



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende 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).

Nader Rapport

21 juni 2024,
Nr. 5520924,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende 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).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 juli 2023, nr. 2023001718, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 september 2023, nr. W16.23.00180/II, bied ik u hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 14 juli 2023, no.2023001718, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe dat een alcoholmeter kan worden ingezet om te controleren of een verdachte of veroordeelde zich aan een strafrechtelijk alcoholverbod houdt. De alcoholmeter meet via het huidoppervlak elk half uur of de drager alcohol gebruikt.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt enkele opmerkingen over de motivering van de effectiviteit van de alcoholmeter. Daarna wijst de Afdeling erop dat deze vorm van 24-uursmonitoring een inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer, de lichamelijke integriteit en de bewegingsvrijheid van de drager. De Afdeling adviseert de aanvaardbaarheid van deze inbreuk in de toelichting beter te motiveren. Verder heeft de Afdeling een aantal opmerkingen over de wijze waarop de verkregen persoonsgegevens verwerkt en beschermd worden. In verband met deze opmerkingen is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Uit de toelichting blijkt dat veel delicten onder invloed van alcohol worden gepleegd. Circa 26 tot 43 procent van de geweldsdelicten is gerelateerd aan alcohol.¹ Het gaat dan onder meer om uitgaansgeweld, voetbalgeweld, huiselijk geweld en vandalisme. Ook het rijden onder invloed van alcohol is een misdrijf. Eén van de strafrechtelijke mogelijkheden om tegen overmatig alcoholgebruik op te treden, is het opleggen van een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde. De strafrechter of de officier van justitie kan deze voorwaarde stellen bij de schorsing van de voorlopige hechtenis, bij de voor-

¹ J.G. Ramaekers et al., *Middelengebruik en geweld. Een literatuurstudie naar de relatie tussen alcohol, drugs en geweld*. WODC-rapport, AMC Psychiatrie Universiteit van Amsterdam, Faculteit Psychologie en Neurowetenschappen Universiteit Maastricht, Radboud UMC Nijmegen, 2016.



waardelijke varianten van straffen en maatregelen, of bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling.² De voorwaarde wordt meestal opgelegd op advies van de reclassering. In 2019 en 2020 heeft de reclassering circa 1500 keer hiertoe geadviseerd, zo blijkt uit de toelichting.³

Anders dan de Afdeling in de tweede voetnoot lijkt te suggereren, wordt in artikel II van het wetsvoorstel voorgesteld om ook de bepalingen met betrekking tot de voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling (artikel 6:2:11, derde lid, onderdeel e, van het Wetboek van Strafvordering) en de voorwaarden bij de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (Artikel 6:6:23b, tweede lid, onder a, Wetboek van Strafvordering) te wijzigen.

Als een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde wordt gesteld, houdt dat in dat de betrokkene geen alcohol mag consumeren én moet meewerken aan de controle op dat verbod. Deze controle kan nu plaatsvinden via bloedonderzoek of urineonderzoek, waarbij urineonderzoek in de praktijk het meeste voorkomt. De betrokkene moet hiervoor meestal meerdere keren per week naar de reclassering.

Als blijkt dat de betrokkene alcohol heeft gebruikt, kan de reclassering hierover in gesprek gaan met de betrokkene en eventueel een waarschuwing geven. De reclassering kan de overtreding van de voorwaarden ook melden bij het openbaar ministerie. Dit kan ertoe leiden dat de schorsing van de voorlopige hechtenis wordt opgeheven, de voorwaardelijke sanctie alsnog ten uitvoer wordt gelegd of de voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt herroepen.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op de wijze waarop toezicht wordt gehouden op het alcoholverbod. Naast bloedonderzoek en urineonderzoek beoogt het voorstel dat als controlemiddel ook gebruik kan worden gemaakt van 'een technisch hulpmiddel waarbij metingen via het huidoppervlak plaatsvinden'. Dit hulpmiddel wordt in het wetsvoorstel aangeduid als 'alcoholmeter'.

De alcoholmeter is een enkelband, die een sensor bevat die elk half uur via het zweet op het huidoppervlak meet of de drager alcohol gebruikt.⁴ Daarnaast heeft de alcoholmeter twee sensoren om de lichaamstemperatuur en het contact met de huid te meten. Deze informatie wordt gebruikt om te controleren of de alcoholmeter goed bevestigd is.

Volgens de toelichting worden de metingen van de enkelband via een basisstation twee keer per dag verzameld en één keer per dag doorgegeven aan de reclassering. De Amerikaanse fabrikant van de alcoholmeter, SCRAM, analyseert de metingen en zet de resultaten in een online portaal dat door de reclassering kan worden geraadpleegd. Wanneer de reclassering het signaal krijgt dat de drager alcohol heeft gebruikt, kan de reclassering daarop reageren zoals nu ook bij positieve urinecontroles het geval is.

Bij het opleggen van het alcoholverbod kan de rechter of de officier van justitie bepalen op welke wijze toezicht wordt gehouden op het alcoholverbod.⁵ Uit de toelichting blijkt dat het de voorkeur verdient dat in de praktijk zowel het bloedonderzoek, het urineonderzoek als de alcoholmeter hiervoor worden aangewezen. Die voorkeur om flexibel om te kunnen gaan met het feitelijk in te zetten controlemiddel is ingegeven door het doel om via maatwerk bij te dragen aan effectief toezicht. De reclassering kan dan immers in het concrete geval bekijken welk middel het meest geschikt en effectief is en op die manier maatwerk leveren. Dat maatwerk kan ook inhouden dat gedurende de periode van het alcoholverbod van controlemiddel wordt gewisseld, als de noodzaak of wenselijkheid daarvan is gebleken.

Het is dan dus de reclassering die beslist hoe het toezicht in concreto wordt vormgegeven. Dit neemt niet weg dat de rechter of de officier van justitie er ook voor kan kiezen slechts één controlemiddel aan te wijzen. Daarbij kan de rechter of de officier van justitie rekening houden met het advies van de reclassering en de wensen van de verdachte of veroordeelde. Op die manier kan de noodzaak en proportionaliteit van de inzet van de alcoholmeter in het individuele geval worden gewaarborgd.

2. De effectiviteit van de alcoholmeter

In de toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat met de alcoholmeter effectiever toezicht op

² In het wetsvoorstel worden de bepalingen met betrekking tot de voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling (artikel 6:2:11 van het Wetboek van Strafvordering) en de voorwaarden bij gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen (artikel 6:6:23a van het Wetboek van Strafvordering) niet gewijzigd. Het onderhavige advies veronderstelt dat het wetsvoorstel beoogt ook bij deze voorwaardelijke modaliteiten het toezicht op de naleving van een alcoholverbod via de alcoholmeter mogelijk te maken.

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3 (De Alcoholmeter bij het toezicht op een alcoholverbod).

⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 (De Alcoholmeter).

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3 (De Alcoholmeter bij het toezicht op een alcoholverbod).



het alcoholverbod kan worden gehouden, het alcoholgebruik afneemt en daarmee de kans kleiner wordt dat personen onder invloed van alcohol wederom misdrijven plegen.⁶ Een belangrijke bron hiervoor zijn de pilots met de alcoholmeter uit 2017 en 2018.⁷

De deelnemers rapporteerden dat de continue controle voor hen een stok achter de deur was om geen alcohol te drinken. Deelnemers aan de pilot in 2018 maakten zich bovendien minder vaak schuldig aan delictgedrag dan deelnemers aan de controlegroep die alleen urinecontroles ondergingen, zowel tijdens de controleperiode als in de drie maanden daarna.⁸

De resultaten van de pilots dienen met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.⁹ Het ging om een kleine steekproef van 26 en 33 deelnemers, die meededen op vrijwillige basis. Vrijwillige deelname kan een indicatie zijn dat de deelnemers meer gemotiveerd waren om te stoppen met alcoholgebruik en/of delictgedrag dan de controlegroep.¹⁰ Dit kan de hogere nuchterheidspercentages en de lagere recidive tijdens de onderzoeksperiode (gedeeltelijk) verklaren. Bij het interpreteren van de resultaten van de pilots dient hiervan rekenschap te worden gegeven.

Daarnaast geven de pilots weinig inzicht in de alcoholconsumptie of het delictgedrag op de lange termijn. In de pilots werd immers gekeken of de dragers waren gerecidiveerd drie maanden nadat zij de alcoholmeter hadden gedragen. Er wordt in de toelichting niet verwezen naar studies waarin de effecten op de lange termijn in kaart zijn gebracht. Uit buitenlands onderzoek naar elektronisch locatietoezicht blijkt echter dat positieve gedragseffecten minder sterk worden naarmate de tijd verstrijkt.¹¹ Of de alcoholmeter leidt tot een blijvende gedragsverandering, is nog niet voldoende wetenschappelijk onderbouwd.

In de toelichting wordt naast de pilots gewezen op buitenlandse ervaringen en onderzoek.¹² Dit onderzoek is afkomstig uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen hebben een ander strafrechtelijk systeem en cultuur dan Nederland. Hiermee moet rekening worden gehouden bij het toepassen van de resultaten in de Nederlandse context. De toelichting maakt bijvoorbeeld geen melding van continentaal Europese landen waar de inzet van de alcoholmeter is overwogen of wordt toegepast.

In het licht van het voorgaande concludeert de Afdeling dat de in de toelichting uitgesproken verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit van de alcoholmeter nuancering behoeven of verder dienen te worden gemotiveerd. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

Dit advies van de Afdeling is opgevolgd door paragraaf 2 van de toelichting uit te breiden. Daarbij worden in twee nieuwe kopjes over de effectiviteit en de effecten op het drinkgedrag in het bijzonder aandacht besteed aan een uitgebreidere toelichting ten aanzien van de resultaten van de pilots en hoe deze samenhangen met de onderliggende theorie en onderzoeken. Hierbij is het van belang ook het bredere perspectief in ogenschouw te nemen. In de kern gaat het om het tegengaan van alcoholmisbruik in relatie tot het plegen van strafbare feiten. Het opleggen van een alcoholverbod wordt beschouwd als een effectief middel om delictpleging onder invloed te voorkomen. Net als bij andere bijzondere voorwaarden die maatwerk bij het voorkomen van recidive beogen, grijpt dit verbod in op een van de belangrijke risicofactoren voor delictpleging. Bij de vraag naar de effectiviteit gaat het dan ook primair om de mate waarin een alcoholverbod bijdraagt aan recidivereductie. De Alcoholmeter is een middel waarmee het toezicht op de naleving van het alcoholverbod verbeterd wordt en aldus bijdraagt aan de effectiviteit van het alcoholverbod om delictpleging onder invloed van alcohol te voorkomen. Bekend is dat een hogere pakkans, in dit geval een grotere kans om een schending van het alcoholverbod te constateren, een effectief instrument is om de kans op ongeoorloofd gedrag te verkleinen.

⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 (De Alcoholmeter).

⁷ A. Kruize & J. de Muijnck, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2017, WODC december 2018. A. Kruize & J. van der Molen, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2018, november 2019.

⁸ A. Kruize & J. van der Molen, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2018, november 2019, p. 18–19.

⁹ Zie ook de consultatiereactie van de Raad voor de Sanctietoepassing en Jeugdbescherming van 23 april 2021, p. 2–3.

¹⁰ A. Kruize & J. de Muijnck, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2017, WODC december 2018, p. 20.

¹¹ Bijvoorbeeld K. Meuer & G. Woessner, Does electronic monitoring as a means of release preparation reduce subsequent recidivism? A randomized controlled trial in Germany, *European Journal of Criminology* 2020, 17(5), p. 563–584. S.N. Andersen & K. Telle (2022). Better out than in? The effect on recidivism of replacing incarceration with electronic monitoring in Norway. *European Journal of Criminology* 2022, 19(1), p. 55–76.

¹² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 (De Alcoholmeter).

3. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer, lichamelijke integriteit en bewegingsvrijheid

a. De toetsing van proportionaliteit en subsidiariteit

In de toelichting wordt erkend dat de verplichting om een alcoholmeter te dragen een beperking vormt op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, vastgelegd in artikel 10 en 11 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).¹³

De Afdeling voegt hieraan toe dat de alcoholmeter ook kan worden gezien als een beperking van het recht op bewegingsvrijheid in de zin van artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM. Een drager moet bijvoorbeeld op gezette tijden thuis zijn, kan geen contactsporten uitoefenen en ook niet zwemmen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft met betrekking tot diverse vrijheidsbeperkende maatregelen in het kader van het strafrecht (voorarrest of als straf) geoordeeld dat vergelijkbare maatregelen een beperking vormen van het recht op bewegingsvrijheid.¹⁴ Het is daarom wenselijk dat in de toelichting ook aan dit grondrecht getoetst wordt.

In de toelichting wordt opgemerkt dat de genoemde grondrechten beperkingen toelaten. Beperkingen van artikel 8 van het EVRM zijn mogelijk als hiervoor een wettelijke grondslag is, hiermee een legitiem doel wordt nagestreefd en dit noodzakelijk is in een democratische samenleving. Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid dient te worden betrokken of de inzet van het middel proportioneel is en of geen lichter middel voor handen is (subsidiariteit).¹⁵ Deze beperkingssystematiek geldt ook voor de bescherming van de bewegingsvrijheid in de zin van artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM.

In de toelichting staat dat de inbreuk van de alcoholmeter op de persoonlijke levenssfeer beperkt is, omdat met de alcoholmeter uitsluitend de alcoholconsumptie wordt gevolgd. De alcoholmeter houdt niet bij waar de drager is, wat hij doet, met wie hij contact heeft of wat hij verder consumeert. In de toelichting wordt verder genoemd dat een voordeel ten opzichte van de urinecontrole is dat de drager zich niet twee of drie keer per week hoeft te melden bij de reclassering.¹⁶

Hoewel dit laatste inderdaad minder belastend kan zijn, vormt de alcoholmeter volgens de Afdeling in andere opzichten juist een grotere beperking van de persoonlijke levenssfeer en de bewegingsvrijheid dan urinecontroles. De alcoholmeter is immers de hele dag bevestigd om de enkel van de drager, waardoor het toezicht continue en intensief van aard is. Uit pilots met de alcoholmeter blijkt dat dit mentaal belastend kan zijn, te meer als dragers met negatieve reacties van derden worden geconfronteerd. Verder levert de alcoholmeter praktische beperkingen op: de dragers mogen niet in bad of zwemmen, mogen geen contactsporten beoefenen, kunnen sommige schoenen en kledingstukken niet dragen en moeten op vaste tijden thuis zijn zodat de enkelband contact kan maken met het basisstation.¹⁷

In de toelichting wordt ook aandacht besteed aan de bescherming van de onaantastbaarheid van het lichaam. Volgens de toelichting is de inbreuk op de lichamelijke integriteit minder ingrijpend in vergelijking met urinecontroles en bloedonderzoek omdat de alcoholmeter niet invasief in het lichaam is.¹⁸

De Afdeling merkt op dat in het bijzonder de vergelijking met urinecontrole relevant is omdat bloedonderzoek normaliter niet gebruikt wordt om alcoholgebruik te controleren. Voor zowel

¹³ Wanneer het alcoholverbod wordt opgelegd in het kader van een uit een EU-lidstaat overgenomen sanctie, dient ook getoetst te worden aan artikel 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Zie ook het Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen.

¹⁴ Zie EHRM 9 juli 1985 (ontv.), Schmid t. Oostenrijk, nr. 10670/83, ECLI:CE:ECHR:1985:0709DEC001067083EHRM; EHRM 23 februari 2017 (GK), De Tommaso t. Italië, nr. 43395/09, ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD004339509, par. 17, 84 en 89; EHRM 19 januari 2021, Timofeyev en Postupkin t. Rusland, nrs. 45431/14 en 22769/15, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD004543114, par. 125; EHRM 8 oktober 2013 (ontv.), S.M. t. Italië, (dec.), nr. 18675/09, ECLI:CE:ECHR:2013:1008DEC001867509, par. 22–23; EHRM 31 januari 2012, M.S. t. België, nr. 50012/08, ECLI:CE:ECHR:2012:0131JUD005001208, par. 49 en 193; EHRM 20 april 2010, Villa t. Italië, nr. 19675/06, ECLI:CE:ECHR:2010:0420JUD001967506, par. 43–44; EHRM 1 juli 2004, Vito Sante Santoro t. Italië, nr. 36681/97, ECLI:CE:ECHR:2004:0701JUD003668197, par. 37; EHRM 22 februari 1994, Raimondo t. Italië, nr. 12954/87, ECLI:CE:ECHR:1994:0222JUD001295487, par. 13 en 39; EHRM 6 april 2000 (GK), Labita t. Italië, nr. 26772/95, ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD002677295, par. 63 en 193 en EHRM 17 maart 2005 (ontv.), Trijonis t. Litouwen, nr. 2333/02, ECLI:CE:ECHR:2005:0317DEC000233302.

¹⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 (Grondrechten).

¹⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 (Grondrechten).

¹⁷ A. Kruize & J. de Muijnck, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2017, WODC december 2018, p. 32, 40–41, 45. A. Kruize & J. van der Molen, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2018, November 2019, p. 11–12.

¹⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 (Grondrechten).

urinecontrole als de alcoholmeter geldt dat deze methodes niet-invasief in het lichaam zijn. De alcoholmeter leidt echter tot een continue inbreuk op de lichamelijke integriteit, terwijl de urinecontrole twee of drie keer per week plaatsvindt.

In vergelijking met de urinecontrole bleek de alcoholmeter bovendien voor enkele fysieke ongemakken (blauwe plekken, jeuk, huiduitslag en schaafplekken)¹⁹ te kunnen zorgen. Hoewel uit de toelichting blijkt dat het draagcomfort van de enkelband verbeterd is, kunnen dragers in de praktijk nog steeds last hebben van dergelijke klachten.

In het licht van het voorgaande constateert de Afdeling dat in de toelichting ruime aandacht wordt besteed aan de voordelen van de alcoholmeter tegenover in het bijzonder urinecontrole. Het mogelijk maken van de inzet van de alcoholmeter verdient echter ten minste een zelfstandige beoordeling vanuit grondrechtelijk perspectief.

De Afdeling merkt op dat de inzet van de alcoholmeter als controlemiddel leidt tot een grotere inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het recht op onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op bewegingsvrijheid dan de toelichting doet voorkomen. Dit vanwege de intensiteit en het continue karakter van deze vorm van toezicht.

Op voorhand valt weliswaar niet uit te sluiten dat dit controlemiddel een gerechtvaardigde beperking vormt van de genoemde grondrechten, gelet op de ernst van de problematiek en de mogelijkheid om bij de inzet van het middel maatwerk te leveren. Naarmate de inbreuk op grondrechten groter is, worden echter hogere eisen gesteld aan de beoordeling van de proportionaliteit en subsidiariteit van het middel.

De Afdeling adviseert de motivering van de aanvaardbaarheid van de inzet van de alcoholmeter vanuit grondrechtelijk perspectief in de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen.

Dit advies van de Afdeling is overgenomen door toetsing van de beperking van verschillende deelaspecten van het recht op respect voor het privéleven, zoals vastgelegd in artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) uit te breiden in paragraaf 4.1 van de toelichting. Daarbij is een strikter onderscheid gemaakt tussen de toetsing aan de beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (ook vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet) en het recht op onaantastbaarheid van het lichaam (ook vastgelegd in artikel 11 van de Grondwet). Aanvullend is in lijn met het advies van de Afdeling getoetst aan de beperking van het recht op bewegingsvrijheid in de zin van artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM. Paragraaf 4.1 van de toelichting is op dit punt aangevuld. De strekking van deze nadere toelichting is de volgende.

De genoemde rechten zijn niet absoluut. Uit artikel 8 EVRM en artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM volgt dat beperkingen hierop zijn toegestaan, zolang deze bij wet zijn voorzien (of krachtens de wet zijn gesteld, zie de artikelen 10 en 11 van de Grondwet), daarmee een legitiem doel wordt nagestreefd en de beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Met het wetsvoorstel wordt voorzien in een wettelijke grondslag om de Alcoholmeter toe te passen in gevallen waarin de rechter respectievelijk het openbaar ministerie een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde heeft gesteld. De Alcoholmeter kan een waardevol middel zijn om bij te dragen aan het verbeteren van het toezicht op de naleving van een als bijzondere voorwaarde opgelegd alcoholverbod. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de in de artikelen 8 EVRM en artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM opgesomde legitieme doelen van het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, te weten van toekomstige slachtoffers.

Alcohol betreft een belangrijke risicofactor voor (gewelds)delicten en rijden onder invloed, wat gepaard gaat met veel maatschappelijke schade en risico's voor mogelijke slachtoffers. De wet kent daarom niet zonder gegronde redenen een alcoholverbod. De Alcoholmeter kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van de handhaving daarvan. De huidige bloed- en urinecontroles ter controle van een als bijzondere voorwaarde opgelegd alcoholverbod vinden in de regel twee keer per week plaats. De betrokkene dient zich daarvoor te melden en kan daardoor op de controlemomenten anticiperen. Dit kan afbreuk doen aan de effectiviteit van een alcoholverbod en de geloofwaardigheid van deze bijzondere voorwaarde, omdat iemand ongemerkt tussendoor alcohol kan drinken. Bij het dragen van de Alcoholmeter kan door de voortdurende metingen op de huid niet ongemerkt tussendoor alcohol worden gedronken. Daarmee wordt de kans op het bereiken van het doel van het alcoholverbod vergroot, namelijk het terugdringen van alcoholmisbruik vooral in relatie tot delictpleging onder invloed. De positieve resultaten uit de pilot en de resultaten met grote aantallen dragers in

¹⁹ A. Kruize & J. de Muijnck, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2017, WODC december 2018, p. 32. A. Kruize & J. van der Molen, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2018, november 2019, p. 11.

het buitenland, zoals beschreven in paragraaf 2 van de toelichting, onderbouwen de effectiviteit van de Alcoholmeter als controlemiddel op de naleving van het alcoholverbod, die bestaat uit a) de constante monitoring die de pakkans op niet-naleving van het alcoholverbod vergroot (naar analogie van het preventieve effect dat een hogere pakkans in het algemeen sorteert op de overweging een delict te plegen, zal door een betere controle op de naleving van het alcoholverbod de overtreding van deze voorwaarde naar verwachting vaker kunnen worden voorkomen), b) beter inzicht in het drinkgedrag hetgeen een objectieve bespreking van de alcoholproblematiek en begeleiding op maat bevordert, en c) een grotere bewustwording van de negatieve effecten van alcoholgebruik, omdat de dragers gedurende een langere periode niet onopgemerkt alcohol kunnen drinken, en daarmee een effectievere aanpak van het problematische alcoholgebruik in verband met de impact hiervan op de delictpleging.

Voorafgaand aan de inzet van de Alcoholmeter vindt door de rechter of door de officier van justitie een afweging plaats of een alcoholverbod en het daarbij behorende toezicht (al dan niet met behulp van de Alcoholmeter) noodzakelijk en proportioneel is.

Verder is relevant dat in veel gevallen de Alcoholmeter niet gedurende de gehele proeftijd waarin een alcoholverbod geldt als controlemiddel gehanteerd zal hoeven te worden. Het geniet daarom de voorkeur om in de uitspraak respectievelijk de beslissing ook de andere mogelijk in te zetten controlemiddelen te benoemen. Dit biedt de reclassering de ruimte om, zonder dat men de rechter hoeft te vragen om de bijzondere voorwaarde of de toezichtopdracht te wijzigen, gedurende de proeftijd van controlemiddel te wisselen. De eerste periode van onthouding is doorgaans cruciaal. Bij succesvol verloop zou de alcoholmeter vervolgens kunnen worden vervangen door urinecontroles. Indien omstandigheden gedurende de proeftijd daartoe aanleiding geven, kan de reclassering juist ook besluiten om het aantal controles op te schalen en daarvoor de continue metingen door de Alcoholmeter weer in te zetten. Dit biedt de reclassering de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Daarbij is uiteraard ook aandacht voor eventuele fysieke, medische of praktische beperkingen die gedurende het dragen van de Alcoholmeter zouden kunnen opkomen. De reclassering voert hierover regelmatig overleg met de drager van de alcoholmeter. Ook het vaststellen van één of twee tijdstippen per dag waarop de drager in de buurt van het basisstation moet zijn, worden in overleg met de drager van de Alcoholmeter afgesproken, zodat dit het beste aansluit op het leven van de drager.

b. Het waarborgen van de rechtsbescherming

Gelet op de inbreuk die de alcoholmeter maakt op de persoonlijke levenssfeer, de lichamelijke integriteit en de bewegingsvrijheid van de drager, is het van belang dat zijn belangen voldoende kunnen worden meegewogen bij de keuze om dit middel in te zetten. Duidelijk is dat niet is vereist dat de verdachte of veroordeelde instemt met de inzet van de alcoholmeter. Bezwaren van die kant tegen de inzet van de alcoholmeter worden echter volgens de toelichting wel meegenomen in het advies van de reclassering en vervolgens bij de beslissing door de rechter of officier van justitie over de toepassing van de alcoholmeter.

In de toelichting wordt aldus ingegaan op de wijze waarop de rechter, de officier van justitie en de reclassering vooraf rekening kunnen houden met de belangen van betrokkene bij het opleggen van het alcoholverbod en de vormgeving van het toezicht daarop. De vraag is echter in hoeverre rekening wordt gehouden met bezwaren van de kant van de verdachte of veroordeelde in de fase dat de alcoholmeter feitelijk wordt toegepast. Het kan immers voorkomen dat de drager gaandeweg tot de conclusie komt dat dit middel (te) belastend is en dat hij het toezicht op het alcoholverbod liever wil laten plaatsvinden door middel van urinecontroles. Op deze situatie wordt in de toelichting niet ingegaan.

De Afdeling merkt op dat het in dergelijke situaties wenselijk is dat betrokkene eerst met de reclassering bekijkt of het toezicht zodanig kan worden vormgegeven dat de bezwaren kunnen worden weggenomen. Mochten betrokkene en reclassering hier onderling niet uitkomen, dan is bij de meeste voorwaardelijke strafrechtelijke modaliteiten voorzien in een mogelijkheid voor de verdachte of de veroordeelde om de rechter te vragen de voorwaarden te wijzigen.²⁰ In het geval van de voorwaardelijke invrijheidsstelling, heeft de veroordeelde echter geen mogelijkheden om (tussentijds) op te komen tegen voorwaarden die het Openbaar Ministerie hieraan verbindt.²¹ Dit roept de vraag op of de voorwaardelijke invrijheidsstelling voldoende procedurele waarborgen kent om de rechten van de veroordeelde te beschermen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de rechtsbescherming van de drager van de

²⁰ Zie onder andere artikel 6:6:10 lid 1 onder f en artikel 6:6:19 lid 1 van het Wetboek van Strafvordering.

²¹ Zie 6:2:12 en 6:6:8 van het Wetboek van Strafvordering.

enkelband na aanvang van het toezicht door middel van de alcoholmeter.

Met de Afdeling is de regering van mening dat het van groot belang is dat, gelet op de inbreuk die de alcoholmeter maakt op de persoonlijke levenssfeer, de fysieke integriteit en de bewegingsvrijheid van de drager, de belangen van de drager van de Alcoholmeter voldoende kunnen worden meegewogen bij de keuze om dit middel in te zetten. In de toelichting is daarom ingegaan op de wijze waarop de rechter, de officier van justitie en de reclassering vooraf rekening kunnen houden met de belangen van betrokkene bij de inzet van de Alcoholmeter als controlemiddel.

De Afdeling adviseert in de toelichting aanvullend in te gaan op de rechtsbescherming van de drager van de Alcoholmeter na aanvang van het toezicht door middel van de alcoholmeter. Dit advies is overgenomen door in de toelichting een nieuwe paragraaf 4.3 toe te voegen waarin hieraan specifiek aandacht wordt besteed.

De regering deelt de opmerking van de Afdeling dat voorop staat dat wanneer de situatie ontstaat dat vanuit de drager van de Alcoholmeter gedurende het dragen van de Alcoholmeter zwaarwegende bezwaren opkomen, deze door de drager met de reclassering besproken kunnen worden zodat kan worden beoordeeld of de bezwaren kunnen worden weggenomen. De reclassering heeft voor de toepassing van het middel een methodiek Alcoholmeter ontwikkeld. Hierin staat onder meer dat er elke drie maanden, gelijk aan de frequentie van het verwisselen van de batterij, met de cliënt geëvalueerd wordt of het dragen van de Alcoholmeter moet worden gecontinueerd of niet. In de evaluatie komt aan bod hoe de cliënt het dragen van de Alcoholmeter heeft ervaren, of de doelen zijn bereikt en wat de cliënt als prettig of onprettig heeft ervaren. Op basis van de evaluatie kan worden bekeken of de Alcoholmeter wordt gecontinueerd, of dat er eventueel op een ander controlemiddel kan worden overgegaan. Daarbij is de reclassering gebonden aan de uitspraak van de rechter of de beslissing van de officier van justitie. Indien bijvoorbeeld de rechter in zijn uitspraak het alcoholverbod als bijzondere voorwaarde heeft gesteld en daarbij als mogelijke controlemiddelen het bloedonderzoek, de urinecontrole en de Alcoholmeter als mogelijk inzetbare controlemiddelen heeft benoemd, heeft de reclassering de ruimte om in overleg met de drager van de Alcoholmeter (tijdelijk) te wisselen van controlemiddel. De reclassering kan hierover vanuit haar professionele oordeel beslissen. Indien de drager van de Alcoholmeter en de reclassering hier niet onderling uitkomen of indien in de rechterlijke uitspraak of de beslissing van het openbaar ministerie enkel de Alcoholmeter als mogelijk controlemiddel is benoemd, kan de drager van de Alcoholmeter, in lijn met huidig recht, de rechter vragen om de voorwaarden te wijzigen of op te heffen. Het is aan de rechter om hierover een beslissing te nemen. De rechtsbescherming van de verdachte of de veroordeelde blijft op dezelfde wijze geborgd zoals reeds het geval is bij de modaliteiten waarbij een alcoholverbod tot de mogelijkheden behoort.

c. De inzet van de alcoholmeter bij minderjarigen

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om een alcoholmeter in te zetten bij de toepassing van het jeugdstrafrecht.²² Met de toepassing van de alcoholmeter bij minderjarigen is tot op heden niet geëxperimenteerd in de pilots. In de toelichting wordt ook niet gewezen op ander onderzoek waaruit blijkt dat de alcoholmeter bij deze doelgroep effectief is en hoe het dragen van de alcoholmeter door jongeren wordt ervaren.

De Afdeling verwacht echter dat jongeren vaker zullen aanlopen tegen de nadelen die onder punt 3a genoemd zijn. De Afdeling wijst er anderzijds op dat de rechter een verplichting tot het ondergaan van elektronisch locatietoezicht door middel van een enkelband ook aan minderjarigen kan opleggen. De ervaringen met het locatietoezicht zouden relevant kunnen zijn voor de beantwoording van de vraag of de inzet van de alcoholmeter ook bij minderjarigen effectief en proportioneel is.

De Afdeling adviseert de noodzaak en proportionaliteit van de inzet van de alcoholmeter bij minderjarigen beter te motiveren.

Dit advies is overgenomen door in paragraaf 3 nader in te gaan op de inzet van de alcoholmeter bij minderjarigen. Daarbij wordt opgemerkt dat het huidige wettelijke kader het reeds mogelijk maakt om aan jeugdigen en jongvolwassenen (ten aanzien van wie op grond van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht onder omstandigheden het jeugdstrafrecht kan worden toegepast) een alcoholverbod op te leggen. Voorafgaand aan de inzet van de Alcoholmeter vindt dus door de rechter of officier van justitie in een concreet geval een afweging plaats of een alcoholverbod en het daarbij behorende toezicht noodzakelijk en proportioneel is voor de betrokken jeugdige of jongvolwassenen. Duidelijk is dat geweldpleging onder invloed van alcohol bij jeugdige en jongvolwassenen niet uitgesloten is. Uit

²² Artikel I van het wetsvoorstel wijzigt daartoe artikel 77z van het Wetboek van Strafrecht.

onderzoek blijkt dat het aantal ernstige vormen van geweld bij jongeren in het afgelopen decennium weliswaar afgenomen is, maar deze daling is minder sterk dan de algehele afname van de geregistreerde jeugdcriminaliteit. Bovendien is tussen 2018 en 2021 sprake van een afvlakking van de daling in het geregistreerde geweld door jongvolwassen plegers en een toename van ernstig geweld (zware mishandeling en doodslag) door minderjarige jongens, met name woonachtig in de vier grote steden.²³ De invloed van middelengebruik is ook bij minderjarige geweldplegers niet uitgesloten, ondanks de wettelijke beperkingen op de verstrekking van alcohol aan hen. Zo blijkt uit de cijfers van het Trimbos-instituut over middelengebruik onder scholieren in 2021 dat 50% van de 16-jarigen zich te buiten gaat aan binge-drinken.²⁴ In dat opzicht ligt het niet in de rede om controle op naleving van een opgelegd alcoholverbod middels de Alcoholmeter bij voorbaat uit te sluiten.

4. De bescherming van persoonsgegevens

a. Relevante grondrechten

Bij het gebruik van de alcoholmeter worden verschillende persoonsgegevens van de drager verwerkt, namelijk de strafrechtelijke persoonsgegevens en gezondheidsgegevens (alcoholpromillage en lichaamstemperatuur). Dit zijn gevoelige persoonsgegevens die beschermd worden door artikel 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De bescherming van persoonsgegevens in het Handvest is uitgewerkt in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). In de toelichting wordt voldoende ingegaan op de grondslag en waarborgen voor de gegevensverwerking in het kader van de alcoholmeter door de reclassering. Over de gegevensverwerking door SCRAM worden onder punt b en c opmerkingen gemaakt.

De bescherming van persoonsgegevens vloeit niet alleen voort uit het Handvest, maar ook uit de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 10 van de Grondwet artikel 8 van het EVRM. Het EHRM heeft meermaals benadrukt dat het voor bescherming van gevoelige gegevens essentieel is dat de bevoegdheden tot gebruik, inzage en doorgifte voldoende precies zijn omschreven en voldoende bescherming bieden tegen arbitrair gebruik van deze bevoegdheden.²⁵ Hoewel het gebruik van gevoelige gegevens een algemeen belang kan dienen, bijvoorbeeld in het kader van het voorkomen van nieuwe strafbare feiten of het beschermen van de rechten van anderen, moet volgens het EHRM wel een eerlijke afweging worden gemaakt tussen de belangen van de betrokkene en dit publieke belang.²⁶

De noodzaak van een zelfde soort afweging vloeit ook voort uit artikel 10 van de Grondwet. Hoewel de in het voorstel gemaakte afweging in het licht van de bescherming van het recht op persoonsgegevens niet bij voorbaat in strijd lijkt met artikel 8 van het EVRM, moet deze afweging wel in het licht van voorgaande aspecten specifiek worden toegelicht.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de bescherming van persoonsgegevens in het licht van artikel 10 van de Grondwet, artikel 7 en 8 van het Handvest en artikel 8 van het EVRM.

Dit advies is opgevolgd door in de toelichting het onderdeel ten aanzien van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te breiden in paragraaf 4.2. Er is een beoordeling toegevoegd van de beperking van het recht op bescherming van persoonsgegevens in het licht van artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

b. De grondslag voor de gegevensverwerking in de VS

Vanuit het oogpunt van de gegevensbescherming is het opvallend dat een belangrijk gedeelte van de gegevensverwerking omtrent de alcoholmeter plaatsvindt bij SCRAM, dat gevestigd is in de Verenigde Staten. Dat betekent dat sprake is van doorgifte van persoonsgegevens naar een derde land. De doorgifte van persoonsgegevens naar de Verenigde Staten is niet onomstreden.

²³ WODC, Ontwikkelingen in ernstig geweld door jeugdigen in de periode 2010 tot en met 2021, Cahier 2023-19.

²⁴ Trimbos Instituut, cijfers middelengebruik onder scholieren, te raadplegen via <https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/alcohol-drugs-roken-scholieren>.

²⁵ Gezondheidsgegevens: EHRM 29 april 2014, L.H. t. Letland, nr. 52019/07, ECLI:CE:ECHR:2014:0429JUD005201907, par. 58–59, onder verwijzing naar EHRM 4 december 2008 (GK), S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk, nr. 30562/04 en 30566/04, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, par. 95–96, EHRC 2009/13 (m.nt. Koops); strafrechtelijke gegevens: EHRM 13 november 2012, M.M. t. Verenigd Koninkrijk, nr. 24029/07, ECLI:CE:ECHR:2012:1113JUD002402907, EHRC 2013/31 (m.nt. Kranenborg en Latify), par. 204.

²⁶ Vergelijk EHRM 25 maart 2014 (ontv.), F.J. en E.B. t. Oostenrijk, nr. 26271/08, ECLI:CE:ECHR:2014:0325DEC000236208, par. 72–80; EHRM 25 februari 1997, Z. t. Finland, nr. 22009/93, ECLI:CE:ECHR:1997:0225JUD002200993, NJ 1999, 516 (m.nt. Knigge), par. 97.

In het verleden heeft het Hof van Justitie besluiten van de Europese Commissie vernietigd waarmee de gegevensbescherming met de Verenigde Staten gereguleerd werd.²⁷ In deze uitspraken is gewezen op de bevoegdheden van de Amerikaanse overheid om toegang te krijgen tot de persoonsgegevens omwille van de nationale veiligheid. Geoordeeld werd dat deze niet zodanig zijn afgebakend dat zij in overeenstemming zijn met het Unierecht. Daarnaast werd de rechtsbescherming van de betrokkene en het toezicht op de naleving van de AVG onvoldoende geacht.

Op 10 juli 2023 heeft de Europese Commissie een nieuw adequaatheidsbesluit genomen over de gegevensdoorgifte naar de VS.²⁸ Gelet op de eerdere jurisprudentie is het de vraag hoe het Hof van Justitie dit adequaatheidsbesluit zal beoordelen.

In de toelichting is deze recente ontwikkeling nog niet meegenomen. Het adequaatheidsbesluit van 10 juli 2023 wijkt af van reguliere adequaatheidsbesluiten in de zin dat deze niet voor een land of sector geldt, maar voor gecertificeerde bedrijven. Het is thans onbekend of SCRAM aan de eisen voor certificering zal voldoen. Ook blijkt uit de toelichting niet hoe het voorstel zich op dit punt verhoudt tot de waarborgen die blijken de hiervoor genoemde rechtspraak van het Hof van Justitie in het derde land aanwezig moeten zijn, in het bijzonder als het gaat om de rechtsbescherming van de betrokkene en het toezicht op de naleving van het gegevensbeschermingsrecht.

In afwachting van het adequaatheidsbesluit van de Europese Commissie blijkt uit de toelichting dat gekozen was voor het sluiten van een standaardcontract tussen de reclassering en SCRAM. Daarnaast blijkt uit de toelichting dat aanvullende maatregelen zijn getroffen op advies van de Landsadvocaat, zoals encryptie, het bewaren van de sleutel door de reclassering in Nederland, pseudonimisering, maatregelen tegen hacken en het onderscheppen van het radiosignaal, en het gebruik van beveiligde e-mailadressen.

Uit de toelichting blijkt niet of de aanvullende maatregelen onderdeel zijn van het standaardcontract in de zin van artikel 46, tweede lid, sub b van de AVG zijn of dat dit maatregelen in de zin van artikel 46, derde lid, sub a van de AVG zijn. In dat laatste geval is namelijk toestemming van de Autoriteit Persoonsgegevens nodig.

De Afdeling adviseert de grondslag van de gegevensverwerking door SCRAM te actualiseren en indien nodig toestemming aan de Autoriteit Persoonsgegevens te vragen voor de aanvullende maatregelen. Verder adviseert zij in het kader van de doorgifte van persoonsgegevens naar de Verenigde Staten nader in te gaan op de betekenis van de rechtspraak van het Hof van Justitie voor de rechtsbescherming van de betrokkene en het toezicht op de naleving van het gegevensbeschermingsrecht.

De Afdeling wijst er terecht op dat de recente ontwikkeling dat op 10 juli 2023 de Europese Commissie een nieuw adequaatheidsbesluit heeft genomen over de gegevensdoorgifte naar de Verenigde Staten (VS) nog niet was meegenomen in de toelichting, aangezien dit besluit bekend werd nadat het voorstel richting het Kabinet van de Koning werd gestuurd ten behoeve van de adviesaanvraag bij de Raad van State. Op 10 juli 2023 zijn de nieuwe afspraken in werking getreden tussen de Europese Commissie en de VS over de doorgifte van persoonsgegevens vanuit de Europese Economische Ruimte naar de VS. Die afspraken staan bekend onder de naam Data Privacy Framework. In de toelichting is dit onderdeel in paragraaf 4.2 geactualiseerd. Momenteel doet SCRAM (nog) niet mee aan het nieuwe Data Privacy Framework. SCRAM heeft in november 2023 een aanvraag gedaan om gecertificeerd te worden onder het Data Privacy Framework.

Voor de doorgifte van de persoonsgegevens worden (vooralsnog) door het sluiten van een standaardcontract tussen de reclassering en SCRAM passende waarborgen voor de doorgifte geboden. Het gebruikte contract betreft een door de Europese Commissie vastgesteld standaardcontract voor doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen (model standaardcontractbepalingen) en is een instrument dat passende waarborgen biedt zoals bedoeld in artikel 46, tweede lid, onder c, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Uit het arrest van 16 juli 2020 in zaak C-311/18 van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Schrems II) volgt dat de verwerkingsverantwoordelijken die gegevens willen doorgeven op basis van een standaardcontract ervoor moeten zorgen dat de betrokkene daadwerkelijk een beschermingsniveau wordt geboden dat in wezen gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau binnen de Europese Unie. Het Hof heeft daarbij ook geoordeeld dat het gebruik van aanvullende maatregelen de leemten

²⁷ HvJEU 6 oktober 2015, C-362-14, Schrems I, ECLI:EU:C: 2015:650, HvJEU 16 juli 2020, C-311/18, Schrems II, ECLI:EU:C:2020:559.

²⁸ Besluit van de Europese Commissie van 10 juli 2023, C(2023) 4745.

in de bescherming van rechtsstelsels van derde landen kan opvullen. Dat is de eigen verantwoordelijkheid van dat bedrijf.

Na een beoordeling van de Landsadvocaat kan niet volledig worden uitgesloten dat de door de reclassering aan SCRAM doorgegeven persoonsgegevens onder sectie 702 van de *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) kunnen vallen. In zijn aanbeveling stelt de *European Data Protection Board* (hierna: EDPB) zich op het standpunt dat in aanvullende maatregelen moet worden voorzien indien de doorgifte binnen de werkingssfeer van sectie 702 van de FISA kan vallen en niet voldoende is aangetoond dat geen reden is om aan te nemen dat de desbetreffende wetgeving in de praktijk niet zal worden toegepast. Dergelijke aanvullende maatregelen zijn naar aanleiding van de uitgevoerde gegevensbeschermingseffectbeoordeling en op advies van de Landsadvocaat door de reclassering genomen. Volgens de EDPB kan encryptie een toereikende aanvullende maatregel zijn die een in wezen gelijkwaardig beschermingsniveau waarborgt. Een cruciale voorwaarde in dit verband betreft het beheer van de ontcijferingssleutel. Volgens de EDPB moet de ontcijferingssleutel worden bewaard in een rechtsgebied dat een in wezen gelijkwaardig beschermingsniveau biedt. In het geval van de Alcoholmeter genereert de reclassering een uniek nummer, dat alleen de reclassering kan koppelen aan een specifieke cliënt. De ontcijferingssleutel van deze koppeling blijft dus bij de reclassering in Nederland, wat maakt dat enkel de reclassering een dergelijk nummer kan herleiden tot een natuurlijk persoon. De getroffen aanvullende maatregelen zijn technische en organisatorische maatregelen zoals opgenomen in het genoemde standaardcontract zoals bedoeld in artikel 46, tweede lid, onder c, AVG. Indien dit modelcontract wordt gebruikt, is geen aanvullende toestemming van de Autoriteit Persoonsgegevens nodig voor de doorgifte.

De reclassering voldoet aan haar AVG-informatieplicht door de cliënt persoonlijk te informeren over de verwerking van persoonsgegevens, de doeleinden, bewaarperiode en rechten van betrokkene. Hiervoor is ook een folder beschikbaar. De cliënt, in casu de drager van de Alcoholmeter, heeft toegang tot diens reclasseringsdossier en daarmee ook tot de gegevens van de Alcoholmeter.

c. De gegevensverwerking door SCRAM

Om te beoordelen of de gegevensbescherming adequaat is, is tevens van belang dat voldoende duidelijk is hoe gegevens door SCRAM verwerkt worden. De toelichting roept op dit punt verschillende vragen op. Ten eerste is het onduidelijk hoe de gegevens bij SCRAM terecht komen. In de toelichting staat dat het basisstation de gegevens aan de reclassering doorgeeft.²⁹ Uit de DPIA blijkt echter dat de gegevens direct worden doorgestuurd naar SCRAM.³⁰ Inzicht in dit proces is van belang voor de beoordeling van de mogelijke risico's die met het doorgeven van de meetresultaten gepaard gaan.

Daarnaast is onduidelijk hoe de meetgegevens door SCRAM worden geanalyseerd. Er wordt in de toelichting enkel opgemerkt dat van (semi-) geautomatiseerde besluitvorming, profilering of big data verwerking geen sprake is.³¹ Gelet op het feit dat SCRAM dagelijks de gegevens van 24.000 alcoholmeters wereldwijd verwerkt,³² is het onwaarschijnlijk dat SCRAM zich in het geheel niet van dergelijke methodes bedient. In dat geval moeten adequate maatregelen worden getroffen om de risico's die met dergelijke vormen van gegevensverwerking gepaard gaan te verminderen. Het is daarom wenselijk dat de toelichting meer inzicht geeft in de wijze waarop SCRAM de resultaten analyseert.

Verder wordt in de toelichting een bewaartermijn van vijf jaar genoemd voor de gegevens die SCRAM beheert.³³ De reclassering bewaart deze gegevens gedurende zeven jaar. Dit roept de vraag op waarom het noodzakelijk is dat SCRAM deze gegevens gedurende vijf jaar bewaart en of een kortere bewaartermijn niet volstaat, ook in het licht van de eerdergenoemde zorgen over de gegevensbescherming in de Verenigde Staten.

De Afdeling adviseert in de toelichting het proces van de gegevensverwerking en de taakverdeling tussen de reclassering en SCRAM te verduidelijken en in te gaan op de risico's voor de betrokkenen en de maatregelen om deze te beperken.

Dit advies is opgevolgd door in de toelichting paragraaf 4.2.3 toe te voegen, waarin hieraan aandacht wordt besteed.

²⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 (De Alcoholmeter).

³⁰ Gegevensbeschermingseffectbeoordeling Rijksdienst – Toepassen van de Alcoholmeter [datum onbekend], verkregen via het ministerie van Justitie en Veiligheid.

³¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 (Grondrechten), onder Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA).

³² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6 (Adviezen).

³³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 (Grondrechten), onder Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA).



Met betrekking tot de bewaartermijn wordt opgemerkt dat momenteel wordt geïnventariseerd op welke manier de resultaten van de Alcoholmeter op een vergelijkbare wijze zoals dit gebeurt bij elektronisch toezicht, kunnen worden bewaard in het registratiesysteem van de reclassering (IRIS). Het bewaren van de gepseudonimiseerde gegevens door SCRAM is daarom voornamelijk wenselijk. De gepseudonimiseerde gegevens kunnen dan ook gebruikt worden voor het monitoren van de kwaliteit van de uitvoering van de reclasseringstaak en eventuele evaluaties.

d. SCRAM: verwerker of verwerkingsverantwoordelijke

Hoewel de vragen onder punt c. nog beantwoording behoeven, is duidelijk dat SCRAM in grote mate bepaalt hoe de gegevensverwerking plaatsvindt. Dit roept de vraag op of SCRAM in de toelichting terecht wordt aangewezen als verwerker van persoonsgegevens, of dat SCRAM verwerkingsverantwoordelijke is in de zin van de AVG.³⁴

Een verwerkingsverantwoordelijke bepaalt het doel en de middelen van de verwerking. Hoewel de reclassering in dit geval het doel van de gegevensverwerking vaststelt (het monitoren van het alcoholverbod), worden de middelen (de wijze van gegevensverwerking) grotendeels door SCRAM bepaald. Anderzijds mag een verwerker ook een gedeelte van de middelen zelf bepalen, zonder dat daarmee sprake is van verwerkingsverantwoordelijkheid. Nu de taakverdeling tussen de reclassering en SCRAM nog onduidelijk is, kan, anders dan de toelichting lijkt te suggereren, niet worden beoordeeld of SCRAM als verwerker of verwerkingsverantwoordelijke aangemerkt kan worden.

De vraag of SCRAM als verwerker of verwerkingsverantwoordelijke moet worden aangemerkt, is relevant wanneer vragen of klachten ontstaan over de gegevensverwerking door SCRAM. Als SCRAM immers slechts verwerker is, zal in beginsel enkel de reclassering kunnen worden aangesproken op de naleving van de AVG. Het is echter de vraag of de reclassering hierop adequaat kan reageren als een groot deel van de gegevensverwerking bij SCRAM plaatsvindt en de reclassering hier weinig invloed op heeft.

Wanneer SCRAM echter verwerkingsverantwoordelijk is, kan de betrokkene SCRAM (via de vertegenwoordiger) ook zelf aanspreken. In dat geval is wel van belang dat het voor de betrokkene duidelijk is wie voor welk aandeel van de gegevensverwerking aanspreekbaar is en op welke wijze. Dit is tevens relevant voor het toezicht op de naleving door de Autoriteit Persoonsgegevens of, voor zover daartoe aangewezen, een Amerikaanse toezichthouder.

De Afdeling adviseert in de toelichting te motiveren of SCRAM verwerker of verwerkingsverantwoordelijke is.

Dit advies is opgevolgd door in de toelichting in paragraaf 4.2.3 nader te motiveren dat SCRAM verwerker is en de reclassering verwerkingsverantwoordelijke. Daar wordt ook aandacht besteed aan hoe de reclassering voldoet aan haar AVG-informatieplicht.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele andere redactionele wijzigingen van ondergeschikte aard door te voeren in de memorie van toelichting.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius.*

³⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 (Grondrechten), onder Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA).



Advies Raad van State

No. W16.23.00180/II

's-Gravenhage, 27 september 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 14 juli 2023, no.2023001718, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe dat een alcoholmeter kan worden ingezet om te controleren of een verdachte of veroordeelde zich aan een strafrechtelijk alcoholverbod houdt. De alcoholmeter meet via het huidoppervlak elk half uur of de drager alcohol gebruikt.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt enkele opmerkingen over de motivering van de effectiviteit van de alcoholmeter. Daarna wijst de Afdeling erop dat deze vorm van 24-uursmonitoring een inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer, de lichamelijke integriteit en de bewegingsvrijheid van de drager. De Afdeling adviseert de aanvaardbaarheid van deze inbreuk in de toelichting beter te motiveren. Verder heeft de Afdeling een aantal opmerkingen over de wijze waarop de verkregen persoonsgegevens verwerkt en beschermd worden. In verband met deze opmerkingen is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Uit de toelichting blijkt dat veel delicten onder invloed van alcohol worden gepleegd. Circa 26 tot 43 procent van de geweldsdelicten is gerelateerd aan alcohol.¹ Het gaat dan onder meer om uitgaansgeweld, voetbalgeweld, huiselijk geweld en vandalisme. Ook het rijden onder invloed van alcohol is een misdrijf. Eén van de strafrechtelijke mogelijkheden om tegen overmatig alcoholgebruik op te treden, is het opleggen van een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde. De strafrechter of de officier van justitie kan deze voorwaarde stellen bij de schorsing van de voorlopige hechtenis, bij de voorwaardelijke varianten van straffen en maatregelen, of bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling.² De voorwaarde wordt meestal opgelegd op advies van de reclassering. In 2019 en 2020 heeft de reclassering circa 1500 keer hiertoe geadviseerd, zo blijkt uit de toelichting.³

Als een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde wordt gesteld, houdt dat in dat de betrokkene geen alcohol mag consumeren én moet meewerken aan de controle op dat verbod. Deze controle kan nu plaatsvinden via bloedonderzoek of urineonderzoek, waarbij urineonderzoek in de praktijk het meeste voorkomt. De betrokkene moet hiervoor meestal meerdere keren per week naar de reclassering.

Als blijkt dat de betrokkene alcohol heeft gebruikt, kan de reclassering hierover in gesprek gaan met de betrokkene en eventueel een waarschuwing geven. De reclassering kan de overtreding van de voorwaarden ook melden bij het openbaar ministerie. Dit kan ertoe leiden dat de schorsing van de voorlopige hechtenis wordt opgeheven, de voorwaardelijke sanctie alsnog ten uitvoer wordt gelegd of de voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt herroepen.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op de wijze waarop toezicht wordt gehouden op het alcoholverbod. Naast bloedonderzoek en urineonderzoek beoogt het voorstel dat als controlemiddel ook gebruik kan worden gemaakt van 'een technisch hulpmiddel waarbij metingen via het huidoppervlak plaatsvinden'. Dit hulpmiddel wordt in het wetsvoorstel aangeduid als 'alcoholmeter'.

De alcoholmeter is een enkelband, die een sensor bevat die elk half uur via het zweet op het huidop-

¹ J.G. Ramaekers et al., *Middelengebruik en geweld. Een literatuurstudie naar de relatie tussen alcohol, drugs en geweld*. WODC-rapport, AMC Psychiatrie Universiteit van Amsterdam, Faculteit Psychologie en Neurowetenschappen Universiteit Maastricht, Radboud UMC Nijmegen, 2016.

² In het wetsvoorstel worden de bepalingen met betrekking tot de voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling (artikel 6:2:11 van het Wetboek van Strafvordering) en de voorwaarden bij gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen (artikel 6:6:23a van het Wetboek van Strafvordering) niet gewijzigd. Het onderhavige advies veronderstelt dat het wetsvoorstel beoogt ook bij deze voorwaardelijke modaliteiten het toezicht op de naleving van een alcoholverbod via de alcoholmeter mogelijk te maken.

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3 (De Alcoholmeter bij het toezicht op een alcoholverbod).

pervlak meet of de drager alcohol gebruikt.⁴ Daarnaast heeft de alcoholmeter twee sensoren om de lichaamstemperatuur en het contact met de huid te meten. Deze informatie wordt gebruikt om te controleren of de alcoholmeter goed bevestigd is.

Volgens de toelichting worden de metingen van de enkelband via een basisstation twee keer per dag verzameld en één keer per dag doorgegeven aan de reclassering. De Amerikaanse fabrikant van de alcoholmeter, SCRAM, analyseert de metingen en zet de resultaten in een online portaal dat door de reclassering kan worden geraadpleegd. Wanneer de reclassering het signaal krijgt dat de drager alcohol heeft gebruikt, kan de reclassering daarop reageren zoals nu ook bij positieve urinecontroles het geval is.

Bij het opleggen van het alcoholverbod kan de rechter of de officier van justitie bepalen op welke wijze toezicht wordt gehouden op het alcoholverbod.⁵ Uit de toelichting blijkt dat het de voorkeur verdient dat in de praktijk zowel het bloedonderzoek, het urineonderzoek als de alcoholmeter hiervoor worden aangewezen. Die voorkeur om flexibel om te kunnen gaan met het feitelijk in te zetten controlemiddel is ingegeven door het doel om via maatwerk bij te dragen aan effectief toezicht. De reclassering kan dan immers in het concrete geval bekijken welk middel het meest geschikt en effectief is en op die manier maatwerk leveren. Dat maatwerk kan ook inhouden dat gedurende de periode van het alcoholverbod van controlemiddel wordt gewisseld, als de noodzaak of wenselijkheid daarvan is gebleken.

Het is dan dus de reclassering die beslist hoe het toezicht in concreto wordt vormgegeven. Dit neemt niet weg dat de rechter of de officier van justitie er ook voor kan kiezen slechts één controlemiddel aan te wijzen. Daarbij kan de rechter of de officier van justitie rekening houden met het advies van de reclassering en de wensen van de verdachte of veroordeelde. Op die manier kan de noodzaak en proportionaliteit van de inzet van de alcoholmeter in het individuele geval worden gewaarborgd.

2. De effectiviteit van de alcoholmeter

In de toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat met de alcoholmeter effectiever toezicht op het alcoholverbod kan worden gehouden, het alcoholgebruik afneemt en daarmee de kans kleiner wordt dat personen onder invloed van alcohol wederom misdrijven plegen.⁶ Een belangrijke bron hiervoor zijn de pilots met de alcoholmeter uit 2017 en 2018.⁷

De deelnemers rapporteerden dat de continue controle voor hen een stok achter de deur was om geen alcohol te drinken. Deelnemers aan de pilot in 2018 maakten zich bovendien minder vaak schuldig aan delictgedrag dan deelnemers aan de controlegroep die alleen urinecontroles ondergingen, zowel tijdens de controleperiode als in de drie maanden daarna.⁸

De resultaten van de pilots dienen met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.⁹ Het ging om een kleine steekproef van 26 en 33 deelnemers, die meededen op vrijwillige basis. Vrijwillige deelname kan een indicatie zijn dat de deelnemers meer gemotiveerd waren om te stoppen met alcoholgebruik en/of delictgedrag dan de controlegroep.¹⁰ Dit kan de hogere nuchterheidspercentages en de lagere recidive tijdens de onderzoeksperiode (gedeeltelijk) verklaren. Bij het interpreteren van de resultaten van de pilots dient hiervan rekenschap te worden gegeven.

Daarnaast geven de pilots weinig inzicht in de alcoholconsumptie of het delictgedrag op de lange termijn. In de pilots werd immers gekeken of de dragers waren gerecidiveerd drie maanden nadat zij de alcoholmeter hadden gedragen. Er wordt in de toelichting niet verwezen naar studies waarin de effecten op de lange termijn in kaart zijn gebracht. Uit buitenlands onderzoek naar elektronisch locatietoezicht blijkt echter dat positieve gedragseffecten minder sterk worden naarmate de tijd verstrijkt.¹¹ Of de alcoholmeter leidt tot een blijvende gedragsverandering, is nog niet voldoende wetenschappelijk onderbouwd.

⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 (De Alcoholmeter).

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3 (De Alcoholmeter bij het toezicht op een alcoholverbod).

⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 (De Alcoholmeter).

⁷ A. Kruize & J. de Muijnck, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2017, WODC december 2018. A. Kruize & J. van der Molen, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2018, november 2019.

⁸ A. Kruize & J. van der Molen, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2018, november 2019, p. 18–19.

⁹ Zie ook de consultatiereactie van de Raad voor de Sanctietoepassing en Jeugdbescherming van 23 april 2021, p. 2–3.

¹⁰ A. Kruize & J. de Muijnck, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2017, WODC december 2018, p. 20.

¹¹ Bijvoorbeeld K. Meuer & G. Woessner, Does electronic monitoring as a means of release preparation reduce subsequent recidivism? A randomized controlled trial in Germany, *European Journal of Criminology* 2020, 17(5), p. 563–584. S.N. Andersen & K. Telle (2022). Better out than in? The effect on recidivism of replacing incarceration with electronic monitoring in Norway. *European Journal of Criminology* 2022, 19(1), p. 55–76.

In de toelichting wordt naast de pilots gewezen op buitenlandse ervaringen en onderzoek.¹² Dit onderzoek is afkomstig uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen hebben een ander strafrechtelijk systeem en cultuur dan Nederland. Hiermee moet rekening worden gehouden bij het toepassen van de resultaten in de Nederlandse context. De toelichting maakt bijvoorbeeld geen melding van continentaal Europese landen waar de inzet van de alcoholmeter is overwogen of wordt toegepast.

In het licht van het voorgaande concludeert de Afdeling dat de in de toelichting uitgesproken verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit van de alcoholmeter nuancering behoeven of verder dienen te worden gemotiveerd. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer, lichamelijke integriteit en bewegingsvrijheid

a. De toetsing van proportionaliteit en subsidiariteit

In de toelichting wordt erkend dat de verplichting om een alcoholmeter te dragen een beperking vormt op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, vastgelegd in artikel 10 en 11 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).¹³

De Afdeling voegt hieraan toe dat de alcoholmeter ook kan worden gezien als een beperking van het recht op bewegingsvrijheid in de zin van artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM. Een drager moet bijvoorbeeld op gezette tijden thuis zijn, kan geen contactsporten uitoefenen en ook niet zwemmen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft met betrekking tot diverse vrijheidsbeperkende maatregelen in het kader van het strafrecht (voorarrest of als straf) geoordeeld dat vergelijkbare maatregelen een beperking vormen van het recht op bewegingsvrijheid.¹⁴ Het is daarom wenselijk dat in de toelichting ook aan dit grondrecht getoetst wordt.

In de toelichting wordt opgemerkt dat de genoemde grondrechten beperkingen toelaten. Beperkingen van artikel 8 van het EVRM zijn mogelijk als hiervoor een wettelijke grondslag is, hiermee een legitiem doel wordt nagestreefd en dit noodzakelijk is in een democratische samenleving. Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid dient te worden betrokken of de inzet van het middel proportioneel is en of geen lichter middel voor handen is (subsidiariteit).¹⁵ Deze beperkingssystematiek geldt ook voor de bescherming van de bewegingsvrijheid in de zin van artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM.

In de toelichting staat dat de inbreuk van de alcoholmeter op de persoonlijke levenssfeer beperkt is, omdat met de alcoholmeter uitsluitend de alcoholconsumptie wordt gevolgd. De alcoholmeter houdt niet bij waar de drager is, wat hij doet, met wie hij contact heeft of wat hij verder consumeert. In de toelichting wordt verder genoemd dat een voordeel ten opzichte van de urinecontrole is dat de drager zich niet twee of drie keer per week hoeft te melden bij de reclassering.¹⁶

Hoewel dit laatste inderdaad minder belastend kan zijn, vormt de alcoholmeter volgens de Afdeling in andere opzichten juist een grotere beperking van de persoonlijke levenssfeer en de bewegingsvrijheid dan urinecontroles. De alcoholmeter is immers de hele dag bevestigd om de enkel van de drager, waardoor het toezicht continue en intensief van aard is. Uit pilots met de alcoholmeter blijkt dat dit mentaal belastend kan zijn, te meer als dragers met negatieve reacties van derden worden geconfronteerd. Verder levert de alcoholmeter praktische beperkingen op: de dragers mogen niet in bad of zwemmen, mogen geen contactsporten beoefenen, kunnen sommige schoenen en kledingstukken niet

¹² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 (De Alcoholmeter).

¹³ Wanneer het alcoholverbod wordt opgelegd in het kader van een uit een EU-lidstaat overgenomen sanctie, dient ook getoetst te worden aan artikel 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Zie ook het Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen.

¹⁴ Zie EHRM 9 juli 1985 (ontv.), Schmid t. Oostenrijk, nr. 10670/83, ECLI:CE:ECHR:1985:0709DEC001067083EHRM; EHRM 23 februari 2017 (GK), De Tommaso t. Italië, nr. 43395/09, ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD004339509, par. 17, 84 en 89; EHRM 19 januari 2021, Timofeyev en Postupkin t. Rusland, nrs. 45431/14 en 22769/15, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD004543114, par. 125; EHRM 8 oktober 2013 (ontv.), S.M. t. Italië, (dec.), nr. 18675/09, ECLI:CE:ECHR:2013:1008DEC001867509, par. 22-23; EHRM 31 januari 2012, M.S. t. België, nr. 50012/08, ECLI:CE:ECHR:2012:0131JUD005001208, par. 49 en 193; EHRM 20 april 2010, Villa t. Italië, nr. 19675/06, ECLI:CE:ECHR:2010:0420JUD001967506, par. 43-44; EHRM 1 juli 2004, Vito Sante Santoro t. Italië, nr. 36681/97, ECLI:CE:ECHR:2004:0701JUD003668197, par. 37; EHRM 22 februari 1994, Raimondo t. Italië, nr. 12954/87, ECLI:CE:ECHR:1994:0222JUD001295487, par. 13 en 39; EHRM 6 april 2000 (GK), Labita t. Italië, nr. 26772/95, ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD002677295, par. 63 en 193 en EHRM 17 maart 2005 (ontv.), Trijonis t. Litouwen, nr. 2333/02, ECLI:CE:ECHR:2005:0317DEC000233302.

¹⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 (Grondrechten).

¹⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 (Grondrechten).

dragen en moeten op vaste tijden thuis zijn zodat de enkelband contact kan maken met het basistation.¹⁷

In de toelichting wordt ook aandacht besteed aan de bescherming van de onaantastbaarheid van het lichaam. Volgens de toelichting is de inbreuk op de lichamelijke integriteit minder ingrijpend in vergelijking met urinecontroles en bloedonderzoek omdat de alcoholmeter niet invasief in het lichaam is.¹⁸

De Afdeling merkt op dat in het bijzonder de vergelijking met urinecontrole relevant is omdat bloedonderzoek normaliter niet gebruikt wordt om alcoholgebruik te controleren. Voor zowel urinecontrole als de alcoholmeter geldt dat deze methodes niet-invasief in het lichaam zijn. De alcoholmeter leidt echter tot een continue inbreuk op de lichamelijke integriteit, terwijl de urinecontrole twee of drie keer per week plaatsvindt.

In vergelijking met de urinecontrole bleek de alcoholmeter bovendien voor enkele fysieke ongemakken (blauwe plekken, jeuk, huiduitslag en schaafplekken)¹⁹ te kunnen zorgen. Hoewel uit de toelichting blijkt dat het draagcomfort van de enkelband verbeterd is, kunnen dragers in de praktijk nog steeds last hebben van dergelijke klachten.

In het licht van het voorgaande constateert de Afdeling dat in de toelichting ruime aandacht wordt besteed aan de voordelen van de alcoholmeter tegenover in het bijzonder urinecontrole. Het mogelijk maken van de inzet van de alcoholmeter verdient echter ten minste een zelfstandige beoordeling vanuit grondrechtelijk perspectief.

De Afdeling merkt op dat de inzet van de alcoholmeter als controlemiddel leidt tot een grotere inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het recht op onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op bewegingsvrijheid dan de toelichting doet voorkomen. Dit vanwege de intensiteit en het continue karakter van deze vorm van toezicht.

Op voorhand valt weliswaar niet uit te sluiten dat dit controlemiddel een gerechtvaardigde beperking vormt van de genoemde grondrechten, gelet op de ernst van de problematiek en de mogelijkheid om bij de inzet van het middel maatwerk te leveren. Naarmate de inbreuk op grondrechten groter is, worden echter hogere eisen gesteld aan de beoordeling van de proportionaliteit en subsidiariteit van het middel.

De Afdeling adviseert de motivering van de aanvaardbaarheid van de inzet van de alcoholmeter vanuit grondrechtelijk perspectief in de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen.

b. Het waarborgen van de rechtsbescherming

Gelet op de inbreuk die de alcoholmeter maakt op de persoonlijke levenssfeer, de lichamelijke integriteit en de bewegingsvrijheid van de drager, is het van belang dat zijn belangen voldoende kunnen worden meegewogen bij de keuze om dit middel in te zetten. Duidelijk is dat niet is vereist dat de verdachte of veroordeelde instemt met de inzet van de alcoholmeter. Bezwaren van die kant tegen de inzet van de alcoholmeter worden echter volgens de toelichting wel meegenomen in het advies van de reclassering en vervolgens bij de beslissing door de rechter of officier van justitie over de toepassing van de alcoholmeter.

In de toelichting wordt aldus ingegaan op de wijze waarop de rechter, de officier van justitie en de reclassering vooraf rekening kunnen houden met de belangen van betrokkene bij het opleggen van het alcoholverbod en de vormgeving van het toezicht daarop. De vraag is echter in hoeverre rekening wordt gehouden met bezwaren van de kant van de verdachte of veroordeelde in de fase dat de alcoholmeter feitelijk wordt toegepast. Het kan immers voorkomen dat de drager gaandeweg tot de conclusie komt dat dit middel (te) belastend is en dat hij het toezicht op het alcoholverbod liever wil laten plaatsvinden door middel van urinecontroles. Op deze situatie wordt in de toelichting niet ingegaan.

De Afdeling merkt op dat het in dergelijke situaties wenselijk is dat betrokkene eerst met de reclassering kijkt of het toezicht zodanig kan worden vormgegeven dat de bezwaren kunnen worden

¹⁷ A. Kruize & J. de Muijnck, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2017, WODC december 2018, p. 32, 40–41, 45. A. Kruize & J. van der Molen, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2018, November 2019, p. 11–12.

¹⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 (Grondrechten).

¹⁹ A. Kruize & J. de Muijnck, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2017, WODC december 2018, p. 32. A. Kruize & J. van der Molen, Evaluatie pilot Alcoholmeter 2018, november 2019, p. 11.

weggenomen. Mochten betrokkene en reclassering hier onderling niet uitkomen, dan is bij de meeste voorwaardelijke strafrechtelijke modaliteiten voorzien in een mogelijkheid voor de verdachte of de veroordeelde om de rechter te vragen de voorwaarden te wijzigen.²⁰ In het geval van de voorwaardelijke invrijheidsstelling, heeft de veroordeelde echter geen mogelijkheden om (tussentijds) op te komen tegen voorwaarden die het Openbaar Ministerie hieraan verbindt.²¹ Dit roept de vraag op of de voorwaardelijke invrijheidsstelling voldoende procedurele waarborgen kent om de rechten van de veroordeelde te beschermen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de rechtsbescherming van de drager van de enkelband na aanvang van het toezicht door middel van de alcoholmeter.

c. De inzet van de alcoholmeter bij minderjarigen

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om een alcoholmeter in te zetten bij de toepassing van het jeugdstrafrecht.²² Met de toepassing van de alcoholmeter bij minderjarigen is tot op heden niet geëxperimenteerd in de pilots. In de toelichting wordt ook niet gewezen op ander onderzoek waaruit blijkt dat de alcoholmeter bij deze doelgroep effectief is en hoe het dragen van de alcoholmeter door jongeren wordt ervaren.

De Afdeling verwacht echter dat jongeren vaker zullen aanlopen tegen de nadelen die onder punt 3a genoemd zijn. De Afdeling wijst er anderzijds op dat de rechter een verplichting tot het ondergaan van elektronisch locatietoezicht door middel van een enkelband ook aan minderjarigen kan opleggen. De ervaringen met het locatietoezicht zouden relevant kunnen zijn voor de beantwoording van de vraag of de inzet van de alcoholmeter ook bij minderjarigen effectief en proportioneel is.

De Afdeling adviseert de noodzaak en proportionaliteit van de inzet van de alcoholmeter bij minderjarigen beter te motiveren.

4. De bescherming van persoonsgegevens

a. Relevante grondrechten

Bij het gebruik van de alcoholmeter worden verschillende persoonsgegevens van de drager verwerkt, namelijk de strafrechtelijke persoonsgegevens en gezondheidsgegevens (alcoholpromillage en lichaamstemperatuur). Dit zijn gevoelige persoonsgegevens die beschermd worden door artikel 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De bescherming van persoonsgegevens in het Handvest is uitgewerkt in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). In de toelichting wordt voldoende ingegaan op de grondslag en waarborgen voor de gegevensverwerking in het kader van de alcoholmeter door de reclassering. Over de gegevensverwerking door SCRAM worden onder punt b en c opmerkingen gemaakt.

De bescherming van persoonsgegevens vloeit niet alleen voort uit het Handvest, maar ook uit de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 10 van de Grondwet artikel 8 van het EVRM. Het EHRM heeft meermaals benadrukt dat het voor bescherming van gevoelige gegevens essentieel is dat de bevoegdheden tot gebruik, inzage en doorgifte voldoende precies zijn omschreven en voldoende bescherming bieden tegen arbitrair gebruik van deze bevoegdheden.²³ Hoewel het gebruik van gevoelige gegevens een algemeen belang kan dienen, bijvoorbeeld in het kader van het voorkomen van nieuwe strafbare feiten of het beschermen van de rechten van anderen, moet volgens het EHRM wel een eerlijke afweging worden gemaakt tussen de belangen van de betrokkene en dit publieke belang.²⁴

De noodzaak van een zelfde soort afweging vloeit ook voort uit artikel 10 van de Grondwet. Hoewel de in het voorstel gemaakte afweging in het licht van de bescherming van het recht op persoonsgegevens niet bij voorbaat in strijd lijkt met artikel 8 van het EVRM, moet deze afweging wel in het licht van voorgaande aspecten specifiek worden toegelicht.

²⁰ Zie onder andere artikel 6:6:10 lid 1 onder f en artikel 6:6:19 lid 1 van het Wetboek van Strafvordering.

²¹ Zie 6:2:12 en 6:6:8 van het Wetboek van Strafvordering.

²² Artikel I van het wetsvoorstel wijzigt daartoe artikel 77z van het Wetboek van Strafrecht.

²³ Gezondheidsgegevens: EHRM 29 april 2014, L.H. t. Letland, nr. 52019/07, ECLI:CE:ECHR:2014:0429JUD005201907, par. 58–59, onder verwijzing naar EHRM 4 december 2008 (GK), S. en Harper t. Verenigd Koninkrijk, nr. 30562/04 en 30566/04, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, par. 95–96, EHRC 2009/13 (m.nt. Koops); strafrechtelijke gegevens: EHRM 13 november 2012, M.M. t. Verenigd Koninkrijk, nr. 24029/07, ECLI:CE:ECHR:2012:1113JUD002402907, EHRC 2013/31 (m.nt. Kranenborg en Latify), par. 204.

²⁴ Vergelijk EHRM 25 maart 2014 (ontv.), F.J. en E.B. t. Oostenrijk, nr. 26271/08, ECLI:CE:ECHR:2014:0325DEC000236208, par. 72–80; EHRM 25 februari 1997, Z. t. Finland, nr. 22009/93, ECLI:CE:ECHR:1997:0225JUD002200993, NJ 1999, 516 (m.nt. Knigge), par. 97.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de bescherming van persoonsgegevens in het licht van artikel 10 van de Grondwet, artikel 7 en 8 van het Handvest en artikel 8 van het EVRM.

b. De grondslag voor de gegevensverwerking in de VS

Vanuit het oogpunt van de gegevensbescherming is het opvallend dat een belangrijk gedeelte van de gegevensverwerking omtrent de alcoholmeter plaatsvindt bij SCRAM, dat gevestigd is in de Verenigde Staten. Dat betekent dat sprake is van doorgifte van persoonsgegevens naar een derde land. De doorgifte van persoonsgegevens naar de Verenigde Staten is niet onomstreden.

In het verleden heeft het Hof van Justitie besluiten van de Europese Commissie vernietigd waarmee de gegevensbescherming met de Verenigde Staten gereguleerd werd.²⁵ In deze uitspraken is gewezen op de bevoegdheden van de Amerikaanse overheid om toegang te krijgen tot de persoonsgegevens omwille van de nationale veiligheid. Geoordeeld werd dat deze niet zodanig zijn afgebakend dat zij in overeenstemming zijn met het Unierecht. Daarnaast werd de rechtsbescherming van de betrokkene en het toezicht op de naleving van de AVG onvoldoende geacht.

Op 10 juli 2023 heeft de Europese Commissie een nieuw adequaatheidsbesluit genomen over de gegevensdoorgifte naar de VS.²⁶ Gelet op de eerdere jurisprudentie is het de vraag hoe het Hof van Justitie dit adequaatheidsbesluit zal beoordelen.

In de toelichting is deze recente ontwikkeling nog niet meegenomen. Het adequaatheidsbesluit van 10 juli 2023 wijkt af van reguliere adequaatheidsbesluiten in de zin dat deze niet voor een land of sector geldt, maar voor gecertificeerde bedrijven. Het is thans onbekend of SCRAM aan de eisen voor certificering zal voldoen. Ook blijkt uit de toelichting niet hoe het voorstel zich op dit punt verhoudt tot de waarborgen die blijken de hiervoor genoemde rechtspraak van het Hof van Justitie in het derde land aanwezig moeten zijn, in het bijzonder als het gaat om de rechtsbescherming van de betrokkene en het toezicht op de naleving van het gegevensbeschermingsrecht.

In afwachting van het adequaatheidsbesluit van de Europese Commissie blijkt uit de toelichting dat gekozen was voor het sluiten van een standaardcontract tussen de reclassering en SCRAM. Daarnaast blijkt uit de toelichting dat aanvullende maatregelen zijn getroffen op advies van de Landsadvocaat, zoals encryptie, het bewaren van de sleutel door de reclassering in Nederland, pseudonimisering, maatregelen tegen hacken en het onderscheppen van het radiosignaal, en het gebruik van beveiligde e-mailadressen.

Uit de toelichting blijkt niet of de aanvullende maatregelen onderdeel zijn van het standaardcontract in de zin van artikel 46, tweede lid, sub b van de AVG zijn of dat dit maatregelen in de zin van artikel 46, derde lid, sub a van de AVG zijn. In dat laatste geval is namelijk toestemming van de Autoriteit Persoonsgegevens nodig.

De Afdeling adviseert de grondslag van de gegevensverwerking door SCRAM te actualiseren en indien nodig toestemming aan de Autoriteit Persoonsgegevens te vragen voor de aanvullende maatregelen. Verder adviseert zij in het kader van de doorgifte van persoonsgegevens naar de Verenigde Staten nader in te gaan op de betekenis van de rechtspraak van het Hof van Justitie voor de rechtsbescherming van de betrokkene en het toezicht op de naleving van het gegevensbeschermingsrecht.

c. De gegevensverwerking door SCRAM

Om te beoordelen of de gegevensbescherming adequaat is, is tevens van belang dat voldoende duidelijk is hoe gegevens door SCRAM verwerkt worden. De toelichting roept op dit punt verschillende vragen op. Ten eerste is het onduidelijk hoe de gegevens bij SCRAM terecht komen. In de toelichting staat dat het basisstation de gegevens aan de reclassering doorgeeft.²⁷ Uit de DPIA blijkt echter dat de gegevens direct worden doorgestuurd naar SCRAM.²⁸ Inzicht in dit proces is van belang voor de beoordeling van de mogelijke risico's die met het doorgeven van de meetresultaten gepaard gaan.

Daarnaast is onduidelijk hoe de meetgegevens door SCRAM worden geanalyseerd. Er wordt in de

²⁵ HvJEU 6 oktober 2015, C-362-14, Schrems I, ECLI:EU:C: 2015:650, HvJEU 16 juli 2020, C-311/18, Schrems II, ECLI:EU:C:2020:559.

²⁶ Besluit van de Europese Commissie van 10 juli 2023, C(2023) 4745.

²⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 (De Alcoholmeter).

²⁸ Gegevensbeschermingseffectbeoordeling Rijksdienst – Toepassen van de Alcoholmeter [datum onbekend], verkregen via het ministerie van Justitie en Veiligheid.



toelichting enkel opgemerkt dat van (semi-) geautomatiseerde besluitvorming, profilering of big data verwerking geen sprake is.²⁹ Gelet op het feit dat SCRAM dagelijks de gegevens van 24.000 alcoholmeters wereldwijd verwerkt,³⁰ is het onwaarschijnlijk dat SCRAM zich in het geheel niet van dergelijke methodes bedient. In dat geval moeten adequate maatregelen worden getroffen om de risico's die met dergelijke vormen van gegevensverwerking gepaard gaan te verminderen. Het is daarom wenselijk dat de toelichting meer inzicht geeft in de wijze waarop SCRAM de resultaten analyseert.

Verder wordt in de toelichting een bewaartermijn van vijf jaar genoemd voor de gegevens die SCRAM beheert.³¹ De reclassering bewaart deze gegevens gedurende zeven jaar. Dit roept de vraag op waarom het noodzakelijk is dat SCRAM deze gegevens gedurende vijf jaar bewaart en of een kortere bewaartermijn niet volstaat, ook in het licht van de eerdergenoemde zorgen over de gegevensbescherming in de Verenigde Staten.

De Afdeling adviseert in de toelichting het proces van de gegevensverwerking en de taakverdeling tussen de reclassering en SCRAM te verduidelijken en in te gaan op de risico's voor de betrokkenen en de maatregelen om deze te beperken.

d. SCRAM: verwerker of verwerkingsverantwoordelijke

Hoewel de vragen onder punt c. nog beantwoording behoeven, is duidelijk dat SCRAM in grote mate bepaalt hoe de gegevensverwerking plaatsvindt. Dit roept de vraag op of SCRAM in de toelichting terecht wordt aangewezen als verwerker van persoonsgegevens, of dat SCRAM verwerkingsverantwoordelijke is in de zin van de AVG.³²

Een verwerkingsverantwoordelijke bepaalt het doel en de middelen van de verwerking. Hoewel de reclassering in dit geval het doel van de gegevensverwerking vaststelt (het monitoren van het alcoholverbod), worden de middelen (de wijze van gegevensverwerking) grotendeels door SCRAM bepaald. Anderzijds mag een verwerker ook een gedeelte van de middelen zelf bepalen, zonder dat daarmee sprake is van verwerkingsverantwoordelijkheid. Nu de taakverdeling tussen de reclassering en SCRAM nog onduidelijk is, kan, anders dan de toelichting lijkt te suggereren, niet worden beoordeeld of SCRAM als verwerker of verwerkingsverantwoordelijke aangemerkt kan worden.

De vraag of SCRAM als verwerker of verwerkingsverantwoordelijke moet worden aangemerkt, is relevant wanneer vragen of klachten ontstaan over de gegevensverwerking door SCRAM. Als SCRAM immers slechts verwerker is, zal in beginsel enkel de reclassering kunnen worden aangesproken op de naleving van de AVG. Het is echter de vraag of de reclassering hierop adequaat kan reageren als een groot deel van de gegevensverwerking bij SCRAM plaatsvindt en de reclassering hier weinig invloed op heeft.

Wanneer SCRAM echter verwerkingsverantwoordelijk is, kan de betrokkene SCRAM (via de vertegenwoordiger)³³ ook zelf aanspreken. In dat geval is wel van belang dat het voor de betrokkene duidelijk is wie voor welk aandeel van de gegevensverwerking aanspreekbaar is en op welke wijze. Dit is tevens relevant voor het toezicht op de naleving door de Autoriteit Persoonsgegevens of, voor zover daartoe aangewezen, een Amerikaanse toezichthouder.

De Afdeling adviseert in de toelichting te motiveren of SCRAM verwerker of verwerkingsverantwoordelijke is.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*

²⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 (Grondrechten), onder Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA).

³⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6 (Adviezen).

³¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 (Grondrechten), onder Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA).

³² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 (Grondrechten), onder Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA).

³³ Artikel 27 van de AVG.



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: 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)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat is gebleken dat de Alcoholmeter een effectief controlemiddel kan zijn bij het houden van toezicht op de naleving van een als bijzondere voorwaarde opgelegd alcoholverbod en dat het daarom wenselijk is het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering aan te passen zodat dit controlemiddel daarvoor kan worden ingezet;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

In de artikelen 14c, tweede lid, onderdeel 9°, en 77z, tweede lid, onderdeel 9°, van het Wetboek van Strafrecht wordt 'bloedonderzoek of urineonderzoek' vervangen door 'bloedonderzoek of urineonderzoek of aan toezicht door gebruikmaking van een technisch hulpmiddel waarbij metingen via het huidoppervlak plaatsvinden'.

ARTIKEL II

In de artikelen 6:2:11, derde lid, onderdeel e, en 6:6:23b, tweede lid, onder a, van het Wetboek van Strafvordering wordt 'bloedonderzoek of urineonderzoek' vervangen door 'bloedonderzoek of urineonderzoek of aan toezicht door gebruikmaking van een technisch hulpmiddel waarbij metingen via het huidoppervlak plaatsvinden'.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe mogelijk te maken dat de zogenoemde 'Alcoholmeter' wordt ingezet als middel om te controleren of een verdachte of veroordeelde zich aan een opgelegd alcoholverbod houdt. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de toezegging tot landelijke invoering van de Alcoholmeter over te gaan in gevallen waarin het alcoholverbod als bijzondere voorwaarde is opgelegd en daartoe te voorzien in een wettelijke grondslag (brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 18 mei 2020 (*Kamerstukken II* 2019/20, 27 565, nr. 175)). De voorgestelde wijziging heeft betrekking op alle voorwaardelijke modaliteiten waarbij op grond van de huidige wetgeving een alcoholverbod als (bijzondere) voorwaarde kan worden opgelegd door de rechter of officier van justitie. Het gaat niet alleen om de voorwaardelijke straf, maar bijvoorbeeld ook om de voorwaardelijke invrijheidstelling, de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel, de schorsing van de voorlopige hechtenis en de tbs met voorwaarden. Er worden geen wijzigingen aangebracht in de wijze waarop wordt beslist tot oplegging van een alcoholverbod en de daaraan verbonden verplichting om mee te werken aan de controle op de naleving daarvan.

Veel geweldsdelicten worden onder invloed van alcohol gepleegd. Uit onderzoek blijkt dat 26 tot 43 procent van het geweld in Nederland is gerelateerd aan alcohol.¹ Onder meer bij uitgaansgeweld, voetbalgeweld, huiselijk geweld en vandalisme is alcoholgebruik veelvuldig aan de orde. Bij het misdrijf rijden onder invloed van alcohol is alcoholgebruik een gegeven. Binnen het arsenaal van maatregelen om de schadelijke effecten van (overmatig) alcoholgebruik tegen te gaan, biedt ook het strafrecht mogelijkheden. Een van deze mogelijkheden is de oplegging van een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde. In de huidige wettelijke omschrijving van deze bijzondere voorwaarde staat de verplichting opgenomen om ten behoeve van de naleving mee te werken aan bloed- of urineonderzoek. Controle of de betrokkene zich aan het verbod houdt door bloed- of urineonderzoek is beperkt tot bepaalde momenten. Met de nu voorgestelde aanvullende mogelijkheid van toezicht met een technisch hulpmiddel, de Alcoholmeter, kan continu het alcoholgebruik worden gemeten. Dit gebeurt door middel van een enkelband via het zweet op het huidoppervlak. De betrokkene hoeft zich bij toepassing van de Alcoholmeter niet steeds voor controle bij de reclassering te melden.

Op de eigenschappen van de Alcoholmeter, zoals de wijze van meten, de betrouwbaarheid en het draagcomfort, wordt ingegaan in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting. Een belangrijke bron voor die paragraaf is de in 2017 en 2018 in Nederland uitgevoerde pilot met de Alcoholmeter. De pilot moest uitwijzen of de Alcoholmeter het toezicht op een alcoholverbod kan verbeteren en of deze, gecombineerd met professionele begeleiding, een gunstige invloed heeft op het terugdringen van het alcoholmisbruik en het daaraan gerelateerde delictgedrag. Uit de resultaten daarvan, zoals uitgebreid beschreven in de brieven van 20 december 2018 (*Kamerstukken II* 2018/2019, 27 656, nr. 173) en 18 mei 2020 (*Kamerstukken II* 2019/20, 27 565, nr. 175), in combinatie met informatie uit het buitenland en andere wetenschappelijke inzichten, blijkt dat de Alcoholmeter als controlemiddel bij een alcoholverbod positieve effecten kan sorteren en een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van alcoholmisbruik en het daarmee gepaard gaande delictgedrag. Dit vormde de aanleiding voor het kabinet om te willen komen tot landelijke invoering van de Alcoholmeter.

Deze memorie van toelichting is voor het overige als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de Alcoholmeter. Paragraaf 3 bevat de toelichting op de toepassing van de Alcoholmeter bij het toezicht op een als bijzondere voorwaarde opgelegd alcoholverbod. In paragraaf 4 worden de grondrechtelijke aspecten van de Alcoholmeter beschreven: de beperkingen door de verplichting de Alcoholmeter te dragen en de verwerking van de gegevens uit de metingen. Paragraaf 5 geeft inzicht in de financiële en administratieve consequenties van dit wetsvoorstel. De laatste paragraaf voor het artikelsgewijs deel van deze toelichting, paragraaf 6, gaat in op de adviezen die zijn ontvangen over een concept van dit wetsvoorstel. In paragraaf 6 wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de adviezen. Meer specifieke punten worden in verband met de leesbaarheid toegelicht daar waar zij aan de orde zijn.

2. De Alcoholmeter

Wat de Alcoholmeter onderscheidt van de huidige controlemiddelen om toezicht te houden op de

¹ J.G. Ramaekers et al., *Middelengebruik en geweld. Een literatuurstudie naar de relatie tussen alcohol, drugs en geweld*. WODC-rapport, AMC Psychiatrie Universiteit van Amsterdam, Faculteit Psychologie en Neurowetenschappen Universiteit Maastricht, Radboud UMC Nijmegen, 2016.

naleving van een alcohol- of middelenverbod is ten eerste de manier van meten, namelijk via het huidoppervlak (transdermaal) en ten tweede de continuïteit van de meting, namelijk 24 uur per dag en 7 dagen per week. De Alcoholmeter bevat drie sensoren die nodig zijn om een betrouwbare meting uit te voeren: één elektrochemische alcoholsensor en twee sensoren die huidtemperatuur en contact met de huid (reflectie) detecteren. De elektrochemische sensor meet het alcoholpromillage en de twee andere sensoren meten eventuele obstructie of het verwijderen van de band. De Alcoholmeter heeft een aantal voordelen ten opzichte van bloed- en urinecontroles, die voor een groot deel samenhangen met het feit dat sprake is van een continue meting van de alcoholinname. De Alcoholmeter neemt namelijk elk half uur een sample van het zweet af waaruit kan worden afgelezen of de drager alcohol heeft gedronken.

Hierdoor biedt de Alcoholmeter in de eerste plaats minder gelegenheid om een alcoholverbod te overtreden dan urinecontroles – de meest gebruikelijke wijze waarop op dit moment een alcoholverbod wordt gecontroleerd. Urinecontroles worden in de regel twee keer per week afgenomen en vormen dus een momentopname waarop de betrokkene kan anticiperen: de cliënt weet van tevoren wanneer de controle plaatsvindt en kan daarop inspelen door ervoor te zorgen dat hij op dat moment nuchter is. De dragers van de Alcoholmeter in de pilot geven aan dat de continue controle voor hen als stok achter de deur fungeert om niet te drinken. Een tweede voordeel van de (continue meting door de) Alcoholmeter is de snelheid waarmee bekend wordt of de betrokkene alcohol heeft gedronken. Bij bloedtesten en urinecontroles moet worden gewacht totdat de uitslag via laboratoriumonderzoek bekend is. Bij de Alcoholmeter wordt snel bekend of er sprake is van (overmatig) alcoholgebruik. De informatie over het drankgebruik wordt via een basisstation en modem twee keer per dag verzameld en één keer per dag doorgegeven aan de reclassering. Hierdoor kan snel worden gereageerd op een overtreding en kunnen binnen 24 uur passende interventies worden uitgezet. In de derde plaats wordt door de continue meting meer inzicht verkregen in het drinkgedrag van de betrokkene. Zo kan de continue meting meer inzicht geven in hoeveel de drager drinkt en op welke momenten. Dat geeft de reclassering de mogelijkheid om de begeleiding beter op het drinkgedrag af te stemmen en biedt handvatten om met de dragers in gesprek te gaan over hun alcoholgebruik en de invloed die dit heeft op hun dagelijks leven. Er is ook meer sprake van bewustwording bij de drager (psychologisch effect).

Ten vierde kan de Alcoholmeter, doordat die dragers stimuleert gedurende langere tijd geen alcohol te gebruiken en in tegenstelling tot de urinecontroles geen gelegenheid biedt om ongemerkt tussentijds het alcoholverbod te overtreden, bijdragen aan het doorbreken van de cyclus van drankgebruik. Daardoor hebben dragers de mogelijkheid over hun alcoholgebruik en het effect daarvan op (verschillende onderdelen van) hun leven na te denken. De ‘pauze’ in het drinkgedrag kan dragers positieve kanten van het niet-drinken laten ervaren, zoals positieve effecten op hun gezondheid en sociale relaties.²

Uit de in de inleiding genoemde pilot, in combinatie met resultaten uit het buitenland en andere wetenschappelijke inzichten, kan derhalve de verwachting afgeleid worden dat met de Alcoholmeter effectiever toezicht op een alcoholverbod gehouden kan worden, het alcoholgebruik afneemt en daarmee de kans kleiner wordt dat personen met drank op wederom misdrijven plegen.

Een bijkomend voordeel van de Alcoholmeter is dat het – anders dan bij bloed- en urinecontroles – niet nodig is dat de betrokkene zich een aantal keer per week meldt bij de reclassering. Zoals gezegd, wordt de informatie over het drankgebruik via een basisstation verzameld en één keer per dag doorgegeven aan de reclassering. Hierdoor interfereert de Alcoholmeter minder met dagelijkse activiteiten en kost het de betrokkene minder tijd. De betrokkene hoeft zich niet overdag te melden bij de reclassering voor een urinecontrole, waardoor er bijvoorbeeld geen sprake is van een inbreuk op de arbeidsdeelname. In het consultatieadvies van de Nederlandse Orde van Advocaten worden hierbij vraagtekens gezet, omdat de betrokkene zich alsnog moet melden voor reclasseringstoezicht. In reactie hierop wordt opgemerkt dat over het algemeen de frequentie van urinecontroles hoger is dan de frequentie van de meldplicht. De meldplicht kan, afhankelijk van het recidiverisico, gemiddeld variëren van 1 keer per week tot 1 keer per maand. Urinecontroles vinden in de regel twee keer per week plaats. In de gevallen dat de frequentie gelijk loopt, zal het dragen van de Alcoholmeter nog steeds reistijd en -kosten voor de betrokkene kunnen besparen, omdat de urinecontrole niet altijd op de locatie van de betrokken reclasseringsinstelling kan worden afgenomen en de locaties voor urinecontrole soms beperkte openingstijden hebben waardoor de urinecontrole en de meldplicht qua dag en tijdstip niet altijd op elkaar aansluiten.

² Onderzoeksbureau Breuer & Intraval, *Evaluatie pilot Alcoholmeter 2017*, p. 19–20, bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 27 565, nr. 173 en M. Pepper en P. Dawson (2016), ‘Alcohol Abstinence Monitoring Requirement. A process review of the proof of concept pilot’, MOPAC: London.

Tot op heden is de Alcoholmeter in Nederland – mede vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag – enkel ingezet ten aanzien van personen die hiermee zelf instemden. Daarbij wordt opgemerkt dat het aantal personen dat bereid was een Alcoholmeter te dragen in 2017 (50), groter was dan het aantal deelnemers dat uiteindelijk heeft deelgenomen aan de pilot (26). Van de 72 personen aan wie in 2017 een alcoholverbod was opgelegd, werden in 2017 in totaal 18 personen van de pilot uitgesloten omdat er praktische belemmeringen waren of omdat de betrokkene niet voldeed aan de criteria, bijvoorbeeld omdat de betrokkene tevens drugs gebruikte. Vier personen die wel in aanmerking kwamen voor het dragen van een Alcoholmeter weigerden deze te dragen.³ In 2018 hebben 91 personen een Alcoholmeter gedragen. Daarvan deden uiteindelijk 42 personen mee aan het onderzoek in het kader van de pilot. Ook hier waren er verschillende redenen waarom niet alle personen deelnamen aan het onderzoek.⁴ Door de hier voorgestelde wettelijke grondslag kunnen ook personen die niet vrijwillig willen deelnemen worden verplicht om een Alcoholmeter te dragen als controlemiddel bij een alcoholverbod. Daarmee is niet gezegd dat ook al deze personen daartoe verplicht zullen worden. Zoals in paragraaf 3 van deze memorie nog aan de orde komt, wordt per individueel geval bepaald of inzet van de Alcoholmeter is aangewezen. Ook in gevallen waarin de Alcoholmeter niet vrijwillig wordt gedragen, kunnen daarmee goede resultaten worden behaald. Dat blijkt onder andere uit resultaten in de Verenigde Staten⁵ en Groot-Brittannië⁶, waar de Alcoholmeter al langer in gebruik is en waar de nuchterheidspercentages onverminderd hoog zijn. Ook wijst onderzoek in de VS onder veroordeelden voor rijden onder invloed op een gunstig effect op het voorkomen van recidive.⁷ Behalve in voornoemde landen wordt de Alcoholmeter inmiddels ook ingezet in Canada, Nieuw-Zeeland en Australië. De tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk deel van de sanctie vormt daarbij een stok achter de deur om de betrokkene aan te zetten zich aan zijn alcoholverbod te houden.

Draagcomfort en betrouwbaarheid

Een aandachtspunt bij de Alcoholmeter, waarvoor ook de adviesorganen aandacht vragen, is het draagcomfort. Door dragers van de Alcoholmeter tijdens de pilot werden het grote formaat en het gebrek aan draagcomfort veelvuldig genoemd. Uit het onderzoek naar het pilotjaar 2018 blijkt dat 14 procent van de dragers heeft aangegeven geen last van de band te ervaren, terwijl 57 procent spreekt over (een beetje) last en 29 procent over (heel) veel last. Vooral bij het slapen en dragen van bepaalde kleding kan de Alcoholmeter in de weg zitten. Overigens merkten de respondenten in het onderzoek naar het pilotjaar 2017 op dat de ervaren last na een periode van gewenning snel afneemt. Er kunnen eveneens bijwerkingen optreden, zoals blauwe plekken, een geïrriteerde huid en schaafplekken. Van de dragers heeft 43 procent geen bijwerkingen ervaren. Zoals in de hiervoor genoemde brief van 18 mei 2020 beschreven, heeft de fabrikant gewerkt aan de ontwikkeling van een comfortabelere band. Op basis van de feedback heeft de leverancier een nieuw prototype ontwikkeld en deze is in 2021 in productie genomen. In de nieuwe band is de gesp zo ontworpen dat deze meer aansluit bij de vorm van de enkel. Naar opgave van de fabrikant is bij testen in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië een verbetering in het draagcomfort ervaren. Voor de beoogde toepassing in Nederland kunnen door de reclassering beide type banden aan de betrokkene worden aangeboden, waarbij de betrokkene zelf kan aangeven welke band het meest comfortabel zit. Daarnaast is een aanvullende handleiding ontwikkeld voor de medewerkers die de Alcoholmeter aanbrengen om het draagcomfort verder te verzekeren. Overigens wordt opgemerkt dat, mochten er in een individueel geval (ernstige) problemen ontstaan door het dragen van de Alcoholmeter, dit aanleiding kan zijn voor een ander controlemiddel te kiezen. Dit is in het bijzonder aan de orde als er medische indicaties zijn, bijvoorbeeld een allergie voor de in de Alcoholmeter gebruikte materialen.

Ten aanzien van de betrouwbaarheid van de Alcoholmeter geldt dat de detectie van alcoholgebruik door de Alcoholmeter tijdens de pilot hoger ligt (29 procent) dan het percentage dragers dat in een zelfrapportage aangeeft alcohol gedronken te hebben (24 procent). Een deel van deze dragers ontkent het alcoholgebruik en wijt de detectie aan een *false positive* (vijf dragers, van wie vier met een alcoholverbod en één met vrijwillige controle). Dat de dragers alcoholgebruik ontkennen terwijl de

³ Zie figuur 4.1 op pagina 24 van de evaluatie van de Alcoholmeter in 2017. Onderzoeksbureau Breuer & IntraVal, *Evaluatie pilot Alcoholmeter 2017*, bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 27 656, nr. 173.

⁴ Zie Onderzoeksbureau Breuer & IntraVal, *Evaluatie pilot Alcoholmeter 2018*, figuur 1.1 op p. 5, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 27 565, nr. 175.

⁵ S. Alessi, N. Barnett and N. Petry. 'Experiences with SCRAMx alcohol monitoring technology in 100 alcohol treatment outpatients'. In: *Drug and Alcohol Dependence* 178 (2017), 417–424.

⁶ Z. Hobson, A. Harrison and L. Duckworth. *Alcohol Abstinence Monitoring Requirement. A Review of process and performance from Year 2*. MOPAC Evidence and Insight, 2018.

⁷ J. Tison, J.L. Nichols, T. Casanova-Powell and N.K. Chaudhary. *Comparative study and evaluation of SCRAM use, recidivism rates, and characteristics*. Report No. DOT HS 812 143. Washington, DC, National Highway Traffic Safety Administration, 2015.

Alcoholmeter dit wel detecteert, is volgens opgave van de fabrikant vrijwel onmogelijk.⁸ De Alcoholmeter kan een onderscheid maken tussen enerzijds alcoholgebruik en anderzijds het van buitenaf op de band morsen van bijvoorbeeld drank of producten die alcohol bevatten, zoals haarspray, handgel of parfum. Een mogelijke verklaring is dat de betreffende respondenten niet hebben willen toegeven dat ze alcohol hadden gebruikt. Voor met name de respondenten met een alcoholverbod kunnen de mogelijke consequenties van overtreding van dit verbod een motief zijn om alcoholgebruik te ontkennen. Zelfrapportages zijn immers niet honderd procent betrouwbaar. In één geval zei een drager gedronken te hebben, terwijl dit niet door de Alcoholmeter werd geregistreerd. In dit geval is sprake van een *false negative*. Een *false negative* kan zich voordoen als het alcoholgebruik onder de 0,02 BAC (bloedalcoholgehalte door één glas alcohol) ligt. Als zich daadwerkelijk een *false negative* in een dergelijk geval heeft voorgedaan, weegt dit enkele geval naar mijn oordeel niet op tegen de vele gevallen die onopgemerkt kunnen blijven vanwege de momentopnamen die bloed- en urineonderzoeken bieden.

Bij 32 procent 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. Ik vind het positief 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. Opgemerkt wordt dat een melding van alcoholgebruik of een obstructiesignaal niet altijd direct leidt tot een terugmelding van de reclassering aan het openbaar ministerie (en het openbaar ministerie vervolgens overgaat tot indiening van een vordering bij de rechter tot bijvoorbeeld tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke strafdeel). In de regel zal eerst een gesprek volgen tussen de drager en de reclassering, waarin de drager een naar zijn opgave vals positieve melding van alcoholinname of obstructie kan bespreken. Deze werkwijze is opgenomen in de methodiek over de Alcoholmeter en komt overeen met de werkwijze bij een positieve urinecontrole. Welk gevolg er aan een melding wordt verbonden is, net als bij de urinecontrole, casusafhankelijk. In geval van een obstructiesignaal zal de reactie mede afhankelijk zijn van hoe vaak de melding wordt gedaan en hoe langdurig de melding is. Zo zal een kortstondige melding van een obstructie een ander beeld geven dan een urenlange obstructie, waardoor urenlang geen enkele alcoholmeting kon worden gedaan.

Tijdens de pilot heeft 43 procent van de dragers weleens een technisch probleem ondervonden met de Alcoholmeter. Meestal was dit een eenmalige aangelegenheid, die zich vooral voordeed in de periode dat zich technische storingen voordeden in de communicatie tussen de Alcoholmeter en het basisstation. Medio 2018 zijn alle basisstations vervangen. Overigens is de Alcoholmeter voorzien van een back-up van 90 dagen waardoor de data ook in geval van storingen van het basisstation naderhand kunnen worden uitgelezen.

3. De Alcoholmeter bij het toezicht op een alcoholverbod

Gelet op de hierboven genoemde positieve effecten van de Alcoholmeter, heeft het kabinet besloten tot landelijke invoering van de Alcoholmeter als controlemiddel om toezicht te houden op een als (bijzondere) voorwaarde opgelegd alcoholverbod. Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in de daarvoor noodzakelijke wettelijke grondslag. Daarmee is de toepassing van de Alcoholmeter niet langer afhankelijk van de vrijwillige instemming van de betrokkene. De voorgestelde wijziging heeft betrekking op alle voorwaardelijke modaliteiten waarbij op grond van de huidige wetgeving een alcoholverbod als (bijzondere) voorwaarde kan worden opgelegd door de rechter of officier van justitie. Het gaat dus niet alleen om de voorwaardelijke straf, maar bijvoorbeeld ook om de voorwaardelijke invrijheidstelling, de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel, de schorsing van de voorlopige hechtenis en de tbs met voorwaarden. Voorgesteld wordt – door de wijziging van artikel 77z van het Wetboek van Strafrecht (Sr) – om ook in het kader van het jeugdstrafrecht de inzet van de Alcoholmeter als controlemiddel op een alcoholverbod mogelijk te maken. Daarbij wordt opgemerkt dat het huidige wettelijke kader het reeds mogelijk maakt om aan jeugdigen en adolescenten (ten aanzien van wie op grond van artikel 77c Sr onder omstandigheden het jeugdstrafrecht kan worden toegepast) een alcoholverbod op te leggen. Voorafgaand aan de inzet van de Alcoholmeter heeft dus reeds een afweging plaatsgevonden of een alcoholverbod en het daarbij behorende toezicht noodzakelijk en proportioneel is voor de betrokken jeugdige. De voorgestelde wetswijziging maakt het enkel mogelijk ter controle daarvan (ook) gebruik te maken van de Alcoholmeter.

⁸ Zie voor onderzoek naar de validiteit en betrouwbaarheid ook o.a. J. Sakai e.a., 'Validity of transdermal alcohol monitoring: fixed and self-regulated dosing.' In: *Alcoholism. Clinical and experimental research*, volume 30, nr 1, januari 2006; en US Department of Transportation, *Evaluating Transdermal Alcohol Measuring Devices. Final Report*. 2007.

De Alcoholmeter vervangt niet het bloed- of urineonderzoek, maar is – naast het bloed- en urineonderzoek – een van de middelen waarmee toezicht op de naleving van een alcoholverbod kan worden gehouden. Welk controlemiddel in een bepaald geval wordt ingezet, zal afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval. Hoewel de Alcoholmeter voordelen heeft ten opzichte van het bloed- en urineonderzoek, kunnen er goede redenen zijn om in plaats daarvan voor bloed- of urineonderzoek te kiezen. Redenen daarvoor kunnen bijvoorbeeld zijn dat de betrokkene naast een alcoholverbod ook een drugsverbod opgelegd heeft gekregen (dat voorts nog alleen gecontroleerd kan worden via bloed- of urineonderzoek), dat er fysieke bezwaren zijn om de betrokkene een Alcoholmeter te laten dragen (bijvoorbeeld opgezette benen als gevolg van diabetes, trombose, of problemen met de bloedcirculatie), dat er (andere) medische redenen zijn die aan het gebruik van de Alcoholmeter in de weg staan (bijvoorbeeld de aanwezigheid van een pacemaker of andere geïmplementeerde apparaten in het lichaam of een allergie voor bepaalde materialen in de Alcoholmeter), de omstandigheid dat de betrokkene activiteiten uitvoert die worden gehinderd door het dragen van de Alcoholmeter, dakloosheid waardoor er geen basisstation kan worden geplaatst of de korte toezichtperiode.

In beginsel geldt geen beperking ten aanzien van het type delicten waarbij een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd, en dus waarbij de Alcoholmeter kan worden ingezet. Op dit punt worden geen wijzigingen aangebracht in de bestaande wettelijke regeling. Naar opgave van de reclassering adviseerde zij in 2019 1.566 keer en in 2020 1.528 keer tot oplegging van een alcoholverbod. Oplegging van een alcoholverbod – en daarmee mogelijk inzet van de Alcoholmeter – zal met name aan de orde zijn wanneer alcohol een rol heeft gespeeld bij het plegen van het delict en de verwachting is dat de betrokkene mogelijk opnieuw onder invloed van alcohol strafbare feiten zal plegen. Voorbeelden van delicten waarbij alcohol vaker een rol speelt zijn geweld (waaronder uitgaans- en voetbalgeweld, huiselijk geweld en openlijke geweldpleging), bedreiging, verzet bij aanhouding, diefstal en vernieling. Daarnaast kan worden gewezen op rijden onder invloed van alcohol, waarbij per definitie alcohol in het spel is. Het introduceren van de mogelijkheid om de Alcoholmeter in te zetten voor het toezicht op het naleven van het alcoholverbod vormt een van de maatregelen om het rijden onder invloed effectiever aan te pakken. Hoewel de Alcoholmeter louter het alcoholgebruik constateert, maakt de Alcoholmeter het wel moeilijker om tussen de controles door ongemerkt alcohol te nuttigen en dus om met alcohol achter het stuur te stappen. In dat opzicht kan het alcoholverbod in combinatie met de Alcoholmeter als een alternatief voor het alcoholslot worden beschouwd. Het alcoholverbod, in combinatie met reclasseringstoezicht en de Alcoholmeter, kan bovendien in bredere zin bijdragen aan het verminderen van de alcoholafhankelijkheid en daarmee de kans dat deze personen (opnieuw) met te veel drank op achter het stuur gaan zitten. Het probleem wordt hiermee bij de basis aangepakt.

Er worden met dit wetsvoorstel geen wijzigingen aangebracht in de wijze waarop wordt beslist tot oplegging van een alcoholverbod en de daaraan verbonden verplichting om mee te werken aan de controle op de naleving daarvan. Dit betekent dat ofwel de rechter (bijvoorbeeld bij een voorwaardelijke straf) ofwel het openbaar ministerie (bijvoorbeeld bij de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidsstelling) hierover beslist. Er wordt geen aanleiding gezien om hierin, specifiek voor de Alcoholmeter, wijziging aan te brengen. Voor alle voorwaardelijke modaliteiten geldt dat zij de mogelijkheid bieden om meer of minder ingrijpende bijzondere voorwaarden aan de betrokkene op te leggen. Bij de introductie van de betreffende voorwaardelijke modaliteit is steeds een afweging gemaakt over welke autoriteit het meest aangewezen is om over de oplegging van bijzondere voorwaarden te beslissen. Dit betekent dat als aan de wettelijke voorwaarden voor het kunnen opleggen van de bijzondere voorwaarde van het alcoholverbod is voldaan, de rechter onderscheidenlijk de officier van justitie bij het opleggen van het alcoholverbod kan bepalen dat daarop toezicht dient te worden gehouden met behulp van de Alcoholmeter. Bij de beslissing kunnen de adviezen daarover worden betrokken, in het bijzonder het advies van de reclassering. De reclassering kan in een individuele zaak adviseren of een alcohol- of middelenverbod passend en haalbaar is, ook voor wat betreft het te houden toezicht op de naleving. Zoals hiervoor is toegelicht, is met de inwerkingtreding van de hier voorgestelde wettelijke basis niet vereist dat de verdachte of veroordeelde instemt met de inzet van de Alcoholmeter. Dat neemt niet weg dat de door de betrokkene naar voren gebrachte bezwaren wel worden meegenomen bij het reclasseringsadvies en bij de beslissing om de Alcoholmeter in te zetten. Het is aan de rechter, respectievelijk het openbaar ministerie, om een afweging te maken of het alcoholverbod (en het daarbij behorende toezicht) wordt opgelegd. Daarbij wordt opgemerkt dat de verdachte in de regel bevraagd wordt op de bereidheid om bepaalde voorwaarden, waaronder een alcoholverbod, na te leven. Dit heeft niet tot doel een verdachte een 'keuzepakket' van bijzondere voorwaarden te bieden, maar de rechter onderscheidenlijk de officier van justitie dient er vertrouwen in te hebben dat de verdachte het eventueel op te leggen alcoholverbod zal naleven. Is dat vertrouwen er niet of niet voldoende, dan ligt een voorwaardelijke modaliteit ook niet voor de hand (vgl. *Kamerstukken II 2010/11 32 319*, nr. 7). Met het opleggen van bijvoorbeeld een voorwaardelijke gevangenisstraf wordt de verdachte een mogelijkheid geboden (een deel van) de straf buiten de gevangenis te ondergaan. Daar staat tegenover dat die vrijheid wel aan beperkingen kan worden onderworpen en dat gewerkt wordt aan gedragsverandering met als doel het voorkomen van recidive.

Niettemin komt het voor dat een verdachte aangeeft daar niets voor te voelen. Het opleggen van bijvoorbeeld een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf is dan niet meer aan de orde. Steeds zal de juiste balans moeten worden gevonden tussen de wenselijkheid van het opleggen van voorwaarden met het oog op de doelen van de bestraffing en de bereidheid van de verdachte om de voorwaarden na te leven (vgl. *Kamerstukken II 2010/11 32 319*, nr. 7). Indien wordt besloten tot een alcoholverbod, wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld dat naast de daaraan reeds verbonden verplichting om vervolgens medewerking te verlenen aan bloed- of urineonderzoek ook de verplichting wordt opgenomen dat medewerking wordt verleend aan het toezicht door middel van de Alcoholmeter. Net zoals de huidige wettekst niet in de bevoegdheid voorziet om de verdachte of veroordeelde te dwingen om bloed of urine af te staan, voorziet dit wetsvoorstel niet in een bevoegdheid om de verdachte of veroordeelde te dwingen om de Alcoholmeter te dragen. Echter, het verplichte karakter zit er, net als bij de bloed- of urinecontrole, in dat een weigering om mee te werken niet zonder gevolgen blijft. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat het openbaar ministerie overgaat tot het indienen van een vordering bij de rechter tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf. In de wettekst is het dus van belang om erop te wijzen hoe een alcohol- of middelenverbod gecontroleerd wordt (vgl. *Kamerstukken II 2010/11 32 319*, nr. 3, p. 9). Dit wetsvoorstel voorziet naast de controle door bloed- of urineonderzoek in de grondslag voor toezicht door gebruikmaking van een technisch hulpmiddel als de Alcoholmeter. Ook de beslissing over welk controlemiddel in een concrete zaak het meest passend is als toezicht op dit onderdeel van de straf, is aan de rechter onderscheidenlijk de officier van justitie. Er zijn vooraf geen vaste criteria te bepalen over wanneer welk controlemiddel (bloedonderzoek, urineonderzoek of toezicht met behulp van de Alcoholmeter) zou moeten worden opgelegd. Het is aan de rechter onderscheidenlijk de officier van justitie om alle concrete omstandigheden van het geval in een individuele strafzaak mee te wegen. Net zoals bij de afweging om al dan niet een alcoholverbod op te leggen, kunnen eventuele bezwaren van de betrokkene tegen het dragen van de Alcoholmeter en het advies van de Reclassering bij deze afweging worden betrokken. Zoals hieronder nog nader wordt beschreven, geniet in de praktijk het flexibel om kunnen gaan met de in te zetten controlemiddelen de voorkeur vanuit het oogpunt van maatwerk en effectief toezicht.

Anders dan bij elektronisch toezicht door middel van een enkelband bij een vrijheidsbeperkende voorwaarde dient de rechter (of het openbaar ministerie) niet per definitie bij het opleggen van een alcoholverbod ook de duur van het daaraan verbonden toezicht door middel van de Alcoholmeter vast te stellen (vgl. HR 8 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1957). Bepalend is de duur van het alcoholverbod zelf. Deze duur dient concreet te worden bepaald. Het alcoholverbod en de verplichting om medewerking te verlenen aan de controle daarvan zijn reeds aan elkaar gekoppeld. Dit biedt ook de reclassering de mogelijkheid om adequaat invulling te geven aan het toezicht op de naleving van een alcoholverbod. Dit sluit aan bij de aandacht die door een aantal adviesorganen is gevraagd om flexibel om te kunnen gaan met welk controlemiddel wordt gebruikt om zo onder andere de mogelijkheid te bieden om tijdens de duur waarin het alcoholverbod geldt en er toezicht dient te worden gehouden, van controlemiddel te kunnen wisselen. De Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming beveelt aan om – zoals nu al in de pilotregio's gebeurt – beide controlemiddelen bij het stellen van de voorwaarde op te nemen. De Raad voor de Rechtspraak beveelt aan om aan deze mogelijkheid aandacht te besteden in de memorie van toelichting. Met de adviesorganen kan worden onderschreven dat er behoefte kan zijn om een ander controlemiddel naast of in plaats van de Alcoholmeter in te zetten. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als blijkt dat de inzet van de Alcoholmeter bij de betrokkene tot fysieke klachten leidt of wanneer de wens bestaat om de controles geleidelijk af te bouwen. In de pilotregio's is de Alcoholmeter gedurende de eerste 75 dagen ingezet, terwijl een alcoholverbod in de regel voor een langere periode wordt opgelegd. De eerste periode van onthouding is doorgaans cruciaal en de controles zouden vervolgens geleidelijk kunnen worden afgebouwd. Daarbij kan dan ook worden overgestapt op een ander controlemiddel, bijvoorbeeld de urinecontrole. Indien op een later moment sprake is van een terugval van de betrokkene, zou ook juist door de reclassering besloten kunnen worden om het aantal controles op te schalen en daarvoor de continue metingen door de Alcoholmeter in te zetten. Dit biedt de reclassering de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Daarnaast zou de inzet van andere controlemiddelen een nuttig middel kunnen zijn om mogelijk vals positieve metingen te controleren of om eventuele fraude met de Alcoholmeter vast te stellen indien daarvan vermoedens zijn. Indien nodig, kan ook voorafgaand aan het aanbrengen van de Alcoholmeter de betrokkene worden opgeroepen voor een urinecontrole. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in geval van een dadelijk uitvoerbaar verklaard alcoholverbod, waarbij het wenselijk is al een meting te verrichten voorafgaand aan het aanbrengen van de Alcoholmeter, wat doorgaans binnen twee dagen is verzorgd. Een dergelijke benadering – waarbij bij het stellen van de voorwaarde meer dan één controlemiddel wordt genoemd – sluit aan bij het eerder door de wetgever geformuleerde algemene uitgangspunt dat bij het omschrijven van bijzondere voorwaarden enige mate van flexibiliteit voor de reclassering bewaard dient te blijven om zo de wijze waarop de reclassering zijn taken uitvoert niet onnodig te belemmeren, zonder dat dit ten koste gaat van de duidelijkheid over hetgeen van de veroordeelde wordt verwacht (*Kamerstukken II 2010/11 32 319*, nr. 7, p. 14–15). Dit neemt niet weg dat, indien de concrete omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven, de rechter of officier van

justitie bij het opleggen van het Alcoholverbod kan besluiten om slecht één mogelijk controlemiddel te bepalen.

Over het algemeen zal de Alcoholmeter worden opgelegd in combinatie met bijvoorbeeld een meldplicht bij de reclassering, zodat ook aandacht kan worden besteed aan de begeleiding en mogelijke verwijzing voor behandeling van problematisch middelengebruik. Verschillende adviesorganen benadrukken het belang van het combineren van een alcoholverbod (en de Alcoholmeter) met begeleiding. De begeleiding vanuit de reclassering kan een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van alcoholmisbruik en het voorkomen van terugval na afloop van het toezicht. De begeleiding kan bestaan uit (elementen van) de training 'Stap voor Stap', een laagdrempelige training, bedoeld om de motivatie voor gedragsverandering te versterken en het inzicht in het eigen gedrag te vergroten. Nagenoeg alle toezichthouders van de verslavingsreclassering zijn opgeleid in motiverende gespreksvoering en 'Stap voor Stap'. Daarnaast zouden elementen van de gedragsinterventie 'Alcohol & Geweld' gericht op de wisselwerking tussen agressie en alcohol kunnen worden toegepast. Er wordt gekeken of er in de toekomst een aangepaste variant kan worden ontwikkeld, gericht op alcoholgebruik en terugvalpreventie. Het is van belang dat wanneer de drager van de Alcoholmeter de behoefte om alcohol te drinken ervaart, er een vangnet (hulplijn) beschikbaar is. Verder worden de verschijnselen van direct geen alcohol meer drinken (eerst slechter slapen) besproken en de positieve kanten (gezonder leven, geld besparen, etc.) benadrukt.

4. Grondrechten

De verplichting om ten behoeve van de naleving van het alcoholverbod mee te werken aan het toezicht door middel van de Alcoholmeter vormt een beperking op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Deze artikelen laten beperkingen van deze rechten toe, mits die bij of krachtens de wet zijn voorzien, daarmee een legitiem doel wordt nagestreefd en de beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. De inzet van de Alcoholmeter dient daarnaast ook te worden gezien in het licht van de uit het EVRM voor de Staat voortvloeiende positieve verplichtingen om maatregelen te treffen teneinde onder andere het recht op leven en het recht op bescherming van het privéleven, met inbegrip van de lichamelijke en geestelijke integriteit van (toekomstige) slachtoffers, zo effectief mogelijk te beschermen. Bij het treffen van maatregelen dient een redelijke belangenafweging ('fair balance') gemaakt te worden tussen mogelijk conflicterende belangen van verschillende individuen, in dit geval tussen de belangen van (toekomstige) slachtoffers tegenover die van de veroordeelde (onder meer EHRM 15 mei 2012, ECLI:NL:XX:2012:BX1450 (Colon/Nederland)).

Zoals hierboven aan de orde is gekomen kan de Alcoholmeter een nuttig middel zijn om bij te dragen aan het verbeteren van het toezicht dat op een alcoholverbod dient te worden gehouden. Een alcoholverbod wordt niet zonder reden opgelegd. Deze bijzondere voorwaarde beoogt een gedragsverandering te bewerkstelligen in het middelengebruik, dat (mede) aan de delictpleging ten grondslag heeft gelegen. Naar analogie van het preventieve effect dat een hogere pakkans in het algemeen sorteert op de overweging een delict te plegen, zal ook een betere controle op de naleving van het alcoholverbod de overtreding van deze bijzondere voorwaarde vaker kunnen voorkomen. In het verlengde daarvan kan de inzet van de Alcoholmeter een bijdrage leveren aan het terugdringen van problematisch alcoholgebruik en het opnieuw vervallen in het daarmee verband houdend delictgedrag. Dit sluit aan bij meerdere legitieme doelen in de zin van artikel 8, tweede lid, EVRM, in het bijzonder het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de gezondheid. Dit wordt in het bijzonder ondersteund door onderstaande resultaten van de evaluatie van de pilot. Uit de pilot blijkt namelijk dat de Alcoholmeter een positief effect kan sorteren op het delictgedrag tijdens het dragen. 10 procent van de dragers had blijkens de politiegegevens in die periode delicten gepleegd. Bij de controlegroep die alleen urinecontroles onderging, lag dit met 51 procent significant hoger. Drie maanden na het afkoppelen van de Alcoholmeter was nog steeds sprake van positieve effecten op het delictgedrag. Van de deelnemers aan het onderzoek had 17 procent in die drie maanden delicten gepleegd, terwijl de controlegroep in dezelfde periode met 52 procent significant slechter scoort.

De dragers van de Alcoholmeter zijn merendeels positief over deze vorm van toezicht op hun alcoholgebruik. Het belangrijkste voordeel is dat men niet naar de reclassering hoeft voor urinecontrole, waardoor de Alcoholmeter – in tegenstelling tot de bloed- of urinecontrole – geen inbreuk maakt op hun arbeidsdeelname. Ook de continue controle op alcoholgebruik als stok achter de deur om niet te drinken wordt veelvuldig genoemd. In het onderzoek naar het pilotjaar 2017 gaven de familieleden van de dragers, de reclassering, officieren van justitie en advocaten ook al aan de Alcoholmeter een goed instrument te vinden voor de controle op het alcoholverbod en als instrument om te komen tot gedragsverandering. Wel zagen enkele advocaten de Alcoholmeter als een inbreuk op de privacy van de drager. Verder is als nadeel van de Alcoholmeter het te grote formaat en gebrek aan draagcomfort

van de enkelband veelvuldig genoemd. De maatregelen die zijn doorgevoerd ter verbetering van het draagcomfort zijn reeds in paragraaf 2 beschreven.

Met de toevoeging van de Alcoholmeter aan de wettelijke bepalingen over het opleggen van een alcoholverbod als bijzondere voorwaarde, wordt voorzien in een wettelijke grondslag om dit controle-middel toe te passen in gevallen waarin de rechter respectievelijk het OM het alcoholverbod als bijzondere voorwaarde heeft opgelegd. Het opleggen van een alcohol- of middelenverbod brengt reeds een beperking van grondrechten mee. In de formulering van deze bijzondere voorwaarde wordt de betrokkene er specifiek op gewezen dat deze bijzondere voorwaarde meebrengt dat medewerking moet worden verleend aan het toezicht op de naleving daarvan en hoe de controles kunnen plaatsvinden. Zoals in paragraaf 3 aan de orde is gekomen, wordt in de wijze waarop over de oplegging van bijzondere voorwaarden (en de daarbij in te zetten controlemiddelen) wordt besloten geen wijziging aangebracht. Voorafgaand aan de inzet van de Alcoholmeter heeft dus een afweging plaatsgevonden of een alcoholverbod en het daarbij behorende toezicht noodzakelijk en proportioneel zijn. De grondslag voor de toepassing van de Alcoholmeter is daarmee de rechterlijke uitspraak respectievelijk de beslissing van het OM waarin het alcoholverbod wordt opgelegd.

Ten opzichte van de urinecontrole en met name het bloedonderzoek is de inbreuk die met de inzet van de Alcoholmeter wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit minder ingrijpend in die zin dat het niet invasief in het lichaam is, terwijl de Alcoholmeter het tegelijkertijd mogelijk maakt om beter inzicht te krijgen in het alcoholgebruik en de controle van het alcoholverbod effectiever maakt. Hoewel de Alcoholmeter het mogelijk maakt om continu toezicht te houden op de alcoholconsumptie, is de inbreuk die daardoor wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer in zoverre beperkt dat uitsluitend de alcoholconsumptie kan worden gevolgd. De Alcoholmeter houdt bijvoorbeeld niet bij op welke locatie de betrokkene zich bevindt, wat hij doet, met wie hij contact heeft of wat hij verder consumeert. Een voordeel ten opzichte van het bloed- en urineonderzoek is bovendien, zoals reeds beschreven in paragraaf 2, dat de betrokkene zich niet uitsluitend voor de controle hoeft te melden, waardoor hij minder wordt gehinderd in zijn dagelijkse activiteiten. De conclusie is dan ook dat de inzet van de Alcoholmeter een inperking op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op onaantastbaarheid van het lichaam van de betrokkene kan inhouden, maar dat deze inperking gerechtvaardigd is.

Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA)

De opmerkingen van de Nederlandse Orde van Advocaten over de noodzaak en proportionaliteit van de inzet van de Alcoholmeter en de veiligheid van de data, hebben geleid tot het opstellen van een aanvullende DPIA, nadat eerder in de pilotfase al een *quickscan* DPIA was uitgevoerd. Bij het toezicht op de naleving van het alcoholverbod met de Alcoholmeter worden persoonsgegevens verwerkt. Het gaat zowel om strafrechtelijke gegevens van de cliënten, als om hun bijzondere persoonsgegevens, omdat alcoholpromillage en lichaamstemperatuur vallen onder de gezondheidsgegevens. De reclassering verwerkt strafrechtelijke persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van de toezichthoudende taak (artikel 8, eerste lid, onder b, Reclasseringsregeling 1995). De reclassering kan worden beschouwd als orgaan dat krachtens de wet is belast met de toepassing van het strafrecht in de zin van artikel 33, eerste lid, onder a, Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: UAVG). De reclassering kan ook gezondheidsgegevens verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de opgedragen wettelijke taak (artikel 30, tweede lid, onder b, UAVG). Verder zijn gewone persoonsgegevens aan de orde bij het verlenen van toegang tot SCRAMNET aan medewerkers van de reclassering en eventueel de Dienst Vervoer en Ondersteuning.

SCRAMNET is de portal waarin de fabrikant (gevestigd in de Verenigde Staten (hierna: VS)) van de Alcoholmeter na analyse van de data rapporteert over de meetresultaten. De reclassering is als verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk voor de gegevens die worden doorgegeven aan de verwerker SCRAM. Het gaat om gepseudonimiseerde doorgifte van persoonsgegevens aan een verwerker in een derde land: de VS. Doorgifte van persoonsgegevens aan een derde land is op grond van de AVG alleen mogelijk op basis van a) een adequaatheidsbesluit van de Europese Commissie (artikel 45 AVG), b) passende waarborgen (artikel 46 AVG), c) binding corporate rules (artikel 47 AVG) of d) in geval van specifieke uitzonderingen (artikel 49 AVG). Op dit moment wordt gewerkt aan nieuwe afspraken over gegevensbescherming tussen de Europese Unie en de VS, om tot een nieuw adequaatheidsbesluit te komen.⁹ Een adequaatheidsbesluit betreft een formeel besluit van de Europese Commissie waarin wordt geconcludeerd dat een derde land een passend beschermingsniveau waarborgt. Dat wil zeggen dat het beschermingsniveau voor persoonsgegevens in wezen

⁹ Zie hierover ook het persbericht van de Europese Commissie van 13 december 2022: 'Data protection: Commission starts process to adopt adequacy decision for safe data flows with the US', raadpleegbaar via https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_22_7631. Op 28 februari 2023 heeft de EDPB advies uitgebracht over het concept.

gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau binnen de Europese Unie. Verwacht wordt dat dit adequaatheidsbesluit op afzienbare termijn het kader kan bieden voor de doorgifte van persoonsgegevens van de reclassering aan SCRAM op grond van artikel 45 AVG. In afwachting van dit adequaatheidsbesluit worden vooralsnog door het sluiten van een standaardcontract tussen de reclassering en SCRAM en door de aanvullende maatregelen die zijn getroffen, passende waarborgen voor de doorgifte geboden.

Het gebruikte contract betreft een door de Europese Commissie vastgesteld standaardcontract voor doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen (model standaardcontractbepalingen)¹⁰ en is een instrument dat passende waarborgen biedt zoals bedoeld in artikel 46, tweede lid, onder c, AVG. Bij doorgifte aan een verwerker in de VS is het voorts relevant om aanvullende maatregelen te treffen. Naar aanleiding van de resultaten van de DPIA en een advies van de Landsadvocaat zijn enkele aanvullende maatregelen ten behoeve van de bescherming van persoonsgegevens doorgevoerd.¹¹ De European Data Protection Board (hierna: EDPB) heeft een aanbeveling aangenomen waarin enkele voorbeelden van aanvullende maatregelen benoemd staan die getroffen kunnen worden. Een van deze maatregelen betreft het gebruiken van sterke encryptie. Een cruciale voorwaarde daarbij heeft betrekking op het beheer van de encryptie (ontcijferingssleutel). Om een in wezen gelijkwaardig beschermingsniveau te waarborgen, moet volgens de EDPB de encryptie worden bewaard in een rechtsgebied dat een in wezen gelijkwaardig beschermingsniveau biedt. In geval van de Alcoholmeter, wordt deze door de reclassering in Nederland bewaard. Bij de doorgifte, analyse en rapportage van de meetresultaten wordt door de reclassering een willekeurig uniek nummer gegenereerd dat alleen de reclassering kan koppelen aan het IRIS-nummer van een cliënt. Het IRIS-nummer betreft het interne nummer van een cliënt in het registratiesysteem van de reclassering. De gegevens worden gepseudonimiseerd doorgegeven en enkel de reclassering heeft de ontcijferingssleutel om de gegevens tot een natuurlijk persoon te kunnen herleiden. SCRAM heeft dus niet de mogelijkheid om de aangeleverde gegevens te herleiden tot personen waarop toezicht wordt gehouden met de Alcoholmeter. Deze aanvullende maatregel is daarmee in lijn met de aanbeveling van het EDPB.

Behalve dat de data tijdens de gegevensuitwisseling versleuteld zijn tot unieke nummers die voor derden niet te herleiden zijn tot persoonsgegevens, zijn extra beveiligingsmaatregelen getroffen tegen onder meer het hacken van SCRAMNET en tegen het onderscheppen van het radiosignaal tijdens de doorgifte van de data. Ten slotte is in de DPIA de verzending per mail van gezondheidsgegevens naar reclasseringsinstellingen als risico geïdentificeerd. SCRAM biedt de mogelijkheid dagelijks een mail te sturen met de meldingen van alle cliënten per unit of instelling. Niet alle instellingen maken op dit moment van deze optie gebruik. Als er wel gebruik van wordt gemaakt gebeurt dit via beveiligde mailadressen. Door de koppeling van deze gegevens aan een willekeurig uniek nummer zijn ze voor derden niet tot een persoon te herleiden.

Er wordt geen gebruik gemaakt van (semi-)geautomatiseerde besluitvorming, profilering of big data verwerking. De bewaartermijn binnen IRIS is gelijk aan die voor cliëntgegevens zeven jaar na het inactief worden. De Alcoholmeter-fabrikant SCRAM verwijdert de gegevens alleen op verzoek van de reclassering, waarbij de bewaartermijn gesteld is op vijf jaar. De gepseudonimiseerde gegevens kunnen aldus ook gebruikt worden voor het monitoren van de kwaliteit van de uitvoering van de reclasseringstaak en eventuele evaluaties. De reclassering voldoet aan haar AVG-informatieplicht door de cliënt persoonlijk te informeren over de verwerking van persoonsgegevens, de doeleinden, bewaarperiode en rechten van betrokkene. Hiervoor is ook een folder beschikbaar. De cliënt, in casu de drager van de Alcoholmeter, heeft toegang tot zijn reclasseringsdossier en daarmee ook tot de gegevens van de Alcoholmeter.

5. Financiële en uitvoeringsaspecten

De kosten voor de Alcoholmeter bedragen op het moment van het opstellen van deze memorie van toelichting € 4.852,90 per cliënt per jaar. Dit bedrag is inclusief de kosten voor de huur van de apparatuur, de aansluiting en de monitoring. Met urinecontroles is een jaarlijks bedrag van € 4.420,- per cliënt gemoeid. Gemiddeld is de Alcoholmeter op jaarbasis per cliënt daarmee € 432,90 duurder dan de huidige urinecontroles. Van medio 2018 tot medio 2019 is 1.332 maal een alcoholverbod door de reclassering geadviseerd. Niet alle geadviseerde alcoholverboden worden daadwerkelijk opgelegd. Omgekeerd komt het ook voor dat wél een alcoholverbod wordt opgelegd, terwijl dit niet in het advies

¹⁰ https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/standard-contractual-clauses-scc_en

¹¹ De noodzaak hiertoe vloeit voort uit het arrest Schrems II van 16 juli 2020 van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Daarin heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie namelijk het voormalig adequaatheidsbesluit, het zogenaamde EU-VS Privacy Shield-besluit van de Europese Commissie ongeldig verklaard en geoordeeld dat de VS niet voorziet in een in wezen gelijkwaardig beschermingsniveau van persoonsgegevens. Het Hof heeft daarbij ook geoordeeld dat het gebruik van aanvullende maatregelen de leemten in de bescherming van rechtstelsels van derde landen kan opvullen.

van de reclassering opgenomen was. Relevant is voorts, zoals eerder in deze memorie al aan de orde kwam, dat de Alcoholmeter niet in alle gevallen waarin een alcoholverbod is opgelegd als controle-middel kan en zal worden ingezet. Uitgaande van het aantal van 1.332 geadviseerde alcoholverboden is de inzet van de Alcoholmeter op jaarbasis ten hoogste € 576.622,80 duurder dan de controle op naleving van het alcoholverbod via urinecontroles. Deze extra structurele kosten worden na de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel gefinancierd uit artikel 34 van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Hiervoor zijn middelen begroot door de directie Jeugd, Familie en Criminaliteitsfenomenen. Deze directie financiert tevens de voorbereiding van de landelijke uitrol.

Na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel zijn organisatorische consequenties gemoeid met de landelijke invoering. Deze consequenties raken vooral de (verslavings)reclassering. Haar werkzaamheden zijn te verdelen in vier categorieën: (1) Apparatuur en logistiek, (2) Monitoring en afhandeling, (3) Opleiding en instructie van de medewerkers, (4) Communicatie en voorlichting. Bij de eerste categorie gaat het om huur van voldoende enkelbanden, het aansluiten en afsluiten van de Alcoholmeter, het onderhoud, voorraadbeheer en de distributie over het land. De tweede categorie werkzaamheden, monitoring en afhandeling, betreft het dagelijks inloggen in de software om de meldingen te bekijken, en opvolging te geven aan de meldingen richting de cliënt of de opdrachtgever. Voor de eerste en tweede categorie werkzaamheden wordt thans bezien of deze (deels) kunnen worden belegd bij de Dienst Vervoer en Ondersteuning, het onderdeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen van mijn ministerie, dat deze taken ook uitvoert voor de reguliere elektronische enkelbanden (elektronische monitoring). Ten derde zullen de medewerkers die toezien op de naleving van het alcoholverbod via de Alcoholmeter moeten worden opgeleid en geïnstrueerd. Ook zullen ze een training krijgen om de juiste begeleiding en ondersteuning te bieden aan de cliënt. In de voormalige pilotregio's kunnen deze werkzaamheden overigens achterwege blijven, omdat de opgebouwde kennis en expertise na ommekomst van de pilot behouden zijn gebleven doordat de Alcoholmeter hier nog steeds op vrijwillige basis wordt ingezet. Ten slotte is tijdige communicatie en voorlichting richting de betrokken organisaties van belang (OM, rechterlijke macht en advocatuur), zodat zij op de hoogte zijn van deze nieuwe modaliteit en waarvoor deze kan worden ingezet.

6. Adviezen

Over een concept van het wetsvoorstel zijn adviezen ontvangen van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), het openbaar ministerie (OM), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de drie reclasseringsorganisaties (3RO), de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) en het Fonds Slachtofferhulp. Daarnaast zijn enkele reacties ontvangen via www.internetconsultatie.nl. Het OM, de Rvdr, de NVvR, 3RO, de RSJ en het Fonds Slachtofferhulp lijken in beginsel positief te staan tegenover de invoering van de mogelijkheid om de Alcoholmeter in te zetten als controlemiddel bij een alcoholverbod. Wel hebben deze adviesorganen nog verschillende vragen en opmerkingen bij het in consultatie gegeven wetsvoorstel met bijbehorende memorie van toelichting. De adviezen hebben geleid tot verschillende wijzigingen van het ontwerp-wetsvoorstel en van de memorie van toelichting. In deze paragraaf wordt in hoofdlijnen ingegaan op de inbreng uit de adviezen. Meer specifieke punten zijn reeds voorgaand toegelicht daar waar zij aan de orde zijn.

In de adviezen van het OM, de Rvdr en in twee van de individuele reacties via www.internetconsultatie.nl wordt erop gewezen dat het 'toezicht door gebruikmaking van een technisch hulpmiddel' zoals dit in de consultatieversie van het wetsvoorstel was opgenomen, (te) ruim kan worden geïnterpreteerd en de mogelijkheid openlaat dat in de toekomst ook andere technische hulpmiddelen dan de Alcoholmeter worden ingezet. Naar aanleiding van deze adviezen is de wettekst aangescherpt. Door toe te voegen dat het technisch hulpmiddel metingen uitvoert *via het huidoppervlak* is de term nader afgebakend en wordt ook uitgesloten dat op grond van de voorgestelde regeling op een later moment bijvoorbeeld computerchips onderhuids of in de bloedbaan als technisch hulpmiddel kunnen worden ingezet, waarover sommige adviesorganen hun zorgen hebben geuit. Door de plaats van regeling is de potentiële inzet van een technisch hulpmiddel sowieso beperkt tot toezicht op een verbod op gebruik van alcohol of van verdovende middelen. Het alcoholverbod en het middelenverbod zijn namelijk in de wettekst aan elkaar gekoppeld, alsook de verplichting om medewerking te verlenen aan de controle van beide verboden. Door deze koppeling is de potentiële inzet van technische hulpmiddelen beperkt tot het toezicht op de naleving van een alcohol- of middelenverbod. Naar de huidige stand van de ontwikkelingen is de Alcoholmeter het enige bekende technisch hulpmiddel dat kan worden ingezet op basis van het voorstel. Niet ondenkbaar is echter dat in de toekomst een vergelijkbare (enkel)band wordt ontwikkeld met sensoren die het gebruik van verdovende middelen kunnen meten. Dat de voorgestelde wettekst hiertoe de ruimte biedt, wordt door 3RO positief ontvangen. De in paragraaf 4 toegelichte inbreuk op de grondrechten van de betrokkene en de rechtvaardiging daarvan door een technisch hulpmiddel dat metingen uitvoert via het huidoppervlak zijn niet afhankelijk van de stof die wordt gemeten. Vanzelfsprekend kan en zal echter eventueel in de toekomst alleen worden overgegaan tot de inzet van andere technische hulpmiddelen – zowel voor wat betreft het meten van

het gebruik van alcohol als van verdovende middelen – als de betrouwbaarheid bewezen is en ook voor het overige wordt voldaan aan de eisen die worden gesteld aan de Alcoholmeter, zoals de niet-invasieve meting aan het huidoppervlak. Het is in alle gevallen uiteindelijk aan de rechter of officier van justitie om te besluiten over het al dan niet opleggen van deze bijzondere voorwaarde, om te bepalen welke van de in de wet genoemde controlemiddelen kunnen worden ingezet en om te beslissen over de gevolgen van een eventueel geconstateerde schending van de bijzondere voorwaarde.

Verschillende adviesorganen stellen vragen over wie beslist tot inzet van de Alcoholmeter. Een aantal adviesorganen (Rvdr, NVvR, RSJ) spreekt daarbij een voorkeur uit voor een beslissing door de rechter. De RSJ en de Rvdr vragen tegelijkertijd aandacht voor de mogelijkheid om flexibel om te kunnen gaan met welk controlemiddel wordt gebruikt (bloed- of urineonderzoek, danwel de Alcoholmeter) en de mogelijkheid te bieden tijdens de toezichtperiode van controlemiddel te kunnen wisselen en de controles af te bouwen. De NOvA meent dat de Alcoholmeter alleen moet kunnen worden toegepast als de veroordeelde daarmee instemt. Naar aanleiding van deze adviezen is paragraaf 3 van deze memorie aangevuld met een passage over de besluitvorming over de oplegging van het alcoholverbod en de toepassing van de Alcoholmeter.

Zowel de NOvA als de RSJ stellen enkele vragen over de (wetenschappelijke) onderbouwing van de inzet van de Alcoholmeter. Terecht merken deze adviesorganen op dat slechts een beperkt aantal personen heeft deelgenomen aan de pilot. De pilot vormt dan ook niet de enige onderbouwing van de effectiviteit van de Alcoholmeter. De toelichting ten aanzien van de (wetenschappelijke) onderbouwing is uitgebreid in de paragrafen 2, 3 en 4. Daarnaast wordt opgemerkt dat in de brief van 18 mei 2020 aan de Tweede Kamer uiteen is gezet dat bij de besluitvorming over de landelijke invoering van de Alcoholmeter naast de pilot onder andere is betrokken: (1) de door de onderzoekers van de pilot geïdentificeerde in theorie werkzame mechanismen, die vertrouwen geven in het fundament van de effectiviteit van het instrument, namelijk a) de constante monitoring die de pakkans op niet-naleving van het alcoholverbod vergroot, b) beter inzicht in het drinkgedrag hetgeen een objectieve bespreking van de alcoholproblematiek en begeleiding op maat bevordert, en c) een grotere bewustwording van de negatieve effecten van alcoholgebruik, omdat de dragers gedurende een langere periode niet onopgemerkt alcohol kunnen drinken, (2) de ondersteuning van de resultaten van de pilot door resultaten met grote aantallen dragers van de Alcoholmeter in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, (3) de omstandigheid dat alcohol een belangrijke risicofactor is voor geweldpleging en gepaard gaat met veel maatschappelijke schade en risico, en (4) de omstandigheid dat de wet niet zonder gegronde reden reeds een alcoholverbod kent, waarbij de Alcoholmeter een bijdrage kan leveren aan de (verbetering van de) handhaving daarvan (*Kamerstukken II 2019/20*, 27 565, nr. 175, p 4–5). Op de omstandigheid dat de Alcoholmeter in de pilot enkel is ingezet ten aanzien van personen die daarmee vrijwillig instemden is ook, mede naar aanleiding van de adviezen van het OM en de RSJ, in paragraaf 2 van deze memorie nader ingegaan. Overigens zullen na de invoering van de Alcoholmeter de algemene effecten op het drinkgedrag gemonitord blijven worden, zoals dat nu ook al gebeurt in andere landen die dit instrument inzetten. Dit effect wordt uitgedrukt in een nuchterheidspercentage, dat aangeeft hoeveel dagen geen alcoholgebruik gedetecteerd is afgezet tegen het totale aantal dagen dat de Alcoholmeter gedragen is door alle dragers gezamenlijk. Het nuchterheidspercentage bleek in de pilots op 92 procent te liggen. Hierbij dient opgemerkt dat dit cijfer enigszins vertekend is, omdat aan de pilot in 2018 ook personen deelnamen met een verplichte alcoholcontrole zonder een alcoholverbod, danwel vrijwillige alcoholcontrole in het kader van verplicht reclasseringstoezicht. Voor een deel van de dragers was het gebruik van alcohol daarom niet verboden. Bij dragers in andere landen loopt het nuchterheidspercentage volgens de monitorgegevens op tot 99 procent. Zoals eerder aan de Tweede Kamer is bericht (*Kamerstukken II 2019/20*, 35 293, nr. 6, p. 14) waren in het Verenigd Koninkrijk tussen 2014 en 2018 diverse pilots met de Alcoholmeter binnen het strafrecht uitgevoerd. 94 procent van alle deelnemers die de Alcoholmeter had gedragen, hield zich aan het alcoholverbod. In Engeland en Wales werd de Alcoholmeter na de succesvolle pilots definitief geïmplementeerd en in Schotland werd dit overwogen. In de Verenigde Staten werd de Alcoholmeter al 16 jaar ingezet binnen het strafrecht en sindsdien waren er 720.000 aansluitingen gerealiseerd. Wereldwijd werden er gemiddeld 24.000 personen met een Alcoholmeter gemonitord. Vrijwel alle dragers van de Alcoholmeter hadden een alcoholverbod opgelegd gekregen.

De NOvA geeft aan dat de in de memorie van toelichting genoemde voordelen weliswaar wellicht kunnen bijdragen aan een effectieve monitoring, maar dat daarmee de noodzaak van invoering van de Alcoholmeter, die ook een inbreuk maakt op het recht op privacy, nog niet is gegeven. De opmerkingen die de NOvA heeft gemaakt over de noodzaak en proportionaliteit van de inzet van de Alcoholmeter en de veiligheid van de data, hebben aanleiding gegeven om een aanvullende gegevensbeschermingseffectbeoordeling (*Data Protection Impact Assessment*; hierna: DPIA) uit te voeren en de AP om advies te vragen over een bijgesteld concept van het wetsvoorstel. De resultaten van de DPIA zijn opgenomen in paragraaf 4 van deze toelichting. Die paragraaf is naar aanleiding van de adviezen ook op andere punten aangevuld. In het advies van de AP wordt aangegeven dat uit het concept of de

toelichting niet blijkt op welke grond persoonsgegevens aan de fabrikant van de Alcoholmeter (gevestigd in de VS) worden verstrekt. In reactie op dit punt is de grondslag voor doorgifte van persoonsgegevens nader geëxpliciteerd in paragraaf 4. Verder heeft de AP enkele zorgen geuit over het kunnen optreden van *false positives*, met name indien een hercontrole niet gewaarborgd is. Opgemerkt wordt dat het niet mogelijk is om een 100 procent garantie te geven dat nooit een vals positieve uitslag zou kunnen optreden. Het belang van een mogelijke hercontrole wordt echter onderschreven. Een hercontrole is dan ook mogelijk. In paragraaf 3 staat beschreven dat onder andere door middel van de inzet van de bloed- of urinecontrole een hercontrole kan plaatsvinden om een mogelijk vals positieve meting te controleren. Daarbij onderschrijft de regering ook het advies van de RSJ om beide controlemiddelen ook bij het stellen van de voorwaarde van het alcoholverbod op te nemen. Tot slot merkt de AP op dat vanuit het oogpunt van rechtszekerheid de persoonsgegevens die worden verwerkt concreet en limitatief te benoemen en te onderbouwen. In reactie daarop is in paragraaf 4 verheldert dat de Alcoholmeter de precieze lichaamstemperatuur en het exacte alcoholpromillage registreert.

De NOvA heeft verder opgemerkt dat in ieder geval zolang de praktische bezwaren niet zijn verholpen, de betrokkene de keuzemogelijkheid zou moeten worden geboden tussen monitoring door middel van de Alcoholmeter of door middel van urinecontroles. In reactie hierop kan worden gemeld dat inmiddels enkele van de bezwaren zijn weggenomen. Zo is, zoals in paragraaf 2 is beschreven, het draagcomfort verbeterd en hebben verbeteringen in de gegevensbescherming plaatsgevonden. Aanvullend wordt opgemerkt dat het bieden van de keuze het doel van het wetsvoorstel zou ondergraven, aangezien het wetsvoorstel er juist toe strekt mogelijk te maken dat de Alcoholmeter verplicht kan worden opgelegd als middel om te controleren of iemand zich houdt aan een als bijzondere voorwaarde opgelegd alcoholverbod. Zoals in paragraaf 3 beschreven, beslist in een concreet geval de rechter of officier van justitie wat passend en proportioneel is in een concrete zaak. Tot slot is de verplichting in de paragraaf 3 van de toelichting enigszins gerelativeerd.

Vrijwel alle adviesorganen uiten zorgen over de klachten over het draagcomfort van de Alcoholmeter. Naar aanleiding hiervan is paragraaf 2 van deze memorie van toelichting aangevuld met een beschrijving van maatregelen om dit te verbeteren. In die paragraaf is naar aanleiding van de adviezen eveneens de passage over de betrouwbaarheid van de Alcoholmeter aangevuld.

ARTIKELSGEWIJS

Artikelen I en II

Deze artikelen wijzigen de artikelen 14c, tweede lid, onderdeel 9°, en 77z, tweede lid, onderdeel 9°, van het Wetboek van Strafrecht en de artikelen 6:2:11, derde lid, onderdeel e, en 6:6:23b, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering. Met de voorgestelde wijzigingen wordt voorzien in een wettelijke grondslag voor het gebruik van de Alcoholmeter in gevallen waarin een alcoholverbod als (bijzondere) voorwaarde is opgelegd. De Alcoholmeter wordt daarmee, naast het bloed- en urineonderzoek, een van de middelen waaraan de betrokkene verplicht dient mee te werken om de naleving van het alcoholverbod te controleren.

Het technisch hulpmiddel dat mogelijk is om toezicht te houden op de naleving van een alcohol- of middelenverbod is afgebakend tot uitwendig gebruik door de woorden 'metingen via het huidoppervlak'. Daarnaast wordt door de gekozen formulering de manier van toezicht beter tot uitdrukking gebracht. Aan de betrokkene wordt duidelijk gemaakt dat het technisch hulpmiddel wordt gebruikt om 'metingen' te verrichten (en er bijvoorbeeld dus geen gps-tracking plaatsvindt). Door deze formulering wordt ook tegemoetgekomen aan het belang van goede voorlichting over de wijze van metingen bij het alcoholverbod, zoals reeds benadrukt bij de invoering van het huidige alcoholverbod als bijzondere voorwaarde (zie *Kamerstukken II 2009/10*, 32 319, nr. 3, p. 9). De nadere afbakening tot technische hulpmiddelen die via het huidoppervlak metingen kunnen verrichten voorkomt tot slot de inzet van eventueel toekomstige technische hulpmiddelen die op een andere, meer invasieve wijze metingen zouden verrichten (zie ook de reactie op de adviezen in paragraaf 6 van het algemeen deel). Met het woord 'toezicht' wordt tot uitdrukking gebracht dat het kan gaan om een continue monitoring.

Artikel III

Dit artikel bevat een gebruikelijke inwerkingtredingsbepaling. De datum van inwerkingtreding zal te zijner tijd bij koninklijk besluit worden bepaald.

De Minister van Justitie en Veiligheid,