

Preadvies van de Adviescommissie Strafrecht (ACS)

naar aanleiding van

het voorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1993 in verband met

enkele aanpassingen in het alcoholslotprogramma

Inleiding

Sinds de wetwijziging van 2010 kan het CBR, namens de Minister, een bestuurder van een motorvoertuig verplicht aan een alcoholslotprogramma onderwerpen (Stb. 2010, 259). Het gaat dan om bestuurders bij wie een ademalcoholgehalte van 785 (1,3 pro mille) of hoger is geconstateerd (435, of 1,00 pro mille, bij de beginnend bestuurder). Het rijbewijs wordt ongeldig verklaard. Nadat voldaan is aan het alcoholprogramma (onder ander het inbouwen van een alcoholslot), krijgt betrokkene een nieuw rijbewijs B met de aantekening dat men deelneemt aan het alcoholprogramma. Het alcoholprogramma duurt ten minste twee jaar. Ten tijde van de invoering van het alcoholslot waren geen alcoholsloten voor vrachtwagens (C-rijbewijs) of bussen (D-rijbewijs) beschikbaar. Omdat een C- of D-rijbewijs alleen kan worden verkregen in combinatie met een B-rijbewijs heeft het opleggen van een alcoholslotprogramma aan een beroepsvrachtwagen- of buschauffeur tot gevolg dat hij zijn werk niet meer kon uitvoeren; hij beschikte immers niet meer over een geldig C- of D-rijbewijs.

Samenvatting

De ACS betwijfelt of het huidige wettelijke systeem rond het opleggen van een alcoholslotprogramma de EVRM toets kan doorstaan.

De ACS constateert dat de thans voorgeschreven bestuursrechtelijke procedure bij het opleggen van het alcoholslotprogramma een effectieve toetsing en rechtsbescherming van de burger in de weg staat en beveelt aan het wettelijke systeem zodanig te wijzigen dat alleen de strafrechter tot het opleggen van het punitieve alcoholprogramma kan overgaan. Dat opent de mogelijkheid voor de onafhankelijke rechter om de burger de toetsing en rechtsbescherming te bieden die in een rechtstaat mag worden verwacht.

Voorts beveelt de ACS aan de mogelijkheden tot bekorting en matiging van het alcoholslotprogramma zo veel mogelijk uit te breiden.

Rechtspraak

In zijn uitspraak in de zaak Nilsson vs Zweden¹ oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat de zwaarte van de maatregel tot tijdelijke intrekking van een rijbewijs gedurende 18 maanden die maatregel tot een 'criminal charge' kwalificeerde. Onder meer verwijzende naar deze Europese uitspraak oordeelde de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State² dat de maatregel tot

¹ EVRM 13 december 2005; AB 2006/285, noot Barkhuysen en Van Ememrik

² in een drietal zaken op 23 oktober 2013; Nrs.: 201207475/1/A3; 20130011126/1/A3; 20132809/1/A3.

oplegging van een alcoholslotprogramma aan een beroepschauffeur die zijn C- of B-rijbewijs nodig heeft punitief van aard is en (dus) als criminal charge is aan te merken. Dit oordeel brengt mee, aldus de Afdeling, dat aan de bewijsvoering van de overtreding en de motivering van het besluit tot het opleggen van de maatregel strenge eisen moeten worden gesteld. Het bestuursorgaan heeft de bewijslast en heeft de aanwezigheid van een overtreding aannemelijk gemaakt indien het begaan ervan buiten redelijke twijfel is komen vast te staan. Tevens moet worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. Ten opzichte van een bestuurder die alleen een categorie B rijbewijs nodig heeft is de maatregel niet aan te merken als 'criminal charge' omdat die bestuurders hun rijbewijs gedurende het alcoholslotprogramma kunnen behouden.

Wetsvoorstel

Doel van onderhavig wetsvoorstel is³ een oplossing te zoeken waardoor oplegging van het alcoholslotprogramma aan houders van een rijbewijs van de categorieën C, C1, D of D1 die voor hun inkomen van dat rijbewijs afhankelijk zijn in lijn met de uitspraken van de Afdeling niet langer als punitieve sanctie wordt aangemerkt. De Minister meent de oplossing gevonden te hebben in een uitbreiding van het alcoholslotprogramma door de mogelijkheid te bieden (op kosten van de betrokken bestuurder) een startonderbreker in de vrachtauto of de touringcar in te (laten) bouwen, zodat zij ook de beschikking kunnen krijgen over één of meer van de bedoelde rijbewijs categorieën.

Kanttekeningen

Of een maatregel als punitief moet worden aangemerkt hangt met name af van de zwaarte van (de uitwerking van) de maatregel. Het alcoholslotprogramma in de huidige vorm treft de beroepschauffeur onmiskenbaar zwaar: hij verliest zijn werk. Als hem een alcoholslotprogramma wordt opgelegd, dan is de betrokken bestuurder verantwoordelijk voor de kosten daarvan. Voldoet hij die kosten niet, dan wordt het alcoholslotprogramma beëindigd en het (B-) rijbewijs (opnieuw) ongeldig verklaard. Als de beroepschauffeur zijn werk wil behouden en een startonderbreker wil (laten) inbouwen, dan draait hij eveneens voor de kosten van die startonderbreker op. De totale kosten worden dus (nog) hoger. De ACS wijst in dit verband op de uitspraak van de Afdeling van 11 juni 2014⁴. In die zaak kon de betrokken bestuurder de kosten van het alcoholprogramma niet betalen en kon hij dat alcoholslotprogramma dus niet volgen, ten gevolge waarvan zijn rijbewijs voor een periode van vijf jaar ongeldig werd. Daardoor kon hij gedurende vijf jaar zijn beroep niet uitoefenen. De Afdeling overwoog hieromtrent onder meer:

"Ter zitting bij de Afdeling heeft het CBR evenwel desgevraagd bevestigd dat de kosten van deelname aan het asp in totaal € 4.000 tot € 5.000 bedragen. Veruit het grootste deel hiervan wordt uitgemaakt door de in artikel 132c, 7e lid, aanhef en onder b, van de WVV 1994 bedoelde kosten van het huren of kopen, de inbouw, het uitlezen, het testen, het kalibreren, het onderhoud en de uitbouw van het alcoholslot. De hoogte van die kosten wordt door de leverancier in de installateur van het alcoholslot bepaald. Gelet op de totale kosten van het asp, die aanzienlijk hoger zijn dan door de wetgever voorafgaand aan de invoering van de maatregel geraamd, kan niet worden vastgesteld dat een ieder de reële mogelijkheid heeft deze kosten te voldoen en voormelde afweging te maken.

³ MvT, p. 3

⁴ nr 201210757/1/A3; ECLI:NL:RVS:2014:2052; JB 2014/155 RVS

Met hetgeen [appellant] heeft aangevoerd, acht de afdeling aannemelijk gemaakt dat hij onvoldoende financiële draagkracht heeft om de kosten van een asp te kunnen betalen. Hierdoor kan hij gedurende een periode van ten hoogste vijf jaar zijn beroep als vrachtwagenchauffeur niet uitoefenen. Voorts is aannemelijk dat [appellant], in ieder geval mede doordat hij sinds het in bezwaar gehandhaafde besluit niet als vrachtwagenchauffeur heeft kunnen werken, problematische schulden heeft en, bij voortduring van deze situatie, in de schuldsanering terecht zal komen en zijn woning gedwongen zal worden verkocht. De Afdeling acht deze gevolgen van het in bezwaar gehandhaafde besluit onevenredig zwaar in verhouding tot de met de maatregel te dienen educatieve doelen en ziet hierin aanleiding te bepalen dat de [ongeldigverklaring van het rijbewijs] in dit geval onevenredig is voor zover de daarin op genomen termijn van vijf jaren, gerekend vanaf de ongeldigverklaring van het rijbewijs van [appellant], de in artikel 132c, vierde lid, van de Wvw 1994 vermelde duur van het asp van twee jaar overschrijdt."

De door de wetgever aanvankelijk ingeschatte kosten van het alcoholslot bedroegen € 1300 tot € 2000. De Afdeling beperkt de periode gedurende welke de bestuurder geen nieuw rijbewijs kon aanvragen tot twee jaar omdat de opgelegde maatregel onevenredig was.

Nu er zulke enorme kosten aan zijn verbonden vraagt de ACS zich af of hier wel sprake is van een effectieve mogelijkheid voor de (beroeps)bestuurder om zijn rijbewijs - en daarmee zijn werk - te behouden.

Daarnaast is bekend dat het aantal betrokkenen dat opteert voor een alcoholslot niet groot is. De ACS spreekt het vermoeden uit dat bij het besluit om al dan niet deel te nemen aan een alcoholslot de zeer hoge kosten een belangrijke rol spelen. De kosten op de werkgever afwentelen zal er in de praktijk niet snel van komen. Een zelfstandige chauffeur-ondernemer heeft die optie überhaupt niet. Kortom: de hoge kosten die verbonden zijn aan het alcoholslotprogramma (inclusief startonderbreker) maken dat programma voor beroepschauffeurs al onevenredig zwaar.

Dat de beroepschauffeur niet verplicht is te kiezen voor een startonderbreker doet hieraan niets af: als hij zijn werk en inkomen wil behouden heeft hij in feite geen keus, maar kan hij slechts kiezen voor een optie die in verband met de hoge kosten in de praktijk voor hem onbereikbaar is. Zolang de door de bestuurder te dragen kosten zo hoog zijn, vraagt de ACS zich af of het alcoholslot en de startonderbreker voor de beroepschauffeur niet per definitie als een onevenredige maatregel is te beschouwen.

Een belangrijk praktisch probleem bij de startonderbreker voor beroepschauffeurs wordt door de minister wel aangestipt⁵, maar niet opgelost. Bij transportondernemingen is geen uitzondering dat meerdere chauffeurs gebruik maken van hetzelfde voertuig. Collega-chauffeurs moeten vrijwillig akkoord gaan met installatie van de startonderbreker want ook zij moeten dan met die startonderbreker rijden. Terecht zegt de memorie van toelichting dat de werkgever (van wiens medewerking de beroepschauffeur overigens ook afhankelijk is) zijn werknemers in het algemeen niet kan verplichten een blaastest, zoals is voorgeschreven bij de startonderbreker, te ondergaan. De vraag rijst dus of de uitwerking van het wetsvoorstel er daadwerkelijk (effectief) toe leidt dat het alcoholprogramma voor de beroepschauffeur niet onevenredig zwaar zal uitpakken. Het lijkt er sterk op dat het wetsvoorstel slechts een theoretische mogelijkheid biedt die in de praktijk vaak niet zal zijn te realiseren. De civiele rechten van deze burgers worden daardoor onvoldoende beschermd.

⁵ MvT, p. 11

Toegang tot het recht: het huidige systeem biedt de burger onvoldoende effectieve rechtsbescherming

Gelet op de zeer ingrijpende gevolgen die het alcoholslotprogramma heeft voor elke bestuurder (niet alleen de beroepschauffeur) vraagt de ACS zich af of de beweging die de Minister in dit wetsvoorstel maakt ("hoe kan ik er voor zorgen dat de maatregel niet punitief van aard is") een beweging in de juiste richting is. De ACS meent van niet. Het valt bepaald niet uit te sluiten dat het EVRM de verplichte oplegging van het alcoholslotprogramma, gelet op de zwaarte en de gevolgen daarvan, sowieso als een 'criminal charge' aanmerkt. In de aangehaalde zaak Nilsson kwam het EHRM al tot dit oordeel bij een tijdelijke schorsing van het rijbewijs gedurende 18 maanden (het alcoholslotprogramma duurt ten minste 24 maanden). Tegelijkertijd moet worden vast gesteld dat de rechtsbescherming van de Nederlandse bestuursrechter tegen zo'n ingrijpende maatregel eigenlijk niet veel voorstelt en in ieder geval onvoldoende is.

De door de (voorgangers van deze) Minister gekozen wetgevingstechniek leidt ertoe dat van effectieve rechtsbescherming geen sprake is. Vanaf een bepaald vast gesteld alcoholpromillage is het opleggen van een alcoholslotprogramma immers imperatief voorgeschreven, waardoor de bestuursrechter niet in staat is om daadwerkelijk te toetsen of het opleggen van de maatregel in een concreet geval in overeenstemming is met geschreven of ongeschreven rechtsregels. Daardoor kan de bestuursrechter persoonlijke omstandigheden niet meewegen. Evenmin neemt de bestuursrechter ruimte om daadwerkelijk te toetsen of het opleggen van de maatregel en de daarmee gepaard gaande hoge kosten voor betrokkene daadwerkelijk evenredig is aan de feiten en omstandigheden van een concreet geval. Dit leidt tot schrijnende gevallen waarin de wet zijn doel volstrekt voorbij schiet en bovendien tot frustraties bij de bestuursrechter. Deze vergaande gevolgen van de tot nu toe gekozen wetsystematiek worden helder beschreven in een zeer lezenswaardig artikel in Trema, een vaktijdschrift voor de rechterlijke macht,⁶ dat als bijlage bij dit preadvies wordt gevoegd.⁷

In de meeste gevallen waarin een alcoholslotprogramma wordt opgelegd, wordt de betrokkene tevens voor de strafrechter gedagvaard. Het feitencomplex in de strafzaak en in de bestuurszaak is meestal hetzelfde. Omdat het CBR het alcoholslotprogramma in de praktijk al oplegt (ver) vóórdat de zaak aan de strafrechter is voorgelegd, heeft de onafhankelijke strafrechter zich nog niet kunnen uitlaten over de vraag of de feiten kloppen en betrokkene inderdaad een overtreding heeft begaan. Het alcoholslotprogramma wordt vaak opgelegd zonder dat de feiten vast staan. Gevolg is dat veel strafrechtelijke verweren bij de bestuursrechter worden gevoerd die aan deze verweren niet de vereiste aandacht kan besteden omdat de maatregel bestuursrechtelijk in de eerste plaats als een preventieve maatregel ter bescherming van de verkeersveiligheid wordt gezien en niet als een punitieve maatregel.

Gevolg hiervan is voorts dat de strafprocedure in de praktijk weinig meer kan toevoegen. Wat voegt een strafrechtelijke boete nog toe als betrokkene ter behoud van het rijbewijs B per definitie maar liefst € 4.418,91 kwijt is en wat voegt een ontzegging van de rijbevoegdheid nog toe als het rijbewijs door het CBR al ongeldig is verklaard. Een ander gevolg is dat de strafrechter het OM niet-

⁶ Prof. mr. H.J.B. Sackers: 'Fuzzy law' rondom het alcoholslot, Trema 2014/06, juni 2014, p. 188 - 197. Zie met name pagina 190-191. Sackers is hoogleraar bestuurlijk sanctierecht aan de Radboud universiteit te Nijmegen en tevens rechter-plaatsvervanger.

⁷ Zie overigens ook N. de Vriesw, G.J.M. van Spanje & L.P. Kabel, 'Straffen horen in het strafrecht thuis', NJB 2014/675. Deze advocaten beschrijven de ontoereikende rechtsbescherming zoals deze uit tientallen door hen gevoerde bestuursrechtelijke procedures bleek.

ontvankelijk verklaart omdat betrokkene immers al punitief is vervolgd door oplegging van het alcoholslotprogramma.⁸

In de toetsing van duidelijke punitieve sancties vindt dus een verschuiving plaats van de strafrechter naar de bestuursrechter waarbij tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de bestuursrechter door het wettelijke systeem niet in staat is effectieve rechtsbescherming te bieden. Op deze wijze wordt een effectieve rechtsgang, dat wil zeggen een rechtsgang waarbij de burger wordt gegarandeerd dat zijn verweren inhoudelijk worden getoetst, belemmerd.

De ACS beveelt derhalve met klem een herbezinning aan die ertoe moet leiden dat een zo ingrijpende, en daardoor punitieve maatregel als het alcoholslotprogramma alleen kan worden opgelegd door de strafrechter die wettig en overtuigend kan oordelen over de vraag of het feitencomplex bewezen kan worden geacht en bij de oplegging van de maatregel rekening kan houden met zowel de feiten en omstandigheden als de persoonlijke omstandigheden in het concrete geval.

Zo'n herbezinning kan er ook toe leiden dat welhaast ridicule situaties, zoals het geval waarin aan een snorfiets een alcoholprogramma wordt opgelegd en hij daardoor een alcoholslot moest laten inbouwen in een auto terwijl hij geen auto heeft, niet meer voor komen.

Tenslotte

Het alcoholslotprogramma duurt nu tenminste twee jaar. De toelichting bij het wetsvoorstel meldt nog⁹ dat uit inmiddels met het alcoholslotprogramma opgedane ervaring blijkt dat na het eerste half jaar nog slechts een klein aantal deelnemers in het zware regime (met veel tussentijdse checks) zit. Om die reden wordt voorgesteld artikel 132c lid 4 Wegenverkeerswet 1994 zodanig aan te passen dat het CBR de mogelijkheid wordt geboden de duur van het alcoholprogramma te verkorten. Gelet op de impact van de maatregel roept de ACS de Minister op het ertoe te leiden dat van deze mogelijkheid in elk geval zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt.

Rotterdam, 22 september 2014

R. van der Hoeven,
voorzitter.

Bijlage: Prof. mr. H.J.B. Sackers: 'Fuzzy law' rondom het alcoholslot, Trema 2014/06, juni 2014, p. 188 - 197.

⁸ Gerechtshof Den Haag 22 september 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3017

⁹ MvT, p. 24