze in de wet opgenomen bijzondere voorwaarde kan of moet opnemen en daarbinnen geen nadere invulling kan of moet maken; dat wordt aan de Reclassering gelaten. In het Wetsvoorstel wordt de alcoholmeter slechts beschouwd als technisch hulpmiddel voor de controle op de bijzondere voorwaarde betreffende het verbod op het gebruik van (in dit geval) alcohol en niet als elektronisch toezicht, dat als extra bijzondere voorwaarde kan worden opgenomen (waarbij dan ook de duur moet worden bepaald).

Voor wat betreft elektronisch toezicht (op bijvoorbeeld het naleven van een locatieverbod of locatiegebod) door middel van een enkelband heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de rechter niet alleen de (maximale) duur van een locatiegebod, maar ook van een (eventueel) daaraan te verbinden elektronisch toezicht dient vast te stellen.² Hierbij geldt nadrukkelijk de mogelijkheid voor de rechter om elektronisch toezicht (d.w.z. de inzet van een technisch hulpmiddel ter controle van de naleving van een voorwaarde) slechts voor een gedeelte van de proeftijd aan de bijzondere voorwaarde te verbinden.

De Raad beveelt aan om in de MvT in te gaan op deze jurisprudentie en de vraag of de rechter ook bij de alcoholmeter een looptijd kan/ moet overwegen (die korter kan zijn dan de duur van het alcoholverbod) of dat bewust niet is aangesloten bij deze systematiek. Ook wordt in dit verband in overweging gegeven in te gaan op de vraag of gezien de ingrijpendheid van deze vorm van toezicht niet altijd een rechterlijke toets vereist is en zo nee (volgens de huidige formulering kan het OM dit ook zelfstandig opleggen), wat daarbij de redenering is.

2. Draagcomfort en wijziging van controlemiddel

Voor de betrokkene is een belangrijk voordeel van het dragen van de alcoholmeter dat het (telkens) moeten melden voor urinecontroles niet meer nodig is, aldus de evaluatie van een pilot uit 2018.³ Er zijn volgens die evaluatie voor de betrokkene echter ook nadelen, zoals het grote formaat en gebrek aan draagcomfort van de alcoholmeter. Van de onderzochte personen ervoeren 29% heel veel last en 57% ervoeren bijwerkingen als blauwe plekken, een geïrriteerde huid en schaafplekken (Evaluatie 2018, p. 11). In de MvT wordt beschreven dat door de leverancier wordt gewerkt aan verbeteringen, maar een nieuw prototype moet nog beschikbaar komen en worden getest (MvT, p. 2). De resultaten daarvan moeten dus nog worden afgewacht.

In de pilots is de alcoholmeter door de onderzochte personen steeds maximaal 75 dagen gedragen. De periode waarin een betrokkene zich in het kader van (bijzondere) voorwaarden heeft te houden aan een alcoholverbod kan echter aanzienlijk langer zijn. In samenhang met de hiervoor beschreven nadelen

² HR 8 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1957

³ Evaluatie pilot Alcoholmeter 2018, Onderzoek en Advies, november 2019, p. 24 (als bijlage gevoegd bij Kamerstukken II 2019/20, 27565, nr. 175 en hierna telkens aangeduid als: 'Evaluatie 2018').

datum 21 april 2021
kenmerk
pagina 3 van 7

voor de betrokkene roept dit de vraag op voor welke (aaneengesloten) periode de controle op de naleving van een alcoholverbod door middel van de alcoholmeter (maximaal) acceptabel is.

In de MvT worden op dit moment geen consequenties verbonden aan de constatering dat 29% van de dragers heel veel last ervaart. De MvT stelt over grondrechten slechts, dat de alcoholmeter minder inbreuk maakt dan het bloed- en urineonderzoek. Daar valt over te discussiëren, aangezien de alcoholmeter 24/7 aan en op het lichaam vast zit, en continue het alcoholgebruik monitort. Ook wordt in het kader van de lichamelijke integriteit niet ingegaan op het fysieke ongemak dat een aanzienlijk percentage gebruikers ervaart.

Voorts roepen de mogelijke fysieke klachten de vraag op of het controlemiddel kan worden gewijzigd als de betrokkene veel last ervaart. Is het dan aan de rechter om de proportionaliteitstoets te heroverwegen, of kan de Reclassering zelf beslissen uit te wijken naar een alternatieve controle?

3. Detectie van alcohol/verdovende middelen

Voor de vier voorgestelde wijzigingen heeft te gelden dat het technische hulpmiddel, de alcoholmeter, enkel en alleen alcoholgebruik kan registreren. Dit wringt enigszins met de tekst van de thans geldende wettelijke bepalingen in artikel 14d, lid 2 onderdeel 9, artikel 77z, lid 2, onderdeel 9, artikel 6:2:11, lid 3 onderdeel e, en artikel 6:6:23b, lid 2 onder a, waar gesproken wordt over het gebruik van verdovende middelen of alcohol. De onderzoeksmethodes zoals voorzien in bloedonderzoek of urineonderzoek kunnen het gebruik van zowel verdovende middelen als alcohol vaststellen. De alcoholmeter kan enkel het gebruik van alcohol meten. Het lijkt daarom zuiverder om toe te voegen: “toezicht op alcoholgebruik door gebruikmaking van een technisch hulpmiddel”.

In de MvT wordt toegelicht dat de nu voorgestelde formulering de mogelijkheid openlaat dat op enig moment voor de handhaving van een drugsverbod een technisch hulpmiddel wordt ingezet. Meteen daaropvolgend wordt echter gemeld dat er nog geen ontwikkelingen in die richting zijn. Daarmee zet de tekst de deur open voor inzet van een controlemiddel dat nog moet worden uitgevonden, en waarvan we de betrouwbaarheid en ingrijpendheid nog niet kunnen voorzien.

Tevens creëert de voorgestelde formulering de mogelijkheid voor gebruik van andere technische hulpmiddelen dan de alcoholmeter voor het controleren van het alcoholverbod. Wanneer andere technische hulpmiddelen beschikbaar komen, vallen deze nu meteen onder de voorgestelde bepaling. De Raad vraagt zich af aan wat voor middelen gedacht zou kunnen worden en of de Reclassering ook die controlemiddelen mag gaan inzetten zodra ze beschikbaar komen, of dat zo'n middel expliciet moet zijn aangewezen door een rechter of officier van justitie (met daarbij mogelijk welk middel onder welke voorwaarden en voor welke periode mag worden ingezet en voor de controle waarop; alcohol en/of verdovende middelen). De Raad adviseert de MvT en de wettekst op dit punt te verduidelijken.

4. Betrouwbaarheid en alternatieven

Uit de evaluatie volgt dat storingen kunnen plaatsvinden in de communicatie tussen het basisstation en de alcoholmeter (Evaluatie 2018, p. 12 en 22). Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat in die gevallen de alcoholmeter wel alle informatie (voor een periode van 90 dagen) opslaat en dat die informatie op



Raad voor de
rechtspraak

datum 21 april 2021
kenmerk
pagina 4 van 7

gewenste data kan worden uitgelezen. Het is echter ook voorstelbaar dat een storing of defect ontstaat aan het technisch hulpmiddel zelf, waardoor de controle op het verbod wordt belemmerd. Bovendien – zo volgt uit de evaluatie – is het mogelijk dat de alcoholmeter alcohol meet terwijl er van alcoholinname geen sprake is, bijvoorbeeld door het gebruik van bepaalde soorten lijm of amoniadampen (Evaluatie 2018, p. 21).

Tegen deze achtergrond beveelt de Raad aan in de MvT aandacht te besteden aan de mogelijkheid en wenselijkheid om bij het stellen van de voorwaarde dat het de betrokkene verboden is om alcohol te gebruiken, een verplichting op te leggen om niet alleen mee te werken aan toezicht op de naleving van dat verbod door gebruikmaking van een technisch hulpmiddel (de alcoholmeter), maar ook (indien en voor zover de Reclassering dat nodig acht) aan urinecontroles. Daarbij wordt opgemerkt dat door de formulering van de voorgestelde bijzondere voorwaarde (óf bloedonderzoek, óf urineonderzoek, óf toezicht door gebruikmaking van een technisch hulpmiddel) de indruk zou kunnen ontstaan dat sprake is van elkaar uitsluitende alternatieven waardoor een combinatie van controlemiddelen niet mogelijk is.

Vanwege de mogelijkheid om in sommige gevallen bijzondere voorwaarden dadelijk uitvoerbaar te verklaren, wordt aanbevolen in de MvT in te gaan op de voorbereidingstijd die voor de Reclassering gemiddeld nodig zal zijn om een alcoholmeter aan te brengen en of in de tussentijd controle op de naleving door middel van andere controlemiddelen aangewezen wordt geacht.

In adviesrapporten van de Reclassering aan de rechter zal nadrukkelijk aandacht moeten worden besteed aan in de concrete zaak wenselijk geachte controlemiddelen en een voor de executiefase werkbaar formulering van (de controle op) de bijzondere voorwaarde. Daarbij zal maatwerk nodig zijn en ook later nodig blijven, zodat de formulering de Reclassering enige flexibiliteit kan bieden, zowel wat betreft de duur van het alcoholverbod (uiteraard wel binnen de door de rechter gestelde proeftijd of maximale duur van de voorwaarde binnen die proeftijd) als de wijze van de controle op de naleving daarvan. Indien door onvoorziene omstandigheden wijzigingen in de controle op het alcoholverbod nodig blijken, zal het in dat geval immers niet zonder meer nodig hoeven zijn de rechter te adiëren. De wettekst moet die flexibiliteit dan wel mogelijk maken.

Tegen de achtergrond van hetgeen hiervoor (ook onder 1 en 2) is overwogen, is voorstelbaar dat in plaats van de voorgestelde aanpassingen van de desbetreffende wetteksten aan die wetteksten wordt toegevoegd dat aan de bijzondere voorwaarde van een alcohol- (en/of drugsverbod) toezicht door gebruikmaking van een technisch hulpmiddel kan worden verbonden.

5. Fraude herkennen

In aanvulling van hetgeen onder 3 is aanbevolen, wijst de Raad op de volgende passage in de MvT:

“Bij 32% van de dragers heeft de Alcoholmeter op enig moment geconstateerd dat men de Alcoholmeter heeft geprobeerd te hinderen. Dit hoeft niet altijd een bewuste handeling te zijn geweest; het obstructiesignaal kan ook het gevolg zijn geweest van jeuk of een geïrriteerde huid waardoor de drager de Alcoholmeter om de enkel verschuift. Slechts één respondent heeft toegegeven dat hij heeft geprobeerd de meting door de Alcoholmeter te beïnvloeden. Het is positief dat de Alcoholmeter in

datum 21 april 2021
kenmerk
pagina 5 van 7

zoveel gevallen detecteert dat er al dan niet bewuste handelingen verricht zijn die de meting van alcoholgebruik kunnen verstoren, zodat eventuele fraude kan worden voorkomen.”

De foutmarge bij het “constateren” van fraude is gelet op het bovenstaande erg hoog. Het is in de MvT onduidelijk wat van de Reclassering of de rechter wordt verwacht bij het constateren van hindering. Voorstelbaar zou zijn dat bij vermoedens van fraude een andere vorm van controle wordt uitgevoerd door de Reclassering. Daarvoor is nodig dat in de wet de mogelijkheid wordt opengelaten om andere soorten onderzoek op te leggen náást het dragen van de alcoholmeter. Ook om deze reden adviseert de Raad in de MvT nader in te gaan op de mogelijkheid om de controlemiddelen naast elkaar te laten bestaan.

6. Toepassing in het jeugdstrafrecht

Een verplichting om mee te werken aan toezicht op een alcoholverbod door gebruikmaking van de alcoholmeter kan door de voorgestelde wijziging van art. 77z Sr ook worden opgelegd in het jeugdstrafrecht. Een motivering van de wenselijkheid of noodzaak daartoe wordt gemist, terwijl deze naar het oordeel van de Raad wel is geboden.

De doelgroep van jeugdigen en adolescenten lijkt niet of slechts beperkt in de pilots te zijn betrokken (Evaluatie 2017, p. 31: 24-63 jaar en Evaluatie 2018, p. 9: 20-74 jaar). Daar komt bij dat de pilots kleinschalig zijn gebleven, zodat uit de resultaten daarvan nog niet al te veel algemene conclusies lijken te kunnen worden getrokken. Het is voorstelbaar dat de alcoholmeter voor jeugdigen/adolescenten extra belastend zal zijn. Het verdient daarom aanbeveling om in de MvT nader te onderbouwen waarom toepassing van dit technisch hulpmiddel in het jeugdstrafrecht noodzakelijk is. In het bijzonder zal aandacht moeten worden besteed aan de vraag waarom niet eerst de invoering en een daaropvolgende evaluatie van de inzet van alcoholmeter in het volwassenenstrafrecht wordt afgewacht, waarbij dan ondertussen nog aanvullende pilots met jeugdigen/adolescenten zouden kunnen worden uitgevoerd.

7. De toepasbaarheid van de alcoholmeter bij verschillende sanctiemodaliteiten

Volgens de MvT op bladzijde 3 heeft de voorgestelde wijziging betrekking op alle voorwaardelijke modaliteiten waarbij op grond van de huidige wetgeving een alcoholverbod als (bijzondere) voorwaarde kan worden opgelegd. Het gaat volgens de MvT niet alleen om de voorwaardelijke straf, maar bijvoorbeeld ook om de voorwaardelijke invrijheidstelling en de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel.

De Raad beveelt aan om in de MvT ook in te gaan op de mogelijkheid om de alcoholmeter in te zetten bij andere modaliteiten waarbij in de praktijk een middelenverbod ook wel als voorwaarde wordt gesteld, zoals bij de schorsing van de voorlopige hechtenis, de tbs met voorwaarden en de voorwaardelijke beëindiging van de tbs.

8. Verhouding tot alcoholslot

In de brief van 18 mei 2020, waarmee de Evaluatie 2018 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, merkt de minister van Justitie en Veiligheid op, dat de alcoholmeter als alternatief kan worden gezien

datum 21 april 2021
kenmerk
pagina 6 van 7

van het alcoholslot(programma), waarvan inmiddels is voorgesteld het uit de wetgeving te schrappen. In de MvT worden beschouwingen hierover door de Raad gemist.

9. Overige controlemiddelen

Ten overvloede wordt opgemerkt dat in de praktijk door de Reclassering aan de rechter ook wel wordt geadviseerd (en ook als voorwaarde door de rechter wordt gesteld) dat de betrokkene ter controle van de naleving van het alcoholverbod ook zal meewerken aan een ademonderzoek/blaastest. Indien daaraan in de praktijk ook na invoering van een alcoholmeter behoefte blijft bestaan, beveelt de Raad aan een verplichting om mee te werken aan dit controlemiddel toe te voegen aan de wetteksten.

WERKLAST

De Raad verwacht niet dat het Wetsvoorstel substantiële gevolgen heeft voor de werklust.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklustgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Voorzitter Raad voor de rechtspraak

datum 21 april 2021
kenmerk
pagina 7 van 7

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- In de MvT bladzijde 3, eerste alinea, staat in de laatste: “amoniadampen”. Waarschijnlijk is bedoeld: “ammoniakdampen”.
- In de MvT bladzijde 4 in paragraaf 5 ‘Grondrechten’, staat in de 16e regel de volgende tekst tussen haakjes: “(in het geval van de v.i.: de beslissing van het OM)”. Gelet op de in het Staatsblad gepubliceerde Wet straffen en beschermen (Stb 2020, 224), alsmede gelet op de in het Staatsblad gepubliceerde Spoedreparatiewet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stb 2020, 225), is het mede gelet op de in beide wetten voorgestelde wijzigingen van artikel 6:6:8 Sv in voorkomende gevallen niet het OM maar de raadkamer die de toepassing van de alcoholmeter bij rechterlijke beslissing op een ingediend bezwaarschrift al dan niet oplegt.
- In de MvT bladzijde 6, staat in de één na laatste alinea "augustus van dit jaar". Waarschijnlijk is bedoeld: "augustus 2020".