

Vergaderjaar 1985–1986

19 285

Wijziging van de Wegenverkeerswet (invoering ademanalyse)

A

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

I. VOORSTEL VAN WET

1. De considerans luidde:
Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is, ter bestrijding van het rijden onder invloed van alcohol, in de Wegenverkeerswet een maximum toelaatbaar alcoholgehalte van de adem op te nemen en voorzieningen te treffen voor een onderzoek van uitgeademde lucht;

2. Artikel I, onderdelen C en D, luidde:

C

In artikel 27, eerste lid, wordt «33a, derde of vijfde lid,» vervangen door: 33a, tweede, zesde of achtste lid,

D

Artikel 33, vierde lid, komt te luiden:
4. Op de eerste vordering van een van de in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering bedoelde opsporingsambtenaren zijn de bestuurder van een voertuig en degene die aanstalten maakt een voertuig te gaan besturen verplicht hun medewerking te verlenen aan een voorlopig onderzoek van uitgeademde lucht en daartoe volgens door de opsporingsambtenaar te geven aanwijzingen ademlucht te blazen in een door die ambtenaar aangewezen apparaat. De

in de vorige volzin genoemde verplichting geldt niet voor degene van wie aannemelijk is, dat het verlenen van medewerking aan het onderzoek voor hem om bijzondere geneeskundige redenen onwenselijk is.

3. Artikel 33a, negende lid (artikel I, onderdeel E) luidde:

9. Indien de verdachte buiten bewustzijn verkeert, kan hem met toestemming van de officier van justitie, een hulpofficier van justitie of een van de daartoe door Onze Minister van Justitie aangewezen ambtenaren van het Korps Rijkspolitie en van de gemeentepolitie, door een arts de in het zesde lid bedoelde hoeveelheid bloed worden afgenomen, tenzij aannemelijk is dat dit bij hem om bijzondere geneeskundige redenen onwenselijk is. Een onderzoek van het bloed vindt niet plaats dan nadat de verdachte in de gelegenheid is gesteld zijn toestemming daartoe te geven. Zo nodig kan hem overeenkomstig het bepaalde in het vijfde lid worden, bevolen zijn medewerking te verlenen. Het zesde lid, eerste volzin, is daarbij van toepassing. Indien de verdachte weigert zijn medewerking te verlenen, wordt het bloedmonster vernietigd.

4. Artikel I, onderdelen F, G en H, luidde:

F

In artikel 35, eerste lid, wordt «33a, derde en vijfde lid,» vervangen door: 33a, tweede, zesde en achtste lid,

G

In artikel 36, derde lid, wordt «33a, derde of vijfde lid,» vervangen door: 33a, tweede, zesde of achtste lid,

H

In artikel 39, eerste lid, wordt «33a, derde of vijfde lid,» vervangen door: 33a, tweede, zesde of achtste lid,

II. MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Paragraaf 1 luidde:

1. Inleiding

In het Nationaal Plan voor de Verkeersveiligheid, dat de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat bij brief van 14 december 1983 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, zijn enige maatregelen aangekondigd ter verbetering van de bestrijding van het rijden onder invloed van alcohol. Een van deze maatregelen betreft de invoering van ademanalyse ter vervanging van de bloedproef als bewijsmiddel (kamerstukken II, 1983–1984, 18 195, nrs. 1–2, blz. 45–46 en nr. 4, blz. 80). In aansluiting daarop

heeft de genoemde staatssecretaris mede namens de andere betrokken bewindslieden bij brief van 14 augustus 1984 de Tweede Kamer geïnformeerd over het standpunt van de regering ten aanzien van het rapport «Alcohol en Verkeer» van de Permanente Contactgroep voor de Verkeersveiligheid. Daarbij is medegedeeld dat er naar werd gestreefd een wetsvoorstel strekkende tot invoering van de ademanalyse omstreeks de zomer van 1985 bij de Tweede Kamer aanhangig te maken (kamerstukken II, 1983-1984, 18 497, nr. 1).

Tijdens de uitgebreide commissievergadering van de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer op 3 september 1984 over het Nationaal Plan voor de Verkeersveiligheid is er van verschillende zijden op aangedrongen de voorbereiding van het bedoelde wetsvoorstel te bespoedigen (Handelingen UCV, 1983-1984, nr. 119). Bij die gelegenheid is door de heer Castricum c.s. een motie ingediend, waarin de regering werd verzocht de noodzakelijke wetswijziging vóór het einde van 1984 aan de Kamer te doen toekomen (kamerstukken II, 1983-1984, 18 195, nr. 12). Deze motie is op 25 september 1984 door de Tweede Kamer aanvaard (Handelingen II, 1984-1985, blz. 127). De beide ondergetekenden hebben hierin aanleiding gevonden het aanvankelijk voorgenomen tijdschema te herzien en er naar te streven de motie zoveel mogelijk uit te voeren.

Het thans aangeboden wetsvoorstel is hiervan het resultaat. De ondergetekenden hechten er aan op te merken, dat ten einde het tijdstip van indiening zoveel mogelijk te bespoedigen, is afgezien van consultaties over de inhoud van het wetsvoorstel. Zij stellen zich evenwel voor alsnog de nodige adviezen in te winnen. Voorts kon geen rekening worden gehouden met de uitkomsten van onderzoeken, die de ondergetekende voor een verantwoorde invoering van de ademanalyse onontbeerlijk achten. Op de aard van deze onderzoeken zal in het vervolg van deze memorie nog worden ingegaan. Tenslotte hebben de ondergetekenden gemeend de inhoud van het wetsvoorstel te moeten beperken tot die zaken, die met de invoering van ademanalyse als bewijsmiddel rechtstreeks samenhangen en die – naar thans valt te overzien – in elk geval regeling behoeven in de wet. Het is dan ook geenszins uitgesloten, dat in een later stadium nog wijzigingen in het

wetsvoorstel noodzakelijk zullen blijken. De ondergetekenden vertrouwen erop dat daartoe ook de mogelijkheid zal bestaan.

2. Paragraaf 2 luidde vanaf de zevende alinea:

Sindsdien heeft zich echter een aantal ontwikkelingen voorgedaan die een hernieuwde beoordeling mogelijk maken. Vooreerst zijn technische verbeteringen aangebracht in de apparatuur benodigd voor de uitvoering van ademanalyse, zodat de daaraan verbonden nadelen althans ten dele konden worden ondervangen. Daarnaast is Engeland per 1 mei 1983 als eerste en tot dusver enige land in Europa overgegaan tot de invoering van ademanalyse als bewijsmiddel. De ervaringen die daarmee zijn opgedaan worden thans geëvalueerd. Het desbetreffende rapport zal naar verwachting in de eerste helft van 1985 verschijnen. Ten slotte is de Permanente Contactgroep voor de Verkeersveiligheid in haar reeds vermelde rapport, aan de hand van een vergelijkend onderzoek naar de voor- en nadelen van bloedproef en ademanalyse, tot de conclusie gekomen dat de invoering van ademanalyse als bewijsmiddel verantwoord kan worden geacht en zeker zal bijdragen aan een effectiever bestrijding van het rijden onder invloed. Zij heeft daaraan de aanbeveling verbonden in de wet een maximum toelaatbaar alcoholgehalte van de adem op te nemen, een constructie die ook in de Engelse wetgeving ter zake wordt toegepast.

Ook wij zijn tot de conclusie gekomen, dat de tijd thans rijp is voor de invoering van ademanalyse als bewijsmiddel. Weliswaar zijn hieraan nog steeds bepaalde nadelen verbonden, op de aard waarvan hierna nog zal worden ingegaan, maar naar ons oordeel kunnen deze niet zo zwaar wegen dat de voordelen van ademanalyse daarmee ongedaan worden gemaakt. Bij deze voordelen denken wij met name aan de mogelijkheid van een meer slagvaardig optreden door de politie en een vergroting van de pakkans, waardoor het rendement van de opsporing kan worden verhoogd. Dit pleit ook voor een spoedige invoering van de ademanalyse, uiteraard met inachtneming van de nodige zorgvuldigheid.

Het voorgaande betekent intussen niet dat de bloedproef geheel door ademanalyse zou kunnen worden vervangen. In de praktijk kunnen zich verschillende situaties voordoen

waarin de ademanalyse hetzij niet bruikbaar is, hetzij mislukt door gebreken in de apparatuur of door toedoen van de verdachte. Wat de eerste betreft valt met name te denken aan gevallen van rijden onder invloed van geneesmiddelen of drugs en aan medische problemen, verwondingen of bewusteloosheid waardoor de verdachte niet dan wel onvoldoende in staat is zijn medewerking te verlenen. Voor al deze gevallen, die in de praktijk naar wij hopen tot een kleine minderheid zullen behoren, zal de bloedproef als subsidiaire onderzoeksmethode beschikbaar moeten blijven. Ook in Engeland is voor dergelijke gevallen de bloedproef gehandhaafd.

Dit maakt het bovendien gewenst er voor te zorgen dat de resultaten van bloedproef en ademanalyse in beginsel gelijkwaardig en even betrouwbaar zijn. Een verdachte zal er geen voordeel of nadeel van mogen ondervinden, dat in zijn geval geen ademanalyse maar een bloedproef is toegepast.

3. Het slot van paragraaf 3 luidde:

Indien een grootheid, hier een alcoholgehalte, een aantal malen wordt gemeten, zal het resultaat van de meting in het algemeen niet steeds exact hetzelfde zijn. Er treedt dan – ook hier – een zekere spreiding op rondom een gemiddelde waarde. Deze omstandigheid, die zich eveneens voordoet bij de bepaling van een bloedalcoholgehalte, noopt tot het invoeren van een bepaalde correctiefactor die voorkomt dat de verdachte hierdoor in een concreet geval wordt benadeeld. De grootte van deze correctiefactor is afhankelijk van de standaarddeviatie van een bepaalde meettechniek in samenhang met de nog aanvaardbaar geachte kans dat een te hoog meetresultaat wordt verkregen. De bepaling van de correctiefactor bij de uiteindelijke vaststelling van het AAG zal nog onderwerp moeten zijn van nadere studie, mede aan de hand van laboratorium- en veldexperimenten met verschillende in aanmerking komende ademalcoholapparaten.

4. Paragraaf 4 luidde onder meer:

Zoals de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in zijn brief van 14 augustus 1984 reeds aan de Tweede Kamer heeft medegedeeld, hebben de ondergetekenden een breed samengestelde werkgroep belast met de taak de praktische invoering van de ademanalyse als

bewijsmiddel voor te bereiden. De voorlopige resultaten van deze werkgroep hebben ten grondslag gelegen aan dit wetsvoorstel. Dat neemt niet weg dat nog veel werk moet worden verricht voordat de ademanalyse feitelijk kan worden toegepast.

Een essentieel onderdeel van deze voorbereiding is het uitvoeren van enkele laboratorium- en praktijkproeven met een aantal van de voorshands meest in aanmerking komende ademanalyse-apparaten. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de Britse ervaringen ten aanzien van de aldaar in werking zijnde wet. Een deel van deze ervaringen is uit onderhandse contacten reeds bekend, voor het overige zal moeten worden aangesloten bij het in voorbereiding zijnde evaluatierapport. Laboratoriumtests zijn gewenst om de betrokken ademanalyse-apparaten te toetsen aan de door de werkgroep op te stellen technische eisen. Praktijkproeven zijn gewenst om de geselecteerde apparaten onder Nederlandse (politie)omstandigheden op hun praktische aspecten te beoordelen alsmede ter bepaling van de technische specificaties. De resultaten van deze proefnemingen zijn noodzakelijk met het oog op de in een later stadium in uitvoeringsvoorschriften op te nemen technische en gebruikerseisen en de aan te wijzen apparatuur. Ook de eerder bedoelde correctiefactor vormt hierbij een punt van aandacht. In dit verband dient te worden bedacht dat, afgezien van de Britse ervaringen, de bruikbaarheid van ademanalyse als bewijsmiddel nog vrijwel uitsluitend is onderzocht met vrijwilligers en onder omstandigheden die wezenlijk verschillen van die waaronder de politie met de ademanalyse zal moeten werken.

In afwachting van de bedoelde proefnemingen, waarmee op korte termijn een begin zal worden gemaakt, kan omtrent de beoogde procedure voor de toepassing van ademanalyse het volgende worden opgemerkt.

Het ligt in het voornemen dat de bestuurder bij staandehouding op straat één selectietest ondergaat. Is het resultaat daarvan boven de AAG-limiet, dan zal de verdachte worden aangehouden en overgebracht naar het politiebureau. Daar is hij verplicht te blazen in een ademalcoholapparaat.

.....

Voor de verdachte zal de ademanalyse bestaan uit het tweemaal blazen van een bepaalde hoeveelheid

lucht, gedurende een bepaalde tijd of met een bepaalde druk, in een daarvoor bestemd apparaat, waarbij de laagste gemeten waarde voor het bewijs zal worden gebruikt. Ten einde te voorkomen dat nog aanwezige resten mondalcohol het resultaat van de ademanalyse beïnvloeden, dient er voor gezorgd te worden dat tussen het eerste contact met de bestuurder en het begin van de ademproef een periode van ten minste 20 minuten is verstreken. Uit onderzoek is gebleken dat na 20 minuten elke rest van mondalcohol is verdwenen. Het gevaar dat oprispingen e.d. de uitkomst daarna nog beïnvloeden, wordt door de afname van twee ademmonsters vrijwel uitgesloten.

Zowel vóór als na het afnemen van de beide ademmonsters dient een controle op de juiste werking van het apparaat plaats te vinden. De moderne apparaten beschikken daartoe over een speciaal ijkingsmechanisme, dat telkens vóór en na het blazen in werking treedt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een standaard adem-simulator die lucht produceert van de gekozen AAG-limiet. Als deze ijkingen niet binnen bepaalde grenzen uitvallen, zal de ademanalyse niet voor het bewijs kunnen dienen. De uitkomsten van beide zullen daarom gezamenlijk worden afgedrukt.

5. Paragraaf 5 luidde onder meer:

Vooreerst zullen de nodige ademanalyse-apparaten moeten worden aangeschaft. Het is mogelijk dat deze niet aanstonds in voldoende mate beschikbaar zullen zijn. Daarnaast zal het nodige gespecialiseerde personeel ter bediening van de apparaten moeten worden opgeleid. Ook hier kunnen zich aanvankelijk nog tekorten voordoen.

Tenslotte is het zeer wel denkbaar dat zich bij de invoering van de ademanalyse, zowel wat betreft de apparatuur als de organisatie daaraan, bepaalde kinderziekten zullen voordoen. Het is dan gewenst dat de gewone gang van zaken met betrekking tot de opsporing en afdoening van alcoholdelicten hiervan zo min mogelijk te lijden heeft.

Dit alles heeft ons er toe gebracht in artikel III van het wetsvoorstel de mogelijkheid te scheppen, dat gedurende drie jaren na de inwerking-treding van de wet eventueel nog op de oude voet kan worden voortgevoerd. Dit maakt een geleidelijke invoering van de nieuwe procedures mogelijk en voorkomt dat onverwachte problemen grote gevolgen kunnen

hebben voor de bestrijding van het rijden onder invloed.

.....

De ademanalyse is een eenvoudiger en minder tijdrovend opsporingsmiddel dan de bloedproef. In beginsel kunnen derhalve met dezelfde inzet meer verdachten worden opgespoord. Daarbij komt dat door het vervallen van de tweede selectieve ademtest op 0,8 promille vermoedelijk meer zaken in het laagste AAG- resp. BAG-gebied zullen worden opgespoord. Ook de eerste, nog voorlopige berichten uit Engeland wijzen op een aanzienlijke stijging van het aantal zaken. Daardoor zou de politie extra worden belast, omdat immers een groter aantal processen-verbaal moet worden opgemaakt. Voor het openbaar ministerie en de rechterlijke macht zou dit uiteraard eveneens de werkdruk verhogen.

Ten aanzien van de extra werkdruk bij de politie stellen wij ons voor dat het vervaardigen van de benodigde processen-verbaal zoveel mogelijk vereenvoudigd en geautomatiseerd zal geschieden. De mogelijkheid bestaat op de ademanalyseapparatuur printers aan te sluiten, zodat met een minimaal administratief vervolg kan worden volstaan. Wij onderzoeken deze mogelijkheid, ook op de financiële consequenties.

Ten aanzien van de werkdruk bij de justitie zij opgemerkt dat de sinds 1 mei 1983 bestaande mogelijkheid voor misdrijven te transigeren, reeds bewezen heeft in deze categorie zaken aanmerkelijke werkbeparende effecten te hebben. Niettemin blijft de ten gevolge van de invoering van de ademanalyse te verwachten stijging van het aantal zaken vooral voor het openbaar ministerie een punt van zorg. De tweede ondergetekende stelt zich dan ook voor in overleg met het openbaar ministerie te bezien welke maatregelen ter zake dienen te worden getroffen.

In het reeds genoemde regeringsstandpunt van 14 augustus 1984 met betrekking tot het rapport «Alcohol en Verkeer» is de mogelijkheid genoemd, indien de toeneming van de werklast bij politie en openbaar ministerie daartoe aanleiding zou geven, voor het specifieke geval van artikel 26 van de Wegenverkeerswet delegatie van de transactiebevoegdheid van het openbaar ministerie aan de politie te overwegen. In dit stadium kunnen hieromtrent nog geen conclusies

worden getrokken. Vandaar dat thans geen voorstellen in deze richting worden gedaan.

6. Het slot van paragraaf 6 luidde:

Wat de werkelijke kosten van het nieuwe systeem zijn, zal mede moeten blijken uit de onderzoeken, die in de vorige paragrafen in het vooruitzicht zijn gesteld. In de huidige omstandigheden moet evenwel strikt de hand worden gehouden aan de eis, dat aan het nieuwe systeem een zodanige vorm wordt gegeven, dat het ten opzichte van het huidige op zijn ongunstigst budgettair neutraal is.

7. De toelichting bij artikel I, onderdeel A, luidde:

In artikel 26, tweede lid, is thans in de eerste plaats de overschrijding van een maximum toelaatbaar alcoholgehalte van de adem als criterium voor de strafbaarheid opgenomen. Het gaat hier om een zelfstandig verbod naast het bestaande met betrekking tot het alcoholgehalte van het bloed. Het genoemde ademalcoholgehalte is in paragraaf 3 van het algemeen deel toegelicht. Voor de beide bedoelde onderzoeken zij verwezen naar artikel 33a.

8. De toelichting bij artikel I, onderdeel D, luidde:

De huidige tekst van artikel 33, vierde lid, is op een drietal punten gewijzigd. In de eerste plaats is tot uitdrukking gebracht dat het hier bedoelde onderzoek een voorlopig karakter heeft. Het gaat hierbij slechts om een controle- en selectiemiddel ten behoeve van de opsporing. Het eigenlijke ademonderzoek ten behoeve van de bewijsvoering is geregeld in artikel 33a.

Voorts is toegevoegd dat dient te worden geblazen volgens door de opsporingsambtenaar te geven aanwijzingen. In de praktijk is soms onduidelijk hoe ver de verplichting tot medewerking in dit geval gaat. Bovendien ontstaat aldus congruentie met de regeling van het ademonderzoek in artikel 33a. De hier bedoelde aanwijzingen dienen uiteraard dienstbaar te zijn aan het voorlopig ademonderzoek.

Tenslotte is een vrijstelling toegevoegd voor personen die zich op een medische exceptie kunnen beroepen. In de praktijk heeft dit tot dusver geen problemen opgeleverd. Het leek evenwel beter ook op dit punt bij artikel 33a aan te sluiten.

9. De toelichting bij artikel I, onderdeel E, luidde onder meer:

De verplichting tot medewerking aan het ademonderzoek wordt in het leven geroepen door een bevel van een opsporingsambtenaar. Het leek niet nodig de hoedanigheid van de opsporingsambtenaar in de wet aan nadere eisen te binden. Niettemin kunnen op dit punt bij de uitvoeringsvoorschriften nog beperkingen worden aangebracht. Ook de constructie van een verzoek en pas daarna een bevel, leek in dit verband overbodig. Dat neemt niet weg dat de verdachte zich ook vrijwillig aan een ademonderzoek zou kunnen onderwerpen. Ten aanzien van het tweede en derde lid van artikel 33a zij voor het overige verwezen naar paragraaf 4 van het algemeen deel van de toelichting.

.....

Een nieuw element vormt de regeling voor de bloedafname en het bloedonderzoek bij verdachten die, bij voorbeeld ten gevolge van een ongeval, buiten bewustzijn verkeren. Het ligt voor de hand dat deze geen medewerking kunnen verlenen aan een ademonderzoek en vooralsnog evenmin in staat zijn hun wil te bepalen ten aanzien van hun medewerking aan een bloedonderzoek. De voorgestelde regeling is ontleend aan artikel 7 van het Bloedproefbesluit (Stb. 1974, 596). Gezien de nieuwe opzet van artikel 33a ligt de overbren- ging daarheen in de rede.