



Het alcoholslot; een maatregel of straf?

Het alcoholslotprogramma heeft ondertussen het nodige stof doen opwaaien. Hoewel de maatregel bijzonder geschikt lijkt om onder invloed verkerende bestuurders van de weg te houden en het ongemak voor bestuurders op het oog gering is, blijken de gevolgen in de praktijk voor sommige bestuurders desastreus. Voor hen vormt de maatregel, die vaak boven op een strafrechtelijke rijontzegging komt, een extra straf. De vraag is of deze dwingendrechtelijke bestuursrechtelijke maatregel ook in juridische zin als bestraffing (in de zin van artikel 6 EVRM) kan worden aangemerkt, zodat bij oplegging ervan een belangenafweging moet plaatsvinden.

Het alcoholslotprogramma (hierna: ASP) is in 2011 ingevoerd. In 2012 is door het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) aan 4252 bestuurders een ASP opgelegd² waarvan ruim 1400 daadwerkelijk met het programma zijn gestart.³ Als de bestuurder deelname weigert, blijft dat niet zonder gevolgen, aldus het CBR: 'Ten eerste mag hij of zij vijf jaar geen voertuig besturen waar een rijbewijs voor nodig is (behalve een bromfiets). Daarna kan de betrokkene een aanvraag voor een Verklaring van geschiktheid indienen bij het CBR. Maar ook dan is de kans aanwezig dat de deelnemer alsnog het alcoholslotprogramma moet doorlopen.'⁴ Anderhalf jaar na invoering ervan liet het CBR weten dat het programma een groot succes zou zijn.⁵ Het lijkt echter dat de gevolgen ervan pas 'eerst na grootschalige toepassing de media bereiken'.⁶ In de media is als tegengeluid te horen dat het een veel te zware maatregel is.⁷ Ten eerste klagen bestuurders dat zij zich dubbel gestraft voelen wanneer zij naast de straf-

vervolgung door justitie ook het ASP krijgen opgelegd door het CBR. Ten tweede is het programma een probleem voor de bestuurder met een groot (C of D) rijbewijs, omdat het alcoholslotprogramma niet geldt voor een bus of vrachtwagen. De PvdA en het CDA hebben reeds verklaard dat hierin verandering moet komen en minister Schultz heeft toegezegd deze mogelijkheid te gaan onderzoeken.⁸ Tot slot blijkt de samenloop met de strafrechtelijke afhandeling van de zaak door justitie problematisch.

Het ASP wordt daarom niet zonder meer door alle bestuurders geaccepteerd; slechts een derde laat het slot daadwerkelijk in zijn auto inbouwen. Alle tegen het CBR gevoerde juridische procedures lopen echter op niets uit. Hoewel, in beroep heeft de bestuursrechter recentelijk in twee zaken geoordeeld dat de ongeldigverklaring van het C-rijbewijs voor 24 maanden, als gevolg van een ASP, als *criminal charge* moet worden aangemerkt en tevens niet evenredig is voor de bestuurder.⁹

1 In de afgelopen twee jaar zijn door Van Oosten Advocaten, mede door de auteurs, meer dan 700 procedures tegen het CBR gevoerd.
 2 Jaarverslag CBR 2012, p. 10, www.cbr.nl/brochure/CBRjaarverslag2012.pdf.
 3 Jaarverslag CBR 2012, p. 10, www.cbr.nl/brochure/CBRjaarverslag2012.pdf.
 4 <http://cbr.nl/asp.pp>.
 5 Nos.nl, 'CBR: Alcoholslot is een succes', 23 juni 2012. Te vinden via www.nos.nl/video/387406-cbr-alcoholslot-is-een-succes.html
 6 A.R. Hartmann en H.J.B. Sackers, 'Bestuursstrafrecht', DD 2013.
 7 Zie bijv. Eenvandaag.nl, 'Alcoholslot: een kostbare zaak', 19 januari 2013.

8 RTL.nl, 'PvdA en CDA willen niet alleen alcoholslot in auto's', 'Alcoholslot in bussen en vrachtwagens', 30 januari 2012, www.rtl.nl/components/actueel/rtlnieuws/2013/01_januari/30/binnenland/ook-alcoholslot-voor-bus-en-truckchauffeur.xml. Nrc.nl, 'Schultz wil ook alcoholslot voor truckers en buschauffeurs', 30 januari 2013, <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/01/30/schultz-wil-ook-alcoholslot-voor-truckers-en-buschauffeurs/>.
 9 Rb. Haarlem 21 december 2012, LJN BY7669. Rb. Breda (vzr.) 14 feb. 2013, LJN BZ1544.

In dit artikel wordt eerst nader uitgelegd wat het ASP inhoudt en wat de wetgever met het programma heeft beoogd. Voorts wordt uiteengezet wat de consequenties van het ASP in de praktijk zijn. Verder wordt de Nederlandse jurisprudentie in deze context besproken. Tot slot wordt de vraag beantwoord of deze maatregel niet alleen als straf wordt *ervaren*, maar ook als een straf dient te worden *beschouwd* in de zin van artikel 6 EVRM. Wij concluderen dat dit – onder omstandigheden – het geval is.

1 Het alcoholslotprogramma

Bestuurders die deelnemen aan het alcoholslotprogramma worden verplicht een startonderbreker in hun auto in te bouwen. Voordat de auto kan worden gestart, moet men blazen. Is er te veel alcohol gedronken dan start de auto niet.¹⁰ De bestuurder moet in de eerste zes maanden de gegevens van het blazen elke 46 dagen laten uitlezen bij een uitleestation. Deze worden door het CBR geanalyseerd. Verloopt de deelname aan het ASP goed, dan kan het slot om de 92 dagen worden uitgelezen. Wanneer de bestuurder niet correct meewerkt, kan de programmaduur worden verlengd, of wordt verdere deelname aan het programma ontzegd.

Het CBR legt deze maatregel op aan bestuurders die door de politie in het verkeer worden aangehouden met een promillage tussen 1,3 en 1,8 (5 à 8 alcoholische consumpties).¹¹ Beginnende bestuurders, die nog geen vijf jaar hun rijbewijs hebben, krijgen deze maatregel opgelegd als zij worden aangehouden met een promillage tussen 1,0 en 1,8 (4 à 8 alcoholische consumpties).¹² Op basis van het geconstateerde promillage doet de politie een mededeling ex artikel 130 Wegenverkeerswet 1994 aan het CBR, waarna het CBR aan de betrokkene – behoudens contra-indicaties¹³ – het alcoholslotprogramma oplegt.

De bestuurder dient vervolgens deel te nemen aan een twee jaar durend programma. Gedurende dit programma kan een speciaal rijbewijs B met code 103 'rijden met een alcoholslot' bij de gemeente worden aangevraagd.¹⁴ Mocht de bestuurder

ook in het bezit zijn van een rijbewijs met andere rijbewijs-categorieën, dan wordt dit tijdens deelname aan het ASP ongeldig verklaard.¹⁵

Bestuurders zijn eveneens verplicht in de eerste zes maanden deel te nemen aan een motivatieprogramma van drie dagdelen. Tijdens deze groepsessies dienen zij te leren een scheiding te maken tussen het gebruik van alcohol en het besturen van een motorrijtuig. Voorts dienen zij zicht te krijgen op hun persoonlijk alcoholgebruik.¹⁶

De bestuurder wordt bij het opleggen verplicht € 306 aan het CBR te voldoen en bij het uitvoeren van het ASP nog eens € 760.¹⁷ Daarmee worden de kosten voor de begeleiding door het CBR en de deelname aan het motivatieprogramma vergoed. De bestuurder dient zich eerst te melden bij een erkend alcoholslotleverancier.¹⁸ Op dit moment is de enige erkende alcoholslotleverancier Dräger. Zij bieden drie soorten leasepakketten aan, waarvan de prijzen variëren tussen € 2.771 en € 3099 (excl. btw).¹⁹ Dit betekent dat de *minimale* kosten voor deelname aan het ASP € 4418,91 (incl. btw) bedragen, die overigens in termijnen worden betaald.

2 De wetgevingsgeschiedenis

De minister van Verkeer en Waterstaat deed in 2008 het wetsvoorstel waarbij de Wegenverkeerswet zou worden uitgebreid met het ASP. Dit wetsvoorstel vloeide voort uit 'de wens en de noodzaak om het aantal verkeersslachtoffers als gevolg van rijden onder invloed van alcohol terug te drin-

3 aanhef en sub a WVV 1994. Voornoemd artikel staat er niet aan in de weg dat in lagere regelgeving kan worden bepaald dat het alcoholslot alleen kan worden ingebouwd in motorrijtuigen van één categorie. Art. 132b lid 3 aanhef en sub a WVV 1994 biedt hiervoor ook de mogelijkheid. Op grond van art. 132a lid 1 van het Reglement rijbewijzen wordt een alcoholslot alleen ingebouwd in motorrijtuigen van de rijbewijscategorie B, met uitzondering van driewielige motorrijtuigen die onder deze rijbewijscategorie vallen.

15 Dit volgt uit art. 132b lid 1 en 2 WVV 1994.

16 www.cbr.nl/11018.pp.

17 Deze tarieven zijn door het CBR vastgelegd en staan op de tarievenlijst 2012, <http://cbr.nl/brochure.pp?id=57>. Onder de kosten voor de uitvoering van het programma wordt verstaan, de kosten voor de begeleiding door het CBR en de deelname aan het motivatieprogramma.

18 Het toezicht op de alcoholsloten en de installateurs is een taak van de RDW.

19 D-mobile leasepakket kost € 109 per maand + € 355 opstartkosten (totaal bij vooruitbetaling € 2.771). Hieronder begrepen is de inbouw incl. beugel voor handset, instructie, vijf mondstukjes, tien reguliere uitlezingen en uitbouw. Het D-security leasepakket kost € 114,50 per maand + € 355 opstartkosten (totaal bij vooruitbetaling € 2.895). Een extra service is de diefstalverzekering. Het D-security comfort leasepakket kost € 124,50 per maand + € 355 opstartkosten (totaal bij vooruitbetaling € 3.099). Een extra service is de haal- & brengservice bij inbouw. Deze prijzen zijn te vinden op http://www.draeger.nl/local/IK/PDF/leasepakketten_3752_nl.pdf.

10 Bij meer dan 0,2 promille of 88 ug/l.

11 Art. 17 lid 1 sub a Regeling rijvaardigheid en rijgeschiktheid.

12 Idem.

13 Bijv. als de bestuurder in de afgelopen vijf jaar eerder een alcoholslotprogramma heeft gevolgd of de bestuurder mogelijk aan een ernstige psychiatrische stoornis lijdt.

14 Nadat betrokkene heeft voldaan aan de eisen zoals bedoeld in art. 132c lid 1 aanhef en sub a, b, en c WVV 1994, doet het CBR mededeling aan betrokkene dat hij overeenkomstig de daarvoor bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels een rijbewijs kan aanvragen voor de categorie of categorieën waarvoor hij aan die eisen heeft voldaan, alsmede voor de categorie AM. Dit volgt uit art. 132b lid

gen'.²⁰ Hij uitte de wens om gelet op de cijfermatige gegevens omtrent het aantal verkeersdoden de maatregel in te zetten op 'de zware overtreder'.²¹

Het ASP werd beperkt tot personenauto's om de volgende redenen: 'de regelgeving is minder complex, terwijl eerst ervaring kan worden opgedaan met dit in Nederland nieuwe instrument. Bovendien zal het gemakkelijker zijn om passende locaties te vinden waar de werkzaamheden rondom de inbouw kunnen plaatsvinden.' Bestuurders met een ASP laten rijden in een vrachtwagen (bijvoorbeeld met gevaarlijke stoffen) of bus zou 'op onbegrip' stuiten. Er is daarom ook niet gekozen om een uitzondering te maken voor bestuurders die het (groot) rijbewijs voor hun werk nodig hebben. Van deze categorie bestuurders wordt juist extra verantwoordelijkheidsgevoel verwacht ten opzichte van medeweggebruikers, aldus de wetgever.²²

Opvallend is dat in Zweden het alcoholslot juist (vooral) als preventieve maatregel wordt ingebouwd in categorieën

Opvallend is dat in Zweden het alcoholslot juist (vooral) als preventieve maatregel wordt ingebouwd in categorieën voertuigen die dienen als beroepsvervoer, zoals vrachtwagens, (school)bussen en taxi's

voertuigen die dienen als beroepsvervoer, zoals vrachtwagens, (school)bussen en taxi's. Volgens de Zweedse wetgever lenen dus ook andere voertuigcategorieën zich ervoor om door inbouwen van het ASP extra veiligheid te creëren en een scheiding tussen het gebruik van alcohol en het gebruik van motorrijtuigen aan te leren.

De optimale duur van het ASP was volgens de minister afhankelijk van de vraag hoeveel moeite de bestuurder heeft om onderscheid te leren maken tussen het besturen van een motorrijtuig en het gebruik van alcohol. Aanvankelijk was voorgesteld het CBR de bevoegdheid toe te kennen het ASP eenmalig met zes maanden te verlengen. De Raad van State meende echter dat zes maanden een te korte periode is om te kunnen beoordelen of de bestuurder (inmiddels) het onderscheid weet te maken tussen alcoholgebruik en verkeersdeelname.²³ De regering heeft daarom uiteindelijk het CBR

de bevoegdheid gegeven het ASP, na de standaardduur van twee jaar, telkens te verlengen met zes maanden zolang de bestuurder nog niet voldoende heeft geleerd.²⁴ Zodoende kan de bestuurder, zo is ook de wens van de wetgever, gedurende jaren – financieel – afhankelijk zijn van het CBR.

3 Het alcoholslotprogramma in de praktijk

De wetgever heeft ervoor gekozen het ASP in de vorm van een dwingendrechtelijke bestuursrechtelijke maatregel op te leggen. Dit betekent dat persoonlijke omstandigheden geen enkele rol spelen bij de beslissing een ASP op te leggen, omdat geen belangenafweging kan plaatsvinden. De consequenties zijn dientengevolge, zo blijkt ook uit onze praktijk, uiteenlopend en niet altijd (even) gering.

Verlies van baan en inkomsten

Bestuurders met een categorie C- of D-rijbewijs worden hoe dan ook meer benadeeld dan andere bestuurders. Zij lopen door de ongeldigverklaring van hun groot rijbewijs het risico hun baan te verliezen, omdat zij minimaal twee jaar lang niet op een vrachtwagen of bus mogen rijden. Dit geldt overigens ook voor een taxichauffeur zonder eigen taxi, die ook geen alcoholslot kan laten inbouwen. Verlies van een baan betekent verlies van inkomen. Bovendien is het volgens J. Anker soms onzeker of de bestuurder een uitkering kan krijgen, omdat niet zelden gemeld wordt dat sprake is van verwijtbare werkloosheid.²⁵

Het CBR maakt ook geen onderscheid tussen *first offenders* en recidivisten. Ook een internationaal vrachtwagenchauffeur die zijn werk al 40 jaar naar behoren verricht moet als gevolg van een eenmalige fout zijn baan opgeven. De gevolgen behoren simpelweg tot de risicosfeer van de bestuurder.

Kosten niet kunnen opbrengen

Wij horen regelmatig van cliënten dat zij de kosten van een ASP niet kunnen opbrengen. Zij komen dan gedurende vijf jaar niet in aanmerking voor een rijbewijs. Bij verlies van een baan, als gevolg van de ongeldigverklaring van het rijbewijs door het CBR of de oplegging van een rijontzegging door de strafrechter, is het bovendien extra problematisch het forse bedrag van € 4418,91 voor het programma te betalen. Ook moet de bestuurder die niet over een eigen auto beschikt een auto aanschaffen om aan het ASP te kunnen deelnemen. Hoewel het toegestaan is een alcoholslot in een auto met een kenteken op naam van een ander in te laten bouwen, zal het niet eenvoudig zijn iemand hiertoe bereid te

20 Kamerstukken II 2008/09, 31 896, nr. 3, p. 1.

21 Ibid. <http://cbr.nl/asp.pp>, p. 7.

22 Ibid., p. 17.

23 Ibid., p. 22.

24 Ibid., p. 23.

25 J. Anker, redactioneel, *NbSr* 2013/83, jrg. 17, afl. 3a, p. 2.

vinden. Deze eigenaar zal immers ook altijd voor het starten van het voertuig moeten blazen, welke uitkomsten overigens aan de ASP-deelnemer worden toegerekend.

Slechts één erkende installateur

Hoewel het de bedoeling van de wetgever is geweest een installateur te kunnen kiezen, evenals een systeem waarbij marktwerking de kosten van het ASP redelijk houdt,²⁶ blijkt in de praktijk dat slechts één installateur een erkenning van de Rijksdienst Wegverkeer (RDW) heeft verkregen. De hierdoor ontstane machtsmonopolie van één firma heeft erin geresulteerd dat de kosten – zoals gezegd – niet alleen zeer hoog zijn, maar ook blijven.

Langdurige afwezigheid of ziekte

De uitleesdata worden door het CBR bekend gemaakt en kunnen onder geen beding worden verplaatst. Indien het alcoholslot niet binnen de gestelde termijn wordt uitgelezen, blokkeert de auto. Voor iemand die langdurig ziek is of bijvoorbeeld voor zakelijke doeleinden regelmatig langere tijd in het buitenland verblijft, kan dit uiterst problematisch zijn. Tenzij een derde bereid is het voertuig, dat dan wel in Nederland moet blijven, bij elk uitleesmoment ter controle aan te bieden.

Tot slot dient te worden vermeld dat indien de bestuurder bereid is deel te nemen, maar als gevolg van een van bovenstaande obstakels simpelweg niet kan deelnemen, dit zonder meer leidt tot een ongeldig rijbewijs voor de duur van zestig maanden.

4 Samenloop met de strafzaak

De bestuurder is verplicht tot overgifte van zijn rijbewijs aan de politie bij een aanhouding wegens rijden onder invloed.²⁷ Vervolgens wordt door de politie een mededeling gedaan aan het CBR,²⁸ maar ook de officier van justitie komt in het spel. Binnen tien dagen dient de officier van justitie namelijk een beslissing te nemen over de mogelijke inhouding van het rijbewijs.²⁹ In vrijwel alle gevallen zal de officier van justitie het rijbewijs van de bestuurder die is aangehouden met een promillage waarvoor een ASP wordt opgelegd, inhouden.³⁰ Tegen de inhouding van het rijbewijs kan een klaagschrift

worden ingediend ter griffie van de rechtbank in het arrondissement waar het feit is begaan.³¹

Uit wetsgeschiedenis en jurisprudentie volgt dat de officier van justitie voordat hij beslist een rijbewijs in te houden telkens opnieuw moet beoordelen 'of van de bestuurder, indien hij de beschikking over zijn rijbewijs zou herkrijgen, ook thans nog een zodanige bedreiging van de veiligheid op de

Het CBR maakt ook geen onderscheid tussen *first offenders* en recidivisten

weg zou zijn te duchten, dat daardoor een verdere inhouding van het ingevorderde rijbewijs zou zijn gerechtvaardigd'.³² Door de oplegging van het ASP wordt deze bedreiging, en derhalve het recidivegevaar, op korte termijn aanzienlijk beperkt. Het ligt daarom in de rede – behoudens bijzondere omstandigheden – dat de bestuurder het rijbewijs van de rechter zal terugkrijgen.³³

De strafzaak dient binnen zes maanden na de dag van de invordering op zitting te staan, tenzij het rijbewijs niet is ingehouden dan wel is teruggegeven.³⁴ In dat geval kan het lang duren – in sommige gevallen wel een jaar – voordat de bestuurder gedagvaard wordt om bij de politierechter te verschijnen. Dat kan zeer problematisch voor hem zijn. Zoals het CBR namelijk ook in haar correspondentie aan hem meedeelt, wordt verwacht dat hij zelf een inschatting maakt of het zinvol is reeds aan het alcoholslotprogramma deel te nemen. Het CBR verklaart namelijk het rijbewijs B met code 103 'rijden met een alcoholslot' direct ongeldig wanneer een onvoorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid van kracht wordt. Uit de praktijk blijkt dat het CBR hiertoe daadwerkelijk overgaat. Waarschijnlijk wordt het door de RDW op de hoogte gebracht van een door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke rijontzegging. Enkel in het geval iemand met minder dan 650 ug/l is aangehouden, schrijven de oriëntatiepunten voor straf toe-

26 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 896 nr. 3, p. 27 en 31.

27 Art. 165 lid 2 sub a en b WVV 1994.

28 Art. 130 WVV 1994.

29 Art. 164 lid 5 en 6 WVV 1994.

30 De bestuurder die een ASP krijgt opgelegd is minimaal met een promillage van 570 ug/l aangehouden. Ook indien de oriëntatiepunten voor straftoemeting voor de rechterlijke macht een voorwaardelijke rijontzegging adviseren, is het niet ongebruikelijk dat het CVOM beslist tot inhouding van het rijbewijs.

31 Art. 164 lid 8 WVV 1994.

32 *Kamerstukken II* 1987/88, 20 591, nr. 3 (MvT bij de wijziging van de Wegenverkeerswet (invordering en inhouding van rijbewijzen)). De MvT van de WVV 1994 sluit zich hierbij aan, zie *Kamerstukken II* 1994/95, 24 112, nr. 3: 'Een inhouding door de officier van justitie is gerechtvaardigd indien de aard van de overtreding zodanig is dat er gevaar bestaat voor recidive.'

33 Derhalve bevreedt het ons op zich dat de officier van justitie – behoudens enkele uitzonderingen – altijd eerst tot inhouding van het rijbewijs beslist, nu deze toch eenzelfde afweging als de rechter dient te maken.

34 Art. 164 lid 6 WVV 1994.

meting en LOVS-afspraken³⁵ aan de rechterlijke macht voor dat – behoudens recidive – hiervoor een voorwaardelijke rijontzegging wordt opgelegd.³⁶ In dat geval is het risico op onverhoopte doorkruising van het ASP door een onvoorwaardelijke rijontzegging vrij klein. Overigens leert de praktijk (zo hebben wij zelf ervaren en horen wij van collega's) dat politierechters zelden de oriëntatiepunten volgen indien zij ter zitting op de hoogte raken van het ASP-besluit en de onomkeerbare consequentie die een onvoorwaardelijke rijontzegging daarvoor heeft. De omstandigheid dat het

Het ASP dient juist te worden beschouwd als een tegemoetkoming aan 'zware drinkers', die met een ASP alsnog kunnen blijven deelnemen aan het verkeer

CBR het pas verkregen ASP-rijbewijs ongeldig zal verklaren wordt in de persoonlijke omstandigheden meegewogen, waardoor van een onvoorwaardelijke rijontzegging (alsnog) wordt afgezien.³⁷ Politierechters geven ter zitting soms ook aan dat, als reeds wordt deelgenomen aan het ASP, zij zich bij het bepalen van een passende straf aan handen en voeten gebonden voelen.

Kortom, als de bestuurder (te allen tijde) het risico wil vermijden dat de betaalde € 4418,91 voor het programma verloren gaat, dan moet hij wachten totdat de politierechter een straf heeft opgelegd, een eventueel hoger beroep is doorlopen en de onvoorwaardelijke rijontzegging volledig achter de rug is. Risicomijding betekent zodoende dat deelname aan het ASP in sommige gevallen wel een jaar of mogelijk zelfs langer moet worden uitgesteld. Het rijbewijs blijft al die tijd ongeldig.

5 Jurisprudentie

Een snelle zoekopdracht op rechtspraak.nl levert negentien gepubliceerde bestuursrechtelijke uitspraken omtrent het

ASP op.³⁸ Uit deze jurisprudentie blijkt – kort samengevat – dat de bestuursrechter het APS niet als leedtoevoegend beschouwt en derhalve niet als een *criminal charge* kwalificeert.³⁹ Slechts in twee zaken oordeelde de bestuursrechter anders.

De bestuursrechter in Haarlem was de eerste die het op 21 december 2012 aandurfde te oordelen dat het besluit tot oplegging van een ASP moest worden vernietigd wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel.⁴⁰ Eiser betrof een vrachtwagenchauffeur die door verplichte deelname aan het ASP zijn C-rijbewijs feitelijk voor ten minste 24 maanden was kwijtgeraakt, terwijl hij evident voor zijn inkomen van dit rijbewijs afhankelijk was. De rechter oordeelde dat onder de gegeven omstandigheden het ASP een punitief karakter heeft en er dientengevolge sprake is van een *criminal charge*. Ook de voorzieningenrechter in Breda oordeelde meer recent dat het ASP wel degelijk een punitief karakter kent wanneer door oplegging van het ASP het C-rijbewijs voor ten minste 24 maanden ongeldig wordt.⁴¹

Het CBR blijft zich daarentegen – kort gezegd – op het standpunt stellen dat de wetgever de maatregel bestuursrechtelijk en niet strafrechtelijk heeft gekwalificeerd en deze enkel tot doel heeft de verkeersveiligheid te bevorderen door een gedragsverandering te bewerkstelligen.⁴² Het ASP dient juist te worden beschouwd als een tegemoetkoming aan 'zware drinkers', die met een ASP alsnog kunnen blijven deelnemen aan het verkeer. Het wordt vooralsnog onwenselijk geacht om in categorie C- of D-voertuigen een alcoholslot in te bouwen, aldus het CBR, vanwege het grotere gevaar voor de verkeersveiligheid dat gevormd wordt door zware drinkers in deze voertuigen.⁴³ Hier staat tegenover dat andere beroepschauffeurs, waaronder taxichauffeurs, koeriers, chauffeurs van schoolbusjes, regiotaaxi's en belbussen – die mogelijk ook kwetsbare personen vervoeren – met behoud van hun B-rijbewijs nog wel hun werk kunnen uitvoeren, indien zij in het bezit zijn van een eigen voertuig met een alcoholslot. Het CBR heeft – vanzelfsprekend – tegen beide voornoemde uitspraken hoger beroep ingesteld.

Het opleggen van een ASP is dwingendrechtelijk bepaald, zodat het CBR geen discretionaire bevoegdheid toekomt. Dit

35 Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken, september 2012. Te vinden via www.rechtspraak.nl.

36 Met dit promillage wordt een voorwaardelijke rijontzegging van zes maanden geadviseerd en een boete van € 650. Dit geldt niet voor de beginnend bestuurder.

37 Zo is soms zelfs uitdrukkelijk door de politierechter ter zitting meegedeeld.

38 Er is gezocht op 'alcoholslotprogramma' in de gepubliceerde bestuursrechtelijke procedures.

39 Rb. Utrecht (vzr.) 9 augustus 2012, LJN BX6088.

40 Rb. Haarlem 21 december 2012, LJN BY7669.

41 Rb. Breda (vzr.) 14 februari 2013, LJN BZ1544.

42 Ibid.

43 Ibid.

betekent dat het CBR de bestuurder de verplichting oplegt deel te nemen aan een alcoholslotprogramma op grond van artikel 132b WVV 1994, zonder daaraan voorafgaand een belangenafweging te maken. Argumenten ten aanzien van proportionaliteit, gelijkheid, draagkracht enzovoort spelen dus geen enkele rol. Deze argumenten worden door zowel het bestuursorgaan als de rechter terzijde geschoven. De persoonlijke belangen en omstandigheden van bestuurders kunnen zodoende niet worden afgewogen tegen de argumenten van de wetgever. Het argument dat het ASP enkel voor categorie B-rijbewijzen moet gelden, omdat dit technisch gezien gemakkelijker zou zijn en de complexiteit van de (nieuwe) regelgeving beter te overzien zou zijn, is derhalve zonder meer doorslaggevend.

Indien echter sprake is van een *criminal charge*, zoals in eerder genoemde twee zaken, moet wel een belangenafweging worden gemaakt. In deze zaken oordeelde de bestuursrechter dat de beslissing van het CBR een ASP op te leggen wel indringend getoetst dient te worden aan het evenredigheidsbeginsel. Het verliezen van een baan als vrachtwagenchauffeur en het daardoor niet langer kunnen voorzien in het eigen levensonderhoud werden als onevenredig nadelige gevolgen beschouwd. De pragmatische keuze van de wetgever om het ASP alleen te laten inbouwen in personenauto's woog (in deze zaken) volgens de rechter niet op tegen deze zware consequenties.

De Raad van State heeft zich over de vraag of het ASP een punitief karakter heeft nog niet uitgelaten, maar zal het hoger beroep tegen voornoemde uitspraken versneld op zitting brengen.⁴⁴ Vele vrachtwagenchauffeurs wachten daarom momenteel vol spanning op het (eind)oordeel van de Raad van State.

Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State kan een besluit tot ongeldigverklaring van het rijbewijs voor de duur van ten minste een jaar niet als een *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM worden aangemerkt.⁴⁵ Het gaat hierbij om gevallen waarbij het rijbewijs ongeldig is verklaard nadat uit (psychiatrisch) onderzoek is gebleken dat de bestuurder niet rijgeschikt dan wel rijvaardig (meer) was. De vraag is of de Raad van State hetzelfde standpunt zal innemen in de gevallen waarbij het C- of D-rijbewijs voor ten minste twee tot maximaal vijf jaar ongeldig wordt verklaard, enkel omdat een

ASP (nog) niet in bussen dan wel vrachtwagens mag worden ingebouwd.

6 Criminal charge?

Bij de beoordeling of sprake is van een *criminal charge* moeten – volgens de Engel-criteria – de volgende aspecten in aanmerking worden genomen: (1) de kwalificatie die de wetgever aan de maatregel geeft, (2) de aard van de overtreden norm, en (3) het doel, de aard en de ernst van de maatregel.⁴⁶ Deze drie criteria kunnen elk op zichzelf beschouwd tot de slotsom leiden dat een maatregel (toch) een straf is.⁴⁷ De wetgever heeft de ASP-maatregel duidelijk gekwalificeerd als een dwingendrechtelijke, preventieve bestuursrechtelijke maatregel. Ook het doel ervan is duidelijk: het bevorderen van de verkeersveiligheid en het bewerkstelligen van een gedragsverandering bij zware drinkers. Minder evident zijn echter de aard en de zwaarte van de maatregel. Over de zwaarte van de ASP-maatregel overwoog de Rechtbank Utrecht recentelijk:

'Het met de maatregel beoogde doel, namelijk enerzijds het verhogen van het bewustzijn van een specifieke groep rijbewijshouders omtrent de gevaren van het rijden onder invloed van alcohol en anderzijds het verbeteren van de veiligheid van verkeersdeelnemers, is niet zonder gewicht.'⁴⁸

De vraag of de maatregel qua aard en ernst als *criminal charge* moet worden aangemerkt, staat los van de individuele omstandigheden van het geschil dat de rechter voor heeft liggen.⁴⁹ Het gaat zodoende niet om concrete, individuele omstandigheden maar om de wijze waarop de bestuursrechtelijke maatregel is aangekleed en het effect ervan voor een bepaalde categorie bestuurders.

In de zaak Nilsson tegen Zweden oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in 2005 dat het ongeldig verklaren van een rijbewijs voor de duur van achttien maanden op zichzelf zo veel gewicht toekomt dat op basis hiervan reeds gesproken kan worden van een punitieve sanctie. Deze maatregel werd in Zweden door een bestuursorgaan opgelegd naar aanleiding van, maar niet als automatisch gevolg van, een strafrechtelijke veroordeling.

44 Een aantal van dergelijke zaken staat op de zitting van 30 mei 2013 gepland. De uitspraak volgt doorgaans binnen zes weken. Wij verwachten dat vanwege de complexiteit van deze zaken, de termijn om uitspraak te doen met (in ieder geval) zes weken zal worden verlengd.

45 Zie bijv. RvSt. 15 januari 2001, LJN AA9919, en 27 juli 2011, LJN BR3238.

46 Zie o.a. EHRM nr. 26780/95 (*Escoubet/België*), § 32, EHRM 23 september 1998 (*Malige/Frankrijk*), § 35, en EHRM 7 november 2000, nr. 45282/99 (*Blokker/Nederland*).

47 RvSt. 27 juli 2011, LJN BR3238.

48 Rb. Utrecht (vzr.) 9 augustus 2012, LJN BX6088.

49 Ibid.

‘What is more, in the view of the Court, the severity of the measure – suspension of the applicant’s driving licence for 18 months – was in itself so significant, regardless of the context of his criminal conviction, that it could ordinarily be viewed as a criminal sanction.’⁵⁰

De zwaarte van de administratieve maatregel is dus zodanig dat deze, los van de strafrechtelijke veroordeling waaruit deze voortvloeide, kan worden beschouwd als een *criminal charge*. In de zaak Nilsson liet het EHRM zich enkel uit over de vraag of artikel 4 van protocol nr. 7 van het EVRM (ne bis in idem), en niet artikel 6 EVRM, was geschonden. Het EHRM lijkt in bovengenoemde overweging echter vooruit te lopen op toekomstige procedures op dit vlak. Het geeft namelijk te kennen dat bij de beoordeling of sprake is van een *criminal charge* het zwaartepunt – ondanks de bestuursrechtelijke kwalificatie van de maatregel – kan komen te liggen bij het derde aspect van de Engel-criteria: de ernst van de maatregel. Dit criterium geeft dan de doorslag.

Eerder oordeelde het EHRM in de zaak Malige tegen Frankrijk dat een bestuurlijke beslissing om een puntenrijbewijs ongeldig te verklaren na een aantal ‘strafpunten’ – ondanks het administratieve karakter – evenwel als *criminal charge* moet worden beschouwd. Het Hof overweegt hierbij dat de maatregel, qua ernst, een leedtoevoegend en afschrikwekkend karakter kent:

De zwaarte van de administratieve maatregel is dus zodanig dat deze, los van de strafrechtelijke veroordeling waaruit deze voortvloeide, kan worden beschouwd als een *criminal charge*

‘It is indisputable that the right to drive a motor vehicle is very useful in everyday life and for carrying on an occupation. The Court, like the Commission, accordingly infers that, although the deduction of points has a preventive character, it also has a punitive and deterrent character and is accordingly similar to a secondary penalty.’⁵¹

Gelet op bovenstaande jurisprudentie zal voor de grootste groep bestuurders het preventieve, bestuursrechtelijke karakter van het ASP (bevorderen van de verkeersveiligheid en

bewerkstelligen van gedragsverandering) doorslaggevend zijn bij het antwoord op de vraag of er sprake is van een *criminal charge*. Het alcoholslot is voor deze groep bestuurders geen zwaarwegende of leedtoevoegende maatregel, zoals bedoeld in de jurisprudentie van het EHRM.

Daarnaast volgt uit deze jurisprudentie dat een maatregel waarbij een rijbewijs zonder meer ongeldig wordt verklaard voor (langer dan) achttien maanden, zoals in Nilsson tegen Zweden het geval was, als een *criminal charge* kan worden beschouwd. In een dergelijk geval weegt de aard en de ernst van het geval zodanig zwaar dat is voldaan aan het derde Engel-criterium. Zoals gezegd kan dan – ook zonder dat aan de andere twee Engel-criteria is voldaan – sprake zijn van een *criminal charge*. Onzes inziens betekent het voorgaande dat voor drie categorieën bestuurders het alcoholslotprogramma als *criminal charge* is aan te merken.

Ten eerste heeft het ASP voor beroepschauffeurs, die voor hun inkomen van een C- of D-rijbewijs afhankelijk zijn, een sterk leedtoevoegend karakter. Hun groot rijbewijs wordt immers voor de duur van ten minste twee jaar ongeldig verklaard. Qua aard en ernst dient de maatregel daarom als *criminal charge* te worden aangemerkt. Net als in Zweden kan de wetgever er eenvoudig voor kiezen – los van pragmatische argumenten – het ASP voor meer voertuigen dan alleen personenauto’s mogelijk te maken. Nu kan alleen een rijbewijs B (met code 103) worden verkregen tijdens deelname aan het ASP. Hierdoor krijgen beroepschauffeurs in feite een beroepsverbod voor zeker twee jaar opgelegd.⁵²

Ten tweede heeft het ASP een punitief karakter wanneer een bestuurder uit het programma wordt gezet als automatisch gevolg van het feit dat hij door de politierechter een onvoorwaardelijke rijontzegging heeft opgelegd gekregen. Voor deze groep gaat het niet zozeer om het eerste besluit waarbij het ASP is opgelegd, maar om het (latere) besluit waarbij het CBR ten gevolge van de strafrechtelijke veroordeling de deelname aan het ASP abrupt beëindigt. In dat geval dient de bestuurder immers ofwel vijf jaar te wachten tot hij weer in aanmerking komt voor een ‘gewoon’ rijbewijs ofwel de kosten van het ASP opnieuw te voldoen, nadat de door de rechter opgelegde rijontzegging is verlopen. Om opnieuw te kunnen deelnemen moet het alcoholslot eerst verplicht worden verwijderd, waarna het vervolgens wederom kan worden ingebouwd, met alle kosten van dien. Ook de motivatiecur-

50 EHRM 13 december 2005, LJN AV3572 (Nilsson/Zweden).

51 EHRM 23 september 1998 (Malige/Frankrijk), § 39.

52 In dat opzicht is de wetgeving al eerder gewijzigd, namelijk door het ASP (met terugwerkende kracht) niet meer op te leggen aan bestuurders die op de brommer of scooter zijn aangehouden. Het ASP wordt voor deze groep bestuurders door de wetgever niet als geschikte maatregel gezien en deze kon eenvoudig worden teruggedraaid. Eenzelfde afweging dient te worden gemaakt aangaande de beroepschauffeur.

sus moet opnieuw worden gevolgd.

Uit de zaken Nilsson en Malige blijkt dat het EHRM bij de vraag of sprake is van een criminal charge meeweegt of de maatregel (automatisch) wordt opgelegd na een strafrechtelijke veroordeling. Dit volgt uit de eerdere beslissing in de zaak Welch, waarin het Hof bepaalde dat

'[t]he wording of Article 7 § 1, second sentence, indicates that the starting-point in any assessment of the existence of a penalty is whether the measure in question is imposed following conviction for a "criminal offence".⁵³

De Nederlandse bestuursrechter heeft echter over het ASP geoordeeld dat 'vast staat dat de procedure tot het opleggen van een ASP een bestuursrechtelijke procedure is die geheel los staat van een eventuele strafprocedure'.⁵⁴

Deze stelling kan echter niet – zonder meer – worden gevolgd, nu het CBR na een strafrechtelijke veroordeling tot een rijontzegging *zonder uitzondering* besluit de bestuurder uit het programma te zetten. Het gevolg hiervan, inhouden de het opnieuw moeten deelnemen aan het ASP om een B-rijbewijs met code 103 te verkrijgen, is dan het directe en automatische gevolg van de strafrechtelijke veroordeling.⁵⁵ Het is dwingendrechtelijk voorgeschreven dat het CBR deelname aan het ASP beëindigt bij een later door de politierechter opgelegde onvoorwaardelijke rijontzegging. Bij deze beslissing worden dus geen persoonlijke omstandigheden meegewogen. De bestuursrechtelijke procedure staat derhalve niet los van de strafrechtelijke procedure. Het besluit tot beëindiging van deelname aan het ASP is zodoende een dusdanig rechtstreeks gevolg van de strafprocedure dat deze beslissing als leedtoevoegend en afschrikwekkend moet worden beschouwd.⁵⁶

Tot slot kan het ASP als een *criminal charge* worden aange-

merkt in gevallen waarin financiële draagkracht deelname aan het ASP onmogelijk maakt. De maatregel heeft dan vanwege de ernst van de gevolgen een punitief karakter. Het CBR stelt zich op het standpunt dat deelname aan de maatregel in feite juist voorkomt dat de bestuurder zijn rijbewijs voor vijf jaar kwijt raakt.⁵⁷ Indien deze weg echter – vanuit financieel oogpunt – door een bestuurder niet bewandeld kan worden, zijn de consequenties zo fors dat de maatregel als leedtoevoegend kan worden beschouwd. Uiteraard zal er altijd een groep in de samenleving zijn waarvoor een bepaalde uitgave niet is op te brengen. In dit geval stellen wij ons echter op het standpunt dat ten aanzien van het ASP – zoals de wetgever heeft beoogd – marktwerking dient te ontstaan. Het bedrag dat nu moet worden betaald is namelijk zo hoog dat zelfs de bestuurder met een bovenmodaal inkomen meer dan even moet slikken voordat aan de maatregel kan worden deelgenomen.

7 Conclusie

De bestuurder ervaart de oplegging van een alcoholslotprogramma door het CBR zonder enige twijfel als een straf. In de praktijk zien wij dat bestuurders, zeker vrachtwagenchauffeurs, wanhopig bij de bestuursrechter uitroepen dat zij niet begrijpen hoe het mogelijk is dat zij dubbel gestraft worden. De vraag of ook juridisch gezien sprake is van bestraffing (in de zin van een *criminal charge*) is niet eenvoudig te beantwoorden. Hoewel in het merendeel van de zaken het zwaarrepunt wordt gelegd bij de kwalificatie die de wetgever aan de maatregel geeft en, dientengevolge, een beroep op artikel 6 EVRM wordt afgewezen, wordt in sommige zaken meer gewicht toegekend aan de ernst van de maatregel. Voor dit laatste standpunt is aansluiting te vinden op Europeesrechtelijk niveau. Het arrest *Nilsson/Zweden* toont aan dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens de onvoorwaardelijke ongeldigverklaring van een rijbewijs voor de duur van achttien maanden in beginsel, enkel vanwege de ernst ervan, als punitief beschouwt. Het feit dat de Zweedse wetgever deze maatregel als administratiefrechtelijk had gekwalificeerd en deze een preventief doel kende, was volgens het EHRM derhalve niet – zonder meer – bepalend.

Hierboven hebben wij beschreven voor welke categorieën bestuurders het alcoholslotprogramma als zware, leedtoevoegende maatregel en daarmee als *criminal charge* kan worden gekwalificeerd. Ten eerste is voor beroepsbestuurders met een groot rijbewijs deelname aan het ASP momenteel

53 EHRM 9 februari 1995, nr. 307-A (*Welch/Verenigd Koninkrijk*), § 27.

54 Rb. Haarlem 21 december 2012, LJN BY7669.

55 Dit in tegenstelling tot de uitspraak van 15 januari 2001 waarin de Raad van State bepaalde dat een ongeldigverklaring van het rijbewijs na een psychiatrisch onderzoek naar de rijgeschiktheid geen direct gevolg is van een strafrechtelijke veroordeling (LJN AA9919).

56 Dit was volgens het EHRM niet het geval in de zaak *Nilsson/Zweden*, waarin is overwogen: 'His conviction provided a sufficient ground for withdrawal of his licence. Such a measure was not generally an automatic consequence of a criminal conviction; other factors could be taken into account in a decision on withdrawal and its duration. However, the withdrawal at issue here was a direct and foreseeable consequence of the applicant's conviction for the same offences of aggravated drunken driving and unlawful driving on 21 November 1998, as reflected both in the Board's notification of 5 May 1999 and its decision of 5 August 1999' (zie, *mutatis mutandis*, *Malige/Frankrijk*, § 39).

57 Zo wordt gesteld in het verweerschrift in beroepsprocedure SGR 13 / 527 WVV V228 (nog niet gepubliceerd).

überhaupt niet mogelijk. Ten tweede wordt deelname aan het programma abrupt afgebroken door het opleggen van een onvoorwaardelijke rijontzegging door de politierechter. Tot slot is er een groot aantal bestuurders waarvoor deelname aan het ASP financieel niet haalbaar is. In al deze gevallen kan met deelname aan het ASP de ongeldigverklaring van het rijbewijs niet worden voorkomen, zoals de wetgever beoogde. Bestuurders met een groot rijbewijs of bestuurders die de kosten niet kunnen voldoen, zijn hun rijbewijs bijgevolg geen achttien maanden kwijt (zoals in de zaak Nilsson) maar in ieder geval vierentwintig olopemd tot wel zestig maanden. Gedurende deze (aanzienlijke) periode kan de ongeldigverklaring een aantal ingrijpende, onomkeerbare consequenties hebben, zoals het verlies van inkomen, baan of huis en wat al niet meer zij.

Deze consequenties van het ASP worden door sommige bestuurders begrijpelijk als een straf ervaren en dienen ook als leedtoevoegend te worden gekwalificeerd. Op grond van het bepaalde in artikel 6 EVRM moet zodoende bij het opleggen van het ASP een evenredigheidstoets plaatsvinden. Afgewogen moet worden of, gezien de voor de bestuurder op het spel staande belangen, een dergelijke ingrijpende maatregel wel gerechtvaardigd is.

Op dit moment moet echter zelfs een internationaal vrachtwagenchauffeur die al veertig jaar zijn werk naar behoren verricht als gevolg van een eenmalige fout zijn baan verplicht opgeven. Hoewel door de wetgever is beoogd dat dergelijke gevolgen enkel in de risicosfeer van de bestuurder liggen, lijkt in voornoemde gevallen het ASP te leiden tot allesbepalende levensveranderende en soms ook onomkeerbare situaties, waarvan de gevolgen groter zijn dan alleen het niet kunnen deelnemen aan het verkeer. Daargelaten of het ASP daarom als *criminal charge* moet worden gekenmerkt, is ook zeer de vraag of de wetgever al deze gevolgen heeft beoogd.