NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ingediend via www.internetconsultatie.nl
Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer dr. mr. F.B.J. Grapperhaus

Den Haag, 22 april 2021
dossiernummer:
uw kenmerk:
telefoonnummer:
e-mail:

Betreft: wijziging van het Wetboek van Strafrecht ter invoering van de alcoholmeter

Geachte minister,

Bij brief van 15 februari 2021 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd de wijziging van het Wetboek van Strafrecht ter invoering van de alcoholmeter. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Van:	adviescommissie strafrecht
Datum:	22 april 2021
Betreft:	**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 (Alcoholmeter)**

SAMENVATTING

Conclusie

De adviescommissie strafrecht (hierna: ACS) heeft bedenkingen ten aanzien van (de onderbouwing van) de noodzaak en effectiviteit van de invoering van de alcoholmeter. Daarnaast kleven er bezwaren aan het gebruik van de alcoholmeter, in het bijzonder ten aanzien van de betrouwbaarheid. De ACS adviseert om de betrokkene de keuzemogelijkheid te bieden tussen monitoring door urinecontroles en monitoring door een alcoholmeter, in ieder geval zolang de praktische bezwaren niet zijn verholpen.

Kernpunten

- *De argumenten ter onderbouwing van de noodzaak en proportionaliteit van de alcoholmeter zijn niet overtuigend.*
- *De verwachte effectiviteit van de alcoholmeter is summier onderbouwd. De ACS onderstreept het belang van een gecombineerde aanpak waarbij aan betrokkenen niet alleen een alcoholmeter wordt opgelegd, maar ook behandeling en begeleiding wordt geboden.*
- *Uit de pilot blijkt dat de betrouwbaarheid van de alcoholmeter niet boven iedere twijfel verheven is. Met name het risico op false positives en de onterechte obstructiemeldingen zijn, gelet op de mogelijke consequenties, problematisch.*
- *Gelet op de ingrijpendheid van het instrument en de daaraan klevende (praktische) bezwaren en nadelen, adviseert de ACS om betrokkenen de keuzemogelijkheid te bieden tussen monitoring door middel van een alcoholmeter en monitoring door urinecontroles.*

CONSULTATIEREACTIE

Inleiding
Met voorliggend wetsvoorstel beoogt de regering het mogelijk te maken dat een verdachte of veroordeelde aan wie een alcoholverbod is opgelegd wordt gecontroleerd door middel van een alcoholmeter, in plaats van bloed- of urinecontroles. Het gaat daarbij zowel om personen aan wie een alcoholverbod is opgelegd in het kader van bijzondere voorwaarden bij een veroordeling, als personen aan wie een alcoholverbod is opgelegd in het kader van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: VI). Het wetsvoorstel volgt op een in 2017 en 2018 gehouden pilot met de alcoholmeter. Mede gelet op de bevindingen uit die pilot heeft de ACS de nodige bedenkingen c.q. opmerkingen bij het wetsvoorstel en de toelichting daarop, die hierna uiteen zullen worden gezet.

Noodzaak/proportionaliteit
De alcoholmeter meet door middel van een enkelband continu het alcoholgebruik via het zweet. Dit gebeurt doordat de enkelband elk half uur een sample van het zweet afneemt, waaruit kan worden afgelezen of de drager alcohol heeft gedronken. Daarmee maakt de maatregel een forse inbreuk op art. 8 EVRM. Die inbreuk hangt in de eerste plaats samen met het feit dát een alcoholverbod kan worden opgelegd. Dat is echter een gegeven, en het is vervolgens ook logisch dat een dergelijk verbod wordt gemonitord. De vraag rijst echter wel of deze wijze van monitoring kan worden beschouwd als ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’, mede gelet op de daaraan klevende nadelen.

In de toelichting wordt benadrukt dat voorafgaand aan de inzet van de alcoholmeter een afweging heeft plaatsgevonden of een alcoholverbod en het daarbij behorende toezicht noodzakelijk en proportioneel zijn (p. 4). Het is van belang om te benadrukken dat de alcoholmeter zowel bij een alcoholverbod in het kader van een voorwaardelijke veroordeling als in het kader van VI mogelijk wordt. In geval van oplegging van een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde bij een door de rechter opgelegde voorwaardelijke straf heeft de betrokkene in ieder geval de gelegenheid zich hierover op de terechtzitting uit te laten. De rechterlijke toetsing van de noodzakelijkheid en proportionaliteit geldt daarbij als waarborg tegen te lichtvaardige oplegging van deze ingrijpende maatregel met het daarbij behorende toezicht. In geval van oplegging van een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde bij VI is echter geen sprake van rechterlijke toetsing en evenmin van een formele gelegenheid voor de betrokkene zich over de noodzaak hiervan uit te laten, terwijl de consequentie van overtreding (uitzitten van de gehele straf) niettemin ingrijpend is. Hoewel dit – gelet op de wijze waarop het alcoholverbod wettelijk is geregeld – een gegeven is, meent de ACS dat het wel van belang is om dit relatieve gebrek aan waarborgen nog eens onder de aandacht te brengen, nu het de bedoeling is om ook in deze gevallen monitoring door middel van een alcoholmeter mogelijk te maken.

In de memorie van toelichting wordt de noodzaak van invoering van de alcoholmeter onderbouwd door te wijzen op de voordelen van continue monitoring ten opzichte van monitoring door urinecontroles, die doorgaans tweemaal per week worden afgenomen. Van de alcoholmeter wordt een positieve bijdrage verwacht aan het terugdringen van alcoholmisbruik en het daarmee gepaard gaande delictgedrag, onder meer doordat er minder gelegenheid is het alcoholverbod te overtreden, beter zicht kan worden verkregen op het drinkgedrag van de betrokkene en daarmee ook een negatieve cyclus van alcoholgebruik kan worden doorbroken. Verder wordt de ingrijpendheid van de alcoholmeter in de toelichting gerelativeerd doordat de inbreuk op de lichamelijke integriteit minder ver gaat dan in het geval van urine- en met name bloedcontroles.

Bovendien wordt erop gewezen dat de alcoholmeter voor de betrokkene ook voordelen kent doordat hij zich niet meer bij de reclassering hoeft te melden en het daardoor minder interfereert met zijn dagelijks leven.

De argumenten die door de wetgever worden aangedragen ter onderbouwing van de noodzaak en proportionaliteit van de alcoholmeter overtuigen de ACS niet ten volle. Hoewel de in de toelichting gememoreerde voordelen kunnen bijdragen aan de effectieve monitoring van een alcoholverbod, is daarmee nog niet zonder meer de noodzaak gegeven. Dat de thans toegepaste monitoring door urinecontroles niet goed werkt wordt in ieder geval niet geconstateerd. Wel wordt in de toelichting gesteld dat de alcoholmeter 'ten opzichte van de urinecontrole en met name het bloedonderzoek' (p. 4) minder inbreuk maakt op de lichamelijke integriteit. Hoewel dit op zichzelf juist is, is een vergelijking van de alcoholmeter met bloedonderzoek weinig steekhoudend omdat het alcoholverbod thans (uitsluitend) met urineonderzoek wordt gecontroleerd. Bloedonderzoek wordt immers alleen ingezet als controlemiddel bij een drugsverbod en daarvoor is de alcoholmeter ongeschikt.

De omstandigheid dat uitsluitend de alcoholinname wordt gemonitord en niet ook 'op welke locatie de betrokkene zich bevindt, wat hij doet, met wie hij contact heeft of wat hij verder consumeert' zoals in de toelichting wordt gesteld (p. 4), overtuigt de ACS evenmin. Het is immers evident dat de alcoholmeter uitsluitend alcoholinname meet en dit vormt dus niet, zoals de toelichting doet voorkomen, een argument waarmee de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan worden gerelativeerd.

In de toelichting wordt verder gesteld dat de alcoholmeter ook een 'voordeel' heeft in die zin dat de betrokkene zich niet meer voor controles bij de reclassering hoeft te melden. Dat dit ook als een duidelijk voordeel wordt ervaren, is echter niet vanzelfsprekend. Een alcoholverbod zal immers vaak gepaard gaan met andere bijzondere voorwaarden, zoals reclasseringstoezicht (zoals overigens ook in de toelichting wordt aanbevolen, p. 3), zodat de betrokkene zich hoe dan ook geregeld zal moeten melden.

Effectiviteit
Ten aanzien van de te verwachten effectiviteit merkt de ACS het volgende op. In de toelichting wordt hierover het volgende vermeld: 'Uit de in de inleiding genoemde pilot, in combinatie met informatie uit het buitenland en andere wetenschappelijke inzichten blijkt dat de Alcoholmeter een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van alcoholmisbruik, het verminderen van de alcoholafhankelijkheid en (daarmee) de kans dat personen met drank op misdrijven plegen.' (p. 1). In de toelichting wordt niet uiteengezet welke resultaten ten aanzien van de effectiviteit in de pilot zijn gerapporteerd. Ook de 'informatie uit het buitenland en andere wetenschappelijke inzichten' worden niet nader uitgewerkt of toegelicht. Daarmee blijft de onderbouwing van de door de wetgever verwachte effectiviteit vaag en weinig concreet. Mede gelet op de hierna nog te bespreken bezwaren en nadelen verdient het aanbeveling hier meer aandacht aan te besteden.

In dat verband valt ook op dat de wetgever in de toelichting de verwachting uitspreekt dat het alcoholverbod in combinatie met de alcoholmeter met name voor zware alcoholovertreders en/of recidivisten een effectief instrument kan zijn en hen kan 'helpen problematisch middelengebruik in den brede het hoofd te bieden'. Daarbij wordt opgemerkt dat het 'voor de hand ligt' om de alcoholmeter op te leggen in combinatie met toezicht door de reclassering, zodat ook aandacht kan worden besteed aan de begeleiding en mogelijke verwijzing voor behandeling van problematisch middelengebruik (p. 3). De ACS onderstreept het belang van een gecombineerde aanpak. Juist in

het geval van problematisch gebruik en verslaving zal naast de inzet van een alcoholmeter ook moeten worden ingezet op verdere behandeling en begeleiding. In dergelijke gevallen zullen ook niet te snel consequenties (met name: terugmelding en tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf of VI) moeten worden verbonden aan een overtreding of terugval.

Nadelen/bezwaren
Uit de in de toelichting bij het wetsvoorstel besproken resultaten van de pilot blijkt voorts dat er door de gebruikers van de alcoholmeter nogal wat nadelen werden gemeld. Zo waren er veel klachten over het draagcomfort: maar liefst 86 procent van de gebruikers rapporteerde (een beetje tot heel veel) last te ervaren. Een meerderheid klaagde over bijwerkingen. De fabrikant is er, ondanks een aanpassing van de enkelband, vooralsnog niet in geslaagd dit te verbeteren (p. 2).

De resultaten van de pilot geven voorts aanleiding tot zorgen over de betrouwbaarheid van de alcoholmeter. In de toelichting wordt aangegeven dat de detectie van alcoholgebruik door de alcoholmeter tijdens de pilot hoger ligt dan het percentage dragers dat zelf aangeeft alcohol gedronken te hebben: 29% respectievelijk 24% (p. 2). Het komt de ACS voor dat dit een nogal beperkte verbetering is. Een deel van de dragers heeft het alcoholgebruik ontkend en wijt de detectie aan een *false positive*. Daarbij valt op dat het hier gaat om in totaal vijf betrokkenen, waarvan vier met een alcoholverbod en één met vrijwillige controle. In de toelichting wordt gesteld:

> *'Dat de dragers alcoholgebruik ontkennen, terwijl de Alcoholmeter dit wel detecteert, is volgens opgave van de fabrikant vrijwel onmogelijk. Een mogelijke verklaring kan zijn dat de betreffende respondenten niet hebben willen toegeven dat ze alcohol hadden gebruikt; vooral voor degenen met een alcoholverbod kan dit aan de orde zijn.'* (p. 2).

Deze toelichting roept de nodige vragen op. De betrouwbaarheid van de alcoholmeter moet – gelet op de mogelijke gevolgen van overtreding van het alcoholverbod – boven iedere twijfel verheven zijn. De enkele 'opgave' van de fabrikant dat *false positives* 'vrijwel onmogelijk' zijn, is daartoe onvoldoende. Voordat tot invoering van een dergelijk ingrijpend controlemiddel wordt overgegaan, dient de wetgever zich – ten minste – grondig te laten voorlichten over de werking van het apparaat. De mogelijke verklaring van de fabrikant dat de respondenten niet hebben willen toegeven dat ze alcohol hebben gebruikt is niet zonder meer overtuigend, nu ook de vrijwilliger zonder alcoholverbod een *false positive* heeft gerapporteerd.

Verder blijkt uit de pilot dat de alcoholmeter bij 32% van de dragers heeft geconstateerd dat de drager de werking van de meter heeft geprobeerd te hinderen. Dit hoeft volgens de toelichting 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 (p. 3). De wetgever constateert dat het positief is 'dat de alcoholmeter in 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' (p. 3). De vraag rijst hoe 'positief' dit is, nu in de overgrote meerderheid van de obstructiemeldingen geen sprake lijkt te zijn geweest van bewuste handelingen. Het is dan in feite niet verantwoord om aan een dergelijke obstructiemelding gevolgen te verbinden. Dat betekent ook dat een dergelijke obstructiemelding voor het optreden tegen fraude praktisch nauwelijks van betekenis kan zijn. Dit kan wellicht anders zijn wanneer sprake is van zeer veelvuldig voorkomende obstructiemeldingen of bijkomende informatie waaruit blijkt dat de gebruiker de alcoholmeter heeft geprobeerd te saboteren of manipuleren.

Tot slot moet in dit verband nog worden opgemerkt dat 43 procent van de gebruikers in de pilot technische mankementen en storingen meldden. Hoewel deze meestal van korte duur waren en medio 2018 de basisstations zijn vervangen, onderstreept het nog maar eens dat de goede werking van de alcoholmeter niet boven iedere twijfel verheven is.

Veiligheid data in verband met privacy
In de toelichting wordt overigens niet ingegaan op de veiligheid van de alcoholmeter met het oog op de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen. Mede gelet op recente incidenten met betrekking tot de omgang met c.q. diefstal van persoonsgegevens benadrukt de ACS het vanzelfsprekende belang dat er voldoende waarborgen zijn dat de privacygevoelige gegevens die met de alcoholmeter worden vergaard met de grootste zorgvuldigheid en in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving worden behandeld.

Conclusie: keuzemogelijkheid
Gelet op de ingrijpendheid van de alcoholmeter als controlemiddel en de hiervoor geformuleerde bezwaren en nadelen, zowel met het oog op het ‘gebruiksgemak’ als de betrouwbaarheid, meent de ACS dat het de voorkeur verdient om de betrokkene aan wie een alcoholverbod is opgelegd de keuze te bieden tussen monitoring via urinecontroles of monitoring met een alcoholmeter. Dit geldt te meer nu er kennelijk – naar aanleiding van de klachten over het draagcomfort – wordt gewerkt aan een nieuw prototype (vgl. toelichting p. 2). Er is dus klaarblijkelijk (nog) geen ideaal c.q. optimaal product ontwikkeld.