

Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtspleging en
Rechtsbijstand

Directie Wetgeving

Betekening van dagvaardingen

Onderzoek naar wet en uitvoering in strafzaken

Den Haag, juni 2003

a

Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtspleging en
Rechtsbijstand

Directie Wetgeving

Betekening van dagvaardingen

Onderzoek naar wet en uitvoering in strafzaken

Den Haag, juni 2003

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies 7

1 Aanleiding en taakopdracht werkgroep 11

2 De huidige betekenisregeling 13

2.1 Totstandkoming en bedoeling van de huidige betekenisregeling 13

2.2 Nederlandse jurisprudentie over de betekenisregeling 14

2.3 Schematisch overzicht van de huidige betekenisregeling 17

3 Relatie met het EVRM 19

4 Problemen bij de betekening 21

4.1 Capaciteitsverlies als gevolg van problemen bij de betekening 21

4.1.1 Cijfers over de betekening van de dagvaarding 21

4.1.2 Cijfers over aanhoudingen 24

4.1.3 Cijfers over nietigverklaringen 26

4.1.4 Gevolgen voor de capaciteit van het justitiële systeem 27

4.2 Problemen bij de uitvoering van de betekening 29

4.2.1 Gevolgen van de rechtspraak voor de uitvoering 30

4.2.2 Het administratieve proces bij de parketten 30

4.2.3 De daadwerkelijke uitreiking 31

4.3 Het functioneren van de GBA 31

4.4 De verenigbaarheid met het EVRM 33

5 Naar een domiciliestelsel? 35

5.1 De voordelen van een domiciliestelsel 35

5.2 Een gemengd GBA-domiciliestelsel 38

5.3 Conclusie van de werkgroep 39

6 Mogelijkheden tot verbetering van de huidige betekeningsregeling 43

6.1 Inleiding 43

6.2 Verbeteringen in het administratieve proces 43

6.2.1 Aanhouden en Uitreiken (AU) 43

6.2.2 Oproeping 45

6.2.3 De organisatie op het parket 46

6.3 Codificatie van rechtspraak in het bijzonder met betrekking tot de 'dubbele betekening' 47

6.4 Verbeteringen met betrekking tot de daadwerkelijke uitreiking 49

6.4.1 Een meer resultaatgerichte betekening 49

6.4.2 Betekeningsbrigades 49

6.4.3 Nieuwe akte van uitreiking 50

6.4.4 Zevendagentermijn in de wet 51

6.5 Verbeteringen bij de GBA 51

6.6 Uitreiken aan gedetineerden uit anderen hoofde 53

Bijlage 1 Samenstelling van de werkgroep Betekening in strafzaken 59

Bijlage 2 Overzicht van de huidige wettelijke betekeningsregeling 61

Bijlage 3 Chronologisch overzicht jurisprudentie EHRM over aanwezigheidsrecht 65

Bijlage 4 Literatuurlijst 69

Bijlage 5 Standpunt van het lid Stemker Köster met betrekking tot het domicilienstelsel 71

Afkortingenlijst

AU	Aanhouden en uitreiken
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BPS	Bedrijfsprocessysteem
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
Compas	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie – Parket Administratiesysteem
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
HR	Hoge Raad
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
LRD	Landelijk Raadpleegbare Deelverzameling
MvT	Memorie van Toelichting
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
OM	Openbaar ministerie
PI	Penitentiaire inrichting
Stb.	Staatsblad
Sv	Wetboek van Strafvordering
SVB	Sociale Verzekeringsbank
VIP	Verwijsindex Personen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum

Samenvatting en conclusies

Het doel van dit onderzoek was vast te stellen hoe verbetering van de betekeningsregeling kan worden bereikt in die zin, dat de verdachte in meer gevallen daadwerkelijk op de hoogte is (of redelijkerwijs op de hoogte kan zijn) van de datum van de terechtzitting. Het onderzoek stond in het teken van verbetering van zowel de efficiency (vermindering van het aantal nietigheden en aanhoudingen) als de kwaliteit van het strafproces (in verband met het recht van de verdachte om aanwezig te zijn bij de berechting). Het onderzoek concentreerde zich op de betekening van de dagvaarding of oproeping van de verdachte voor de terechtzitting.

De werkgroep heeft een aantal cijfers rond de betekening verzameld. Hieruit kunnen enkele voorzichtige conclusies worden getrokken. Ten eerste lijkt het percentage dagvaardingen in persoon de laatste jaren een licht dalende tendens te vertonen (van 48,9% in 2000 naar 47% in 2002). Verder blijkt dat in vijf of zes procent van het totaal aantal aanhoudingen in Nederland een betekeningsprobleem de reden is. Van een nietige dagvaarding is sprake in vier of vijf procent van het aantal zaken. Vastgesteld kan worden dat dergelijke aanhoudingen en nietigverklaringen als gevolg van betekeningsproblemen tot capaciteitsverlies voor de parketten en de gerechten leiden; dit bestaat uit verlies aan zittingscapaciteit (doordat de geplande behandeling van zaken geen doorgang kan vinden) en capaciteitsverlies als gevolg van voor dat moment nutteloze voorbereidingstijd. Dit capaciteitsverlies is moeilijk in fte's te becijferen, maar iedere vermijdbare nietigheid of aanhouding is er een teveel.

De werkgroep heeft onderzocht in hoeverre het wenselijk is om het bestaande, op de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) gebaseerde betekeningstelsel – geheel of gedeeltelijk – te vervangen door een zogenaamd domiciliestelsel. Het domiciliestelsel houdt in dat de verdachte bij zijn (eerste) verhoor een adres moet of kan kiezen, waar de voor hem bestemde stukken betekend kunnen worden. Dit kan het GBA-adres zijn maar het kan ook een adres zijn waarop de verdachte verblijft of het adres van een derde, bijvoorbeeld dat van de raadsman. In het door het Ministerie van Justitie geïnitieerde Onderzoeksproject Sv 2001 wordt invoering van een domiciliestelsel bepleit. De werkgroep komt evenwel tot de conclusie dat de mogelijke voordelen van een domiciliestelsel – ook bij een gemengd GBA-domiciliestelsel – onvoldoende opwegen tegen de nadelen ervan en tegen de verbetering die binnen het bestaande betekeningsstelsel nog mogelijk is. Zo is het twijfelachtig of bij domiciliekeuze door de verdachte werkelijk de kans wordt vergroot dat de verdachte wordt geïnformeerd over de behandeling van zijn zaak. Veel 'klanten' van justitie zijn immers zeer mobiel, zodat het door henzelf opgegeven adres snel zal verouderen. Verder schat de werkgroep de efficiencywinst van een domiciliestelsel minder hoog in dan de onderzoekers van Sv 2001 doen. Het stelsel brengt een verzwaring van de administratieve lasten voor politie en justitie mee, terwijl de kans op fouten naar de mening van de werkgroep zeker niet kleiner wordt (bijvoorbeeld door de mogelijkheid van manipulatie van het domicilie-adres door kwaadwillende verdachten). Tot slot erkent de werkgroep weliswaar het voordeel dat het domiciliestelsel meer lijkt te sporen met het uitgangspunt van het Europese Hof voor de

rechten van de mens dat justitie zich dient in te spannen om de feitelijke verblijfplaats van de verdachte te achterhalen, zodat hij daadwerkelijk kan worden geïnformeerd over zijn zaak. Dit voordeel acht de werkgroep echter niet doorslaggevend, terwijl zij de voorstelling dat het GBA-stelsel louter een formeel systeem zou zijn met een fictief in plaats van een werkelijk adres, onjuist acht.

Op basis van deze analyse is de werkgroep derhalve niet overtuigd dat invoering thans van een domiciliestelsel of een gemengd GBA-domiciliestelsel de gewenste verbetering in de betekeningsregeling brengt. Twee leden van de werkgroep (de vertegenwoordiger van de Raad voor de Rechtspraak (zie bijlage 5) en de heer Keulen) maakten overigens een voorbehoud bij deze conclusie.

Bij het domiciliestelsel tekent de werkgroep nog het volgende aan. De werkgroep acht eventuele invoering van zo'n stelsel niet mogelijk zonder dat consequenties worden verbonden aan de domiciliekeuze. Hierbij moet met name worden gedacht aan het gelijkstellen van een betekening aan het domicilie aan een betekening in persoon, waardoor de appèltermijn 14 dagen na de einduitspraak wordt. Een dergelijke fictie dient als prikkel voor de verdachte om een juist adres op te geven. Tegelijk heeft zij voordelen uit het oogpunt van executeerbaarheid van verstekvonnissen. Uit cijfers blijkt namelijk dat een flink aantal van de veroordelingen niet binnen 14 dagen onherroepelijk wordt (12% bij misdrijfzaken en 42% bij kantonzaken). De werkgroep meent evenwel dat invoering van bedoelde fictie, met als gevolg een korte appèltermijn, slechts in een beperkt aantal strafzaken geoorloofd zou zijn en in ieder geval niet in de zwaardere strafzaken. Niettemin beveelt zij aan dat nader onderzoek wordt verricht naar mogelijke executieproblemen bij verstekvonnissen en naar de voordelen die het domiciliestelsel op dit vlak zou kunnen bieden.

Samenvattend meent de werkgroep dat het huidige betekeningsstelsel, op basis van de GBA, thans gehandhaafd moet worden. Binnen dit stelsel is echter nog verbetering mogelijk. De verbeteringsvoorstellen van de werkgroep betreffen zowel de uitvoering als aanpassingen van de wet en kunnen als volgt kort worden samengevat.

De werkgroep stelt in totaal 5 aanpassingen van de wet voor.

- Het eerste voorstel is om de gronden voor ophouding voor verhoor en inverzekeringstelling uit te breiden of te herformuleren zodat het nemen van de vervolgingsbeslissing en het uitreiken van de dagvaarding – in tegenstelling tot de huidige situatie – zelfstandige redenen worden voor de toepassing van deze twee dwangmiddelen.
- De tweede voorgestelde aanpassing van de wet ziet op de oproepingsmogelijkheid in misdrijven: voorgesteld wordt dat in artikel 370a Sv het vereiste om de aanvulling van de dagvaarding te betekenen wordt geschrapt en de procedure wordt gelijkgetrokken met die bij de kantonrechter.
- Het derde voorstel is om de zevendagentermijn, die op het postkantoor wordt gehanteerd, een directe wettelijke basis te geven.

- Ten vierde stelt de werkgroep voor om artikel 588 lid 1 sub a Sv aan te passen zodat de eerste stap in de betekeningsprocedure wordt dat via VIP moet worden nagegaan of de verdachte is gedetineerd.
- De vijfde voorgestelde aanpassing van de wet tenslotte, is om enkele van de in de rechtspraak geformuleerde regels te codificeren of deze regels wellicht enigszins te stroomlijnen, en om deze regels terug te laten komen in de akte van uitreiking.

Wat de voorgestelde verbeteringen in de uitvoering betreft, stelt de werkgroep het volgende voor.

- Zij meent dat de AU-praktijk zoveel mogelijk dient te worden ondersteund.
- De werkgroep benadrukt verder het belang van het uitwisselen van informatie en ervaringen tussen parketten onderling. Voorgesteld wordt dat parketten vaker contact met elkaar hebben, met name over de organisatie van het betekeningsproces, betekeningsbrigades, etc., zodat *best practices* kunnen worden vastgesteld en overgenomen.
- Het derde voorstel is dat onderzocht wordt in hoeverre meer resultaatgerichte elementen kunnen worden opgenomen in het contract tussen het Ministerie van Justitie en TPG Post.
- Tenslotte stelt de werkgroep voor dat de autorisaties van justitie en met name van het openbaar ministerie voor de toegang tot de GBA nader worden bekeken. Onder andere zou moeten worden onderzocht in hoeverre Justitie toegang zou kunnen krijgen tot de Adresgegevens buitenland die zich in de GBA bevinden en die nu alleen toegankelijk zijn voor de Belastingdienst. Verder verdient het overweging de autorisatie van het openbaar ministerie voor het raadplegen van de GBA exclusief te leggen in handen van het VIP, zodat voor het OM één informatiepunt voor GBA-gegevens ontstaat. Tot slot stelt de werkgroep, wat betreft de GBA, voor dat de onduidelijkheden omtrent de inschrijving 'met terugwerkende kracht', zoals die door de rechterlijke macht worden ervaren, in samenwerking met het agentschap BPR nader worden onderzocht. Dit laatste geldt ook voor de indruk bij sommigen dat het GBA-begrip 'vertrokken onbekend waarheen' als vangnet wordt gebruikt (ten onrechte) voor bijhouding van adresgegevens in moeilijke gevallen.

1 Aanleiding en taakopdracht werkgroep

In oktober 2002 bood het eerste kabinet-Balkenende de Tweede Kamer der Staten-Generaal het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* aan.¹ Hierin noemt het kabinet, in het kader van de te treffen maatregelen die zien op processuele en procedurele aanpassingen in en rondom het strafproces, “een aanpassing van de betekeningsregeling die moet leiden tot een betere betekening van dagvaardingen (en derhalve minder nietigverklaringen)” (par. 3.4 ‘Versterking van de algemene criminaliteitsbestrijding’, p. 27). Daarbij wordt aangegeven dat een eventueel wetsvoorstel uiterlijk 1 maart 2004 moet worden ingediend. Om aan deze opdracht tegemoet te komen, is vanuit de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie de werkgroep Betekening in strafzaken ingesteld. De taken van deze werkgroep en het doel van het onderzoek dat zij zal verrichten zijn als volgt geformuleerd.

Het doel van het onderzoek is vast te stellen hoe verbetering van de betekeningsregeling wordt bereikt in die zin, dat de verdachte in meer gevallen daadwerkelijk op de hoogte is (of redelijkerwijs op de hoogte kan zijn) van de datum van de terechtzitting. De verbetering dient te leiden tot een vermindering van het aantal nietigheden en aanhoudingen. Ook moet rekening worden gehouden met de gevolgen die de wijze van betekening heeft voor de appèltermijnen en de tenuitvoerlegging.

De eerste taak van de werkgroep is om na te gaan of bovengenoemd doel kan worden bereikt door verbeteringen in de wettelijke regeling van de betekeningsregeling. Hierbij moeten ook de eisen van artikel 6 EVRM in de beschouwing worden betrokken. De tweede taak is om na te gaan of er naast of in plaats van verbeteringen in de wettelijke regeling ook andere maatregelen zijn die tot bovengenoemd doel leiden. Het onderzoek staat in het teken van verbetering van zowel de efficiency als de kwaliteit van het strafproces. Verhoging van de effectiviteit van de betekening zal leiden tot zowel een doelmatiger benutting van zittingscapaciteit als een verbetering van de rechtsbescherming.

Bij het onderwerp van dit onderzoek – de regeling van de betekening van gerechtelijke mededelingen – dient nog het volgende te worden aangetekend. Er zijn vele soorten gerechtelijke mededelingen (behalve de dagvaarding van de verdachte voor de terechtzitting bijvoorbeeld de oproeping van een getuige, de kennisgeving van (niet) verdere vervolging aan de verdachte, de mededeling van een verstekvonnis), met verschillende rechtsgevolgen. Hoewel de wet toezending als gewone of aangetekende brief als uitgangspunt neemt (artikel 588 lid 1 Sv), moeten veel gerechtelijke mededelingen volgens de regels van artikel 586 e.v. Sv worden betekend. Dit geldt in ieder geval voor dagvaardingen en aanzeggingen die aan het OM zijn opgedragen (artikel 585 lid 3 Sv). Hoewel ook daarvan nog verschillende typen

¹ Kamerstukken II 2002/2003, 28 684, nr. 1. De Veiligheidsnota is ook beschikbaar op <http://www.justitie.nl> en op <http://www.minbzk.nl>.

bestaan, die in verschillende stadia van het strafproces aan verschillende procesdeelnemers worden gedaan, concentreert dit onderzoek zich op de dagvaarding (of oproeping) van de verdachte voor de terechtzitting of (bij schorsing van het onderzoek) nadere terechtzitting. Een juiste betekening van dit stuk is immers van groot belang voor de vraag of het onderzoek ter terechtzitting een aanvang kan nemen of kan worden voortgezet, eventueel buiten aanwezigheid van de verdachte. Verder heeft het antwoord op de vraag of het OM erin slaagt om de dagvaarding al dan niet in persoon aan de verdachte te betekenen, consequenties voor het moment van ingaan van de appèltermijn en daarmee voor het eventueel onherroepelijk en executabel worden van het vonnis (zie artikel 408 lid 1 onder a Sv). De betekening van de dagvaarding van de verdachte voor de terechtzitting is derhalve uit een oogpunt van efficiency van het strafproces van groot belang. Dit neemt niet weg dat verbeteringen van de betekeningsregeling, zoals die uit het onderzoek van de werkgroep kunnen voortvloeien, ook doorwerken in de betekening van andersoortige gerechtelijke mededelingen en daar ook vruchten kunnen afwerpen.

Er is een werkgroep samengesteld waarin de uitvoeringspraktijk goed is vertegenwoordigd. De leden zijn afkomstig van het openbaar ministerie, de zittende magistratuur, de advocatuur, het CJIB, het Ministerie van Justitie (directie Wetgeving en directie Strategie rechtspleging) en het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Een volledig overzicht van de deelnemers is als Bijlage 1 toegevoegd. De werkgroep is in de periode december 2002 tot en met april 2003 vijf keer bij elkaar gekomen.

In dit rapport wordt eerst in hoofdstuk 2 de huidige betekeningsregeling kort uiteengezet. Hierin wordt een overzicht gegeven van de wetgeschiedenis, de bedoeling van de wet en de jurisprudentie van de Hoge Raad. De relatie van deze regeling met het EVRM (het aanwezigheidsrecht) komt aan de orde in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 worden de problemen die zich op dit moment bij de betekening van dagvaardingen voordoen, uitvoerig beschreven. De hoofdstukken 5 en 6 reageren op deze problemen, waarbij in hoofdstuk 5 uitvoerig wordt ingegaan op het domiciliestelsel, en in hoofdstuk 6 andere oplossingen worden aangedragen. Hiervóór is een samenvatting van de bevindingen en adviezen opgenomen.

2 De huidige betekenisregeling

In dit hoofdstuk wordt de huidige betekenisregeling uiteengezet. In §2.1 wordt een kort overzicht gegeven van de totstandkoming en bedoeling van de huidige betekenisregeling, waarna in §2.2 een samenvatting volgt van de jurisprudentie van de Hoge Raad. Tenslotte volgt in §2.3 een schematisch overzicht van de huidige betekenisregels (inclusief de regels van de Hoge Raad).

2.1 Totstandkoming en bedoeling van de huidige betekenisregeling

Sinds de wettelijke vastlegging van de betekenisregeling in 1926 is een groot aantal wijzigingen doorgevoerd, die hebben geleid tot de huidige regeling zoals deze in de wet is neergelegd.² Eén van deze wijzigingen is die van 1985,³ waardoor in de wet wordt vastgelegd dat onder het begrip ‘woon- en verblijfplaats’ *mede* wordt verstaan het adres waaronder de persoon, voor wie het schrijven is bestemd, ten tijde van de aanbidding en uiterlijk vijf dagen erna stond ingeschreven in het bevolkingsregister. Later wordt in 1994 een rangorde van betekenisadressen ingevoerd.⁴ Wanneer betekening in persoon niet is voorgeschreven en het adres van verdachte in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) is opgenomen, is betekening op dit adres verplicht. Wordt het adres van verdachte niet in de GBA vermeld, dan dient te worden betekend op de feitelijke woon- of verblijfplaats. Is dit adres evenmin bekend, dan dient de dagvaarding te worden uitgereikt aan de griffier van de rechtbank van het arrondissement waar de zaak zal dienen.

Een van de redenen voor alle wijzigingen die in de betekenisregeling zijn aangebracht, is om het aantal nietigverklaringen van de dagvaarding terug te dringen. Bij deze wijzigingen is het bewerkstelligen van een rechtsgeldige betekening wettelijk gezien meer op de voorgrond gekomen. Dit laat onverlet dat in de praktijk naast betekening op het GBA-adres ook brieven naar een ander adres worden (en volgens de rechtspraak soms moeten worden, zie §2.2) gestuurd opdat de verdachte daadwerkelijk wordt bereikt en hij gebruik kan maken van zijn aanwezigheidsrecht.

De uitbreiding van de reikwijdte van het begrip ‘woon- en verblijfplaats’ in 1985 loste de problemen niet op: dagvaardingen werden nog regelmatig nietig verklaard, onder andere in de volgende situatie. Regel was dat wanneer de dagvaarding niet op het feitelijke adres kon worden betekend, het adres werd vergeleken met het adres in het bevolkingsregister. Was dat laatste adres anders, dan werd de dagvaarding daar aangeboden. De rechter ging echter een stap verder en eiste van het OM dat het bij een verschil in adresgegevens niet kon volstaan met betekening op het formele adres, maar op zoek moest gaan naar de échte feitelijke woon- en verblijfplaats, om de dagvaarding daar alsnog aan te bieden. Liet het OM

² De huidige betekenisregeling is opgenomen als Bijlage 2 bij dit rapport.

³ Wet van 24 april 1985, *Stb.* 236, i.w.tr. 1 oktober 1985.

⁴ Wet van 7 juli 1994, *Stb.* 565, i.w.tr. 1 oktober 1994.

deze stap achterwege, dan kon dit een aanleiding zijn om de dagvaarding nietig te verklaren.⁵

In 1994 is de huidige wettelijke rangorde in betekeningsadressen aangebracht. De toelichting schrijft: "Onderdeel b van deze bepaling [artikel 588 lid 1 Sv] is aan te merken als een rangorde van uitreikingsadressen en –plaatsen krachtens welke in beginsel uitreiking op het GBA-adres voldoende is om aan de betekeningsvoorschriften te voldoen."⁶ Door het GBA-adres boven aan de rangorde te plaatsen, wordt volgens de toelichting voorkomen dat de enkele constatering dat iemand niet feitelijk woont op een adres, dat wel in de GBA is opgenomen, tot nietigverklaring van de dagvaarding leidt. Indien geen uitreiking heeft kunnen geschieden, maar het adres op de dagvaarding overeenkomt met het GBA-adres, dan kan de dagvaarding rechtsgeldig worden uitgereikt aan de griffier. Aanbieding op het feitelijk adres komt pas in aanmerking wanneer geen GBA-adres bekend is. Het niet of onjuist opgeven van het adres aan de GBA komt hiermee voor rekening van de verdachte.

2.2 Nederlandse jurisprudentie over de betekeningsregeling

De regeling van de betekening zoals neergelegd in de artikelen 586 e.v. Sv heeft inmiddels geleid tot een uitgebreide rechtspraak, waarin de betekeningsvoorschriften nader zijn uitgelegd en aangevuld. Omdat in de praktijk onzekerheid bestond over deze rechtspraak, heeft de Hoge Raad op 12 maart 2002 een overzichtsarrest gewezen waarin hij de hoofdlijnen van zijn jurisprudentie over dit onderwerp heeft samengevat en waar nodig verduidelijkt en geactualiseerd (HR 12 maart 2002, *NJ* 2002, 317 m.nt. Sch). Dit arrest wordt hierna geanalyseerd, waarbij voor de werkgroep met name van belang is in hoeverre de Hoge Raad waarde toekent aan mogelijke andere adressen waarop de verdachte kan worden bereikt, en met het oog daarop zekere inspanningsverplichtingen aan het openbaar ministerie oplegt.

De Hoge Raad maakt onderscheid tussen enerzijds de wettelijke betekeningsvoorschriften en anderzijds zogenoemde aanvullende regels in verband met het recht van de verdachte om in zijn tegenwoordigheid te worden berecht (overwegingen 3.5 en 3.6 van het arrest van 12 maart 2002). Schending van de betekeningsvoorschriften zal als regel tot nietigheid van de dagvaarding leiden, schending van de aanvullende regels leidt niet tot zodanige nietigverklaring maar kan wel in de weg staan aan de geldigheid van de behandeling buiten aanwezigheid van de verdachte. In het laatste geval dient het onderzoek te worden geschorst teneinde de verdachte in de gelegenheid te stellen alsnog bij het onderzoek aanwezig te zijn. Hoewel de aanvullende regels primair tot de rechter zijn gericht, dient ook het OM er reeds bij de betekening van de dagvaarding mee rekening te houden opdat onnodige aanhoudingen worden voorkomen. Zo schrijft de Hoge Raad in een aantal gevallen verzending van een afschrift van de dagvaarding aan een ander adres dan het adres van betekening voor.

⁵ *Kamerstukken II*, 1993/94, 21 147, nr. 10, p. 4.

⁶ *Idem*.

De rangorde die artikel 588 Sv aanbrengt in de mogelijke betekenisadressen – met het GBA-adres voorop – blijft in de rechtspraak van de Hoge Raad ongemoeid. Dit betekent onder andere dat, wat de rechtsgeldigheid van de betekening betreft, het OM pas aan een onderzoek naar de feitelijke woon- of verblijfplaats van de verdachte toekomt indien als vaststaand kan worden aangenomen dat de verdachte niet is ingeschreven in een GBA (en niet in Nederland is gedetineerd in verband met de strafzaak waarop de dagvaarding betrekking heeft). Is wel een GBA-adres bekend, dan behoeft alleen betekend te worden op dat adres. Verder heeft de Hoge Raad bepaald dat wanneer de dagvaarding rechtsgeldig is betekend – hetzij in persoon aan de gedetineerde verdachte hetzij aan het GBA-adres hetzij aan de feitelijke woon- of verblijfplaats – en de verdachte noch zijn raadsman is op de terechtzitting verschenen, de rechter in beginsel mag overgaan tot berechting van de zaak. In dat geval kan de rechter uitgaan van het vermoeden dat de verdachte vrijwillig afstand heeft gedaan van zijn aanwezigheidsrecht (overweging 3.33). Ook indien, bij ontbreken van een GBA-adres of feitelijke woon- of verblijfplaats, de dagvaarding aan de griffier is betekend, mag de rechter overgaan tot berechting van de zaak, mede gelet op het feit dat de verdachte, nadat hij van het vonnis op de hoogte is gekomen, steeds een rechtsmiddel kan instellen ten einde een *fresh determination* te bewerkstelligen (overweging 3.33).

In een aantal gevallen mag de rechter volgens de Hoge Raad, ondanks een rechtsgeldige betekening, niet overgaan tot berechting en dient hij de behandeling te schorsen teneinde de verdachte in de gelegenheid te stellen alsnog bij het onderzoek aanwezig te zijn. Dit is het geval wanneer ‘aan de stukken of het verhandelde ter terechtzitting duidelijke aanwijzingen kunnen worden ontleend’ dat de verdachte niet vrijwillig afstand heeft gedaan van zijn aanwezigheidsrecht (er is met andere woorden geen sprake van een *waiver*). Dit betreft onder andere het geval dat blijkt dat de verdachte uit anderen hoofde is gedetineerd en het geval dat ten tijde van de uitreiking een postbusnummer van de verdachte bekend is (overweging 3.34). In deze gevallen zal pas met de behandeling een aanvang mogen worden gemaakt nadat de verdachte in de gelegenheid is gesteld (alsnog) bij het onderzoek aanwezig te zijn dan wel nadat (alsnog) een afschrift van de dagvaarding naar het postbusnummer is gezonden. Specifiek in de fase van hoger beroep is er nog een aantal andere gevallen waarin niet zonder meer van een *waiver* mag worden uitgegaan, in het bijzonder het geval dat door of namens de verdachte bij het instellen van het hoger beroep in de appèlakte een ander adres is opgegeven dan het GBA-adres, en verder het geval dat zodanig ander adres ná het instellen van appèl is opgegeven aan het parket van de appèlinstantie met het oog op de ontvangst van de appèldagvaarding (overweging 3.38). Om in deze gevallen te kunnen aannemen dat de verdachte vrijwillig afstand heeft gedaan van zijn aanwezigheidsrecht, is vereist dat een afschrift van de appèldagvaarding is gezonden aan het opgegeven adres.

Opmerking verdient dat uit het arrest van 12 maart 2002 voor de fase van de eerste aanleg geen regel is af te leiden dat, naast de betekening aan het GBA-adres (indien voorhanden), een afschrift van de dagvaarding moet worden gezonden aan bijvoorbeeld een door de

verdachte bij zijn verhoor door de politie of de rechter-commissaris opgegeven adres of aan een adres dat door of namens de verdachte aan het parket is medegedeeld met het oog op de betekening van de dagvaarding (zie voor de gevallen waarin dit wèl is voorgeschreven overweging 3.34 van het arrest). In die gevallen is, wanneer de bedoelde omstandigheid pas op de zitting blijkt, in de regel dan ook geen aanhouding vereist. De werkgroep heeft de indruk dat niettemin rechters in eerste aanleg in die gevallen regelmatig wel tot aanhouding overgaan. Wellicht dat de Hoge Raad in appèl zwaardere eisen stelt aan de mogelijkheid om een waiver aan te nemen omdat, zoals hij in het arrest van 12 maart 2002 stelt, in appèl rekening moet worden gehouden met de waarschijnlijkheid dat de verdachte van zijn aanwezigheidsrecht gebruik wil maken (overweging 3.36).

Eventuele adresopgaven door de verdachte aan de politie of het openbaar ministerie tijdens het voorbereidend onderzoek zijn overigens wèl relevant voor de vraag of de (feitelijke) woon- of verblijfplaats van de verdachte bekend is (overweging 3.24 onder b). Zoals gezegd speelt deze vraag pas als van de verdachte geen GBA-adres voorhanden is. In dat geval zal zo'n aan de politie of het OM opgegeven adres kunnen gelden als woon- of verblijfplaats, waaraan ingevolge artikel 588, eerste lid, onder b onder 2, Sv de dagvaarding moet worden betekend. Of dat het geval is, is volgens de Hoge Raad echter afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, zodat een algemene regel daaromtrent zich bezwaarlijk laat formuleren.

In de literatuur is soms kritisch geoordeeld over het overzichtsarrest en de vraag gesteld of het arrest een correcte weergave is van het tot dan toe geldende jurisprudentierecht. Zo heeft Knigge gewezen op de in dit arrest gegeven regel dat de nietigheid van de dagvaarding is gedekt wanneer ter terechtzitting de raadsman van de niet-aanwezige verdachte (al dan niet gemachtigd) is verschenen en deze niet heeft geklaagd over een betekeningsverzuim.⁷ Uit het achterwege blijven van zo'n klacht *moet* volgens de Hoge Raad worden afgeleid dat de verdachte vrijwillig afstand heeft gedaan van zijn aanwezigheidsrecht, zonder dat de rechter dit hoeft na te gaan bij de raadsman (overweging 3.26). Deze regel staat volgens Knigge op gespannen voet met de Europese rechtspraak en artikel 278 lid 1 Sv. Krap een jaar later draaide de Hoge Raad deze regel terug en bepaalde dat in bovengenoemd geval de nietigheid toch niet kan worden gedekt door het verschijnen van de raadsman.⁸

⁷ G. Knigge, 'Afstand van het recht', *RMThemis* 2002/3, p. 121-122.

⁸ HR 11 februari 2003, *NJ* 2003, 47.

2.3 Schematisch overzicht van de huidige betekenisregeling

Hieronder is in een schematisch overzicht weergegeven op welke wijze een dagvaarding moet worden betekend conform de wettelijke en jurisprudentiële eisen.⁹

⁹ Dit schema is afkomstig uit de interne Leidraad Betekeningen van het ressortsparket Den Haag (januari 2003).

3 Relatie met het EVRM

In 1985 bepaalde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) ligt besloten dat een verdachte het recht heeft om bij zijn berechting aanwezig te zijn (*Colozza*). Ondanks dit recht zijn er meer redenen waarom een zaak toch bij verstek kan worden behandeld. Deze redenen worden hieronder kort uiteengezet. Voor een chronologisch overzicht van de door het EHRM gewezen jurisprudentie wordt verwezen naar Bijlage 3.

Allereerst is het mogelijk de strafzaak buiten de aanwezigheid van de verdachte te behandelen indien deze afstand heeft gedaan van zijn aanwezigheidsrecht (*waiver*). In *De Groot* legt het EHRM uit wanneer hiervan sprake kan zijn: de verdachte moet een *notification in person* hebben ontvangen en hij moet op een ondubbelzinnige manier afstand hebben gedaan van zijn aanwezigheidsrecht. Bovendien moet de *waiver* vergezeld gaan van waarborgen die evenredig zijn aan het belang van het aanwezigheidsrecht, bijvoorbeeld dat de raadsman wél bij de berechting aanwezig is.

Maar ook wanneer geen sprake is van een *waiver*, kan de strafzaak bij verstek worden afgedaan. Voorwaarde is dan dat de verdachte zijn zaak opnieuw feitelijk kan laten behandelen (*fresh determination*), bijvoorbeeld in verzet of hoger beroep tegen een verstekvonnis. Tenslotte kunnen ook de concrete omstandigheden van het geval een verstekbehandeling rechtvaardigen.

Uit het aanwezigheidsrecht vloeit logischerwijs voort dat de verdachte van diens berechting op de hoogte dient te worden gebracht. Belangrijk is dat uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat de overheid in alle zaken de plicht heeft zich daadwerkelijk in te spannen teneinde de verdachte te bereiken en – via een min of meer formele procedure – te informeren over de zittingsdatum.¹⁰ Tegenover deze inspanningsplicht van de overheid staat echter ook de inspanning die van de verdachte mag worden verwacht. Van een verdachte, die voor een licht misdrijf wordt vervolgd, mag bijvoorbeeld een zekere inspanning worden gevraagd om zijn recht op toegang tot de rechter te realiseren (*Hennings*). Dit recht kan worden verspeeld door bijvoorbeeld niet de moeite te nemen de post te lezen.

¹⁰ Zie H.M.E. Laméris-Tebbenhoff Rijnenberg, 'Berechting in aanwezigheid en betekening van de dagvaarding', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 119 (hierna 'Sv 2001').

4 Problemen bij de betekening

4.1 Capaciteitsverlies als gevolg van problemen bij de betekening

Problemen bij de betekening van de dagvaarding van de verdachte kunnen gevolgen hebben voor de voortgang van een strafzaak. Wanneer niet is voldaan aan de betekeningsoorschriften zoals neergelegd in de artikelen 588 en 589 Sv en de verdachte is niet verschenen, zal de rechter in de regel de nietigheid van de dagvaarding uitspreken. Dit betekent dat de behandeling van de zaak geen doorgang kan vinden en dat de zaak opnieuw, met een nieuwe dagvaarding moet worden aangebracht. Daarnaast kan zich het geval voordoen dat de dagvaarding weliswaar rechtsgeldig is betekend maar de verdachte niet is verschenen en er duidelijke aanwijzingen zijn dat de verdachte niet vrijwillig afstand heeft gedaan van zijn recht om in zijn tegenwoordigheid te worden berecht. Bijvoorbeeld kan ter terechtzitting blijken dat van de verdachte een postbusnummer bekend is en dat het OM heeft verzuimd daarnaar een afschrift van de dagvaarding te zenden. In zo'n geval schrijft de Hoge Raad voor dat de rechter het onderzoek schorst opdat het verzuim wordt hersteld. Een dergelijke aanhouding had kunnen worden voorkomen als de dagvaarding tijdig (ook) was verzonden aan het postbusnummer van de verdachte.

In deze paragraaf worden de statistische gegevens over betekeningen, aanhoudingen en nietigverklaringen op een rijtje gezet (§4.1.1 tot en met §4.1.3). Hierbij moet worden gerealiseerd dat dit 'kale' cijfers zijn, en dat de waarde die hieraan kan worden verbonden relatief is. Ook zijn de cijfers vaak niet volledig, in die zin dat niet of niet volledig is aangegeven of en waarom een zaak bijvoorbeeld is aangehouden. In §4.1.4 wordt desondanks geprobeerd op basis van deze cijfers een beeld te schetsen van de gevolgen voor de capaciteit van het justitiële systeem.

4.1.1 Cijfers over de betekening van de dagvaarding

De onderstaande drie tabellen geven per arrondissement weer hoe veel dagvaardingen in persoon, dan wel niet in persoon zijn betekend. Van belang zijn voornamelijk de cijfers over het aantal dagvaardingen dat *niet* in persoon is betekend. Uit de cijfers blijkt dat de afgelopen jaren het percentage dagvaardingen die niet in persoon zijn betekend, vrij constant is gebleven op iets meer dan 30% van het aantal uitgebrachte dagvaardingen (77039 dagvaardingen in 2001). Het percentage dagvaardingen die wel in persoon zijn betekend, lijkt over de jaren echter een dalende tendens te vertonen (van 48,9% in 2000 naar 47% in 2002), en het percentage dagvaardingen waarvan onbekend is wat er mee is gebeurd neemt over de jaren gestaag toe. Deze cijfers geven aanleiding tot enige zorg. Bedenkt men immers dat het aantal AU-zaken ('Aanhouden en Uitreiken', zie hierover §6.2.1) de laatste jaren is toegenomen, in welke zaken de dagvaarding steeds in persoon wordt betekend, dan zou men eerder een verbetering in de totaalcijfers over betekening in persoon/niet in persoon verwachten.

2000	Betekend: in persoon		Betekend: niet in persoon		Niet betekend		Onbekend		Totaal	Totaal
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	Aantal	%	aantal dagvaardingen	Aantal zaken
Den Bosch	7799	54,5	4017	28,1	618	4,3	1868	13,1	14302	12899
Breda	7189	50,9	4351	30,8	655	4,6	1941	13,7	14136	12648
Maastricht	4237	40,5	3203	30,6	312	3	2705	25,9	10457	9589
Roermond	3125	52,4	1833	30,7	203	3,4	808	13,5	5969	5268
Arnhem	7080	44,6	5305	33,4	759	4,8	2741	17,3	15885	13760
Zutphen	3548	49,7	2617	36,6	186	2,6	794	11,1	7145	6572
Zwolle	6051	53,1	3371	29,6	530	4,7	1440	12,6	11392	10005
Almelo	3273	47,9	2369	34,7	131	1,9	1058	15,5	6831	6034
Den Haag	12416	44,6	9064	32,6	4046	14,5	2307	8,3	27833	25524
Rotterdam	17017	50,3	11589	34,3	1425	4,2	3775	11,2	33806	30624
Dordrecht	3882	57,8	1903	28,3	210	3,1	722	10,7	6717	6026
Middelburg	2295	52	1523	34,5	62	1,4	533	12,1	4413	3967
Amsterdam	15056	42,1	8448	23,6	1230	3,4	10999	30,8	35733	32320
Alkmaar	3314	51,1	2029	31,3	163	2,5	984	15,2	6490	5632
Haarlem	5183	50,7	3468	33,9	479	4,7	1096	10,7	10226	9333
Utrecht	9106	52,4	5232	30,1	920	5,3	2136	12,3	17392	15608
Leeuwarden	4466	52	2224	25,9	476	5,5	1421	16,5	8587	7612
Groningen	4270	52	2654	32,3	129	1,6	1158	14,1	8211	7589
Assen	2804	66,7	919	21,8	90	2,1	393	9,3	4206	3852
totaal	12211 1	48,9	76119	30,5	12624	5,1	38879	15,6	249731	224862

Tabel 1 Betekening van dagvaardingen in 2000 (bron: WODC)

2001	Betekend: in persoon		Betekend: niet in persoon		Niet betekend		Onbekend		Totaal aantal dagvaardingen	Totaal aantal zaken
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	aantal
Den Bosch	7664	56,5	3603	26,6	632	4,7	1668	12,3	13567	12249
Breda	6856	50,8	4193	31,1	441	3,3	1996	14,8	13486	12008
Maastricht	4811	41,2	3039	26	254	2,2	3577	30,6	11681	10647
Roermond	3195	55	1780	30,7	99	1,7	733	12,6	5807	5210
Arnhem	7637	45,4	5399	32,1	785	4,7	3005	17,9	16826	14681
Zutphen	3268	49,8	2348	35,8	179	2,7	765	11,7	6560	5987
Zwolle	5362	54,5	2570	26,1	383	3,9	1523	15,5	9838	8562
Almelo	3257	45,7	2599	36,5	103	1,4	1170	16,4	7129	6189
Den Haag	14884	45,3	12246	37,2	3112	9,5	2650	8,1	32892	30601
Rotterdam	13519	47,8	9415	33,3	1035	3,7	4316	15,3	28285	25481
Dordrecht	3817	56,5	1896	28,1	126	1,9	916	13,6	6755	5981
Middelburg	2141	49,6	1541	35,7	51	1,2	580	13,4	4313	3836
Amsterdam	16709	40,4	10975	26,5	599	1,4	13125	31,7	41408	38356
Alkmaar	3164	49,3	2199	34,2	99	1,5	960	14,9	6422	5750
Haarlem	5692	55,7	3159	30,9	299	2,9	1064	10,4	10214	9524
Utrecht	7857	49	5052	31,5	702	4,4	2426	15,1	16037	14496
Leeuwarden	4449	59	1644	21,8	445	5,9	1001	13,3	7539	6784
Groningen	4098	53	2263	29,3	60	0,8	1309	16,9	7730	7077
Assen	2490	59,3	1118	26,6	106	2,5	483	11,5	4197	3770
Totaal	120870	48,2	77039	30,7	9510	3,8	43267	17,3	250686	227189

Tabel 2 Betekening van dagvaardingen in 2001 (bron: WODC)

2002	Betekend: in persoon		Betekend: niet in persoon		Niet betekend		Onbekend		Totaal	Totaal
	Aantal	%	aantal	%	aantal	%	Aantal	%	aantal dagvaardingen	aantal zaken
Den Bosch	8687	56,3	4336	28,1	731	4,7	1674	10,9	15428	13948
Breda	8225	52,2	4896	31,1	659	4,2	1979	12,6	15759	14121
Maastricht	5227	38,9	3331	24,8	244	1,8	4644	34,5	13446	12342
Roermond	3288	54,7	1934	32,2	61	1	731	12,2	6014	5441
Arnhem	8978	47,4	6101	32,2	753	4	3109	16,4	18941	16591
Zutphen	3559	49,4	2587	35,9	207	2,9	853	11,8	7206	6516
Zwolle	6186	52	3697	31,1	266	2,2	1749	14,7	11898	10542
Almelo	3928	48,3	2791	34,3	138	1,7	1273	15,7	8130	7090
Den Haag	15091	45,9	12535	38,1	2405	7,3	2850	8,7	32881	30203
Rotterdam	11442	38,9	9665	32,8	859	2,9	7462	25,4	29428	27005
Dordrecht	3887	54	2363	32,8	152	2,1	792	11	7194	6505
Middelburg	2365	49,1	1689	35,1	114	2,4	650	13,5	4818	4234
Amsterdam	15969	38,3	10512	25,2	334	0,8	14901	35,7	41716	39256
Alkmaar	3861	51,4	2340	31,2	94	1,3	1214	16,2	7509	6565
Haarlem	7035	55,5	4006	31,6	330	2,6	1315	10,4	12686	11675
Utrecht	8160	49,6	5509	33,5	635	3,9	2149	13,1	16453	15047
Leeuwarden	4602	53,1	2343	27,1	226	2,6	1488	17,2	8659	7840
Groningen	4627	51,2	2949	32,6	48	0,5	1415	15,7	9039	8403
Assen	2775	56,7	1522	31,1	46	0,9	554	11,3	4897	4443
Totaal	12789 2	47	85106	31,3	8302	3,1	50802	18,7	272102	247767

Tabel 3 Betekening van dagvaardingen in 2002 (bron: WODC)

4.1.2 Cijfers over aanhoudingen

Over de periode april tot en met september 2002 zijn op verzoek van de Raad voor de Rechtspraak binnen de zittende magistratuur handmatig het aantal aanhoudingen en de redenen voor aanhouding van een strafzaak bijgehouden. De redenen voor aanhouding zijn ingedeeld in de volgende tien clusters: dagvaarding/tenlastelegging, alsnog horen getuigen, (nader) onderzoek RC, rapportage over de persoon van verdachte, afwezigheid verdachte/raadsman/tolk/ouders, gelijktijdige behandeling of voeging met andere zaak, overige juridische redenen, overige praktische redenen, alleen in appèl en andere redenen. Twee clusters overlappen elkaar enigszins, te weten het cluster dagvaarding/ tenlastelegging en het cluster afwezigheid verdachte. Dit betekent dat een deel van de aanhoudingen die onder het cluster afwezigheid verdachte zijn geregistreerd (met name bij 'verdachte niet verschenen zonder bericht van verhindering'), hoogstwaarschijnlijk ook verband houdt met

de betekenisproblemen en het aanwezigheidsrecht van de verdachte. Een schatting van de grootte van dat deel is echter moeilijk te maken.

Bij het onderzoek wordt alleen melding gemaakt van het totaal aantal aanhoudingen en niet daarnaast ook van het totaal aantal strafzaken. Hierdoor kan de verhouding van het aantal aanhoudingen tot het aantal strafzaken niet worden vastgesteld. Niettemin geven de onderzoeksresultaten, voorzover deze de betekening van dagvaardingen in strafzaken betreffen, een redelijk beeld van het percentage aanhoudingen dat door betekenisproblemen wordt veroorzaakt. Overigens worden hier alleen de cijfers gepresenteerd die betrekking hebben op de politierechter en de meervoudige kamer in eerste en tweede aanleg.

Reden van aanhouding	PR	MK rb	MK hof
Dagvaarding/tenlastelegging			
<i>Dagvaardingstermijn is niet in acht genomen:</i>			
- verdachte is niet aanwezig	1,7%	1,0%	1,5%
- verdachte maakt bezwaar tegen voortzetting	0,3%	0,2%	0,0%
<i>Herstelbare betekenisgebreken</i>	1,7%	0,5%	2,7%
Afwezigheid verdachte/raadsman/tolk/ ouders			
<i>Niet-gedetineerde verdachte is niet verschenen:</i>			
- met bericht van verhindering	11,4%	3,2%	10,0%
- zonder bericht van verhindering	3,4%	1,2%	4,1%
Alsnog horen getuigen	9,1%	7,7%	14,5%
(Nader) onderzoek RC	5,9%	18,6%	7,1%
Rapportage over persoon verdachte	12,6%	21,1%	4,2%
Gelijktijdige behandeling/voeging met andere zaak	5,2%	4,1%	2,8%
Overige juridische redenen	7,8%	8,9%	16%
Overige praktische redenen	1,5%	13,5%	4,8%
In appèl dossier niet ontvangen van rechtbank	0,0%	0,0%	0,8%
Andere redenen	13,8%	10,3%	9,3%

Tabel 4 Redenen voor aanhouding over de periode maart tot en met september 2002 (bron: Raad voor de Rechtspraak)

Uit deze cijfers kan men voorzichtig concluderen dat het aantal aanhoudingen om reden van een betekenisprobleem beperkt is. Het lijkt niet meer te zijn dan vijf of zes procent van het totaal aantal aanhoudingen in strafzaken. De vraag is hoeveel capaciteitsverlies dit meebrengt. In het bovenbeschreven onderzoek is de gerechten gevraagd om tevens aan te geven bij hoeveel van de aanhoudingen daadwerkelijk zittingstijd verloren is gegaan. Dit is volgens de schatting van de gerechten in 70 tot 80 procent van het aantal aanhoudingen het geval geweest. De Raad voor de Rechtspraak heeft een tentatieve berekening gemaakt van de hiermee gemoeide personele inzet. Deze berekening komt uit op 22 fte rechters op jaarbasis. Hierbij is geen rekening gehouden met het tijdverlies dat is gemoeid met de voorbereiding door de rechters van de aangehouden zaken en met het tijdverlies dat

optreedt bij het ondersteunend apparaat. Grofweg kan dus worden gesteld dat de inzet van 1 fte rechter (vijf procent van 22 fte) op jaarbasis verloren gaat aan aanhoudingen wegens betekeningsproblemen.¹¹

4.1.3 Cijfers over nietigverklaringen

Tabel 5 laat per arrondissement het aantal nietigverklaringen van de dagvaarding zien over een periode van drie jaar. Uit deze tabel blijkt dat in 2002 landelijk gemiddeld in iets meer dan drie procent van het aantal zaken de dagvaarding nietig wordt verklaard (9151 dagvaardingen). In de jaren daarvoor lag dat gemiddelde iets hoger.

Arrondis- sement	2000				2001				2002			
	aantal vonnis- sen	aantal zaken	% van totaal	Totaal aantal zaken	aantal vonnis- sen	aantal zaken	% van totaal	totaal aantal zaken	aantal vonnis- sen	aantal zaken	% van totaal	totaal aantal zaken
Den Bosch	514	482	3,7	12899	550	509	4,2	12249	693	636	4,6	13948
Breda	384	358	2,8	12648	226	217	1,8	12008	309	293	2,1	14121
Maastricht	377	353	3,7	9589	338	322	3,0	10647	295	268	2,2	12342
Roermond	204	173	3,3	5268	137	128	2,5	5210	97	91	1,7	5441
Arnhem	872	793	5,8	13760	869	805	5,5	14681	792	721	4,3	16591
Zutphen	231	220	3,3	6572	215	204	3,4	5987	259	241	3,7	6516
Zwolle	567	505	5,0	10005	408	370	4,3	8562	337	322	3,1	10542
Almelo	147	137	2,3	6034	125	117	1,9	6189	149	133	1,9	7090
Den Haag	4007	3868	15,2	25524	3122	3038	9,9	30601	2372	2268	7,5	30203
Rotterdam	1328	1263	4,1	30624	1034	990	3,9	25481	789	756	2,8	27005
Dordrecht	236	226	3,8	6026	129	122	2,0	5981	150	128	2,0	6505
Middelburg	63	61	1,5	3967	61	58	1,5	3836	117	107	2,5	4234
Amsterdam	773	670	2,1	32320	375	345	0,9	38356	195	192	0,5	39256
Alkmaar	246	222	3,9	5632	125	117	2,0	5750	118	107	1,6	6565
Haarlem	565	533	5,7	9333	327	311	3,3	9524	406	390	3,3	11675
Utrecht	1201	1082	6,9	15608	917	871	6,0	14496	715	692	4,6	15047
Leeuwarden	468	418	5,5	7612	454	410	6,0	6784	258	237	3,0	7840
Groningen	160	153	2,0	7589	108	104	1,5	7077	151	139	1,7	8403
Assen	170	155	4,0	3852	129	113	3,0	3770	97	90	2,0	4443
totaal	12513	11672	5,2	22486 2	9649	9151	4,0	227189	8299	7811	3,2	24776 7

**Tabel 5 Aantal vonnissen met een nietige dagvaarding in de jaren 2000, 2001 en 2002
(bron: WODC)**

¹¹ Aangenomen dat verlies aan voorbereidingstijd niet significant anders ligt bij aanhoudens wegens betekenings- perikelen dan op andere gronden.

Net als bij de aanhoudingen, kunnen de gevolgen van het aantal nietigverklaringen in fte's worden uitgedrukt. Uit een tentatieve berekening van de Raad voor de Rechtspraak blijkt dat op jaarbasis het capaciteitsverlies ongeveer 4 fte's rechters bedraagt en 5 fte's ondersteunend personeel (dit betreft zowel voorbereidings- als zittingstijd).¹²

4.1.4 Gevolgen voor de capaciteit van het justitiële systeem

Zowel een nietigheid van de dagvaarding als een aanhouding vanwege een herstelbaar betekenisgebrek leveren voor het justitiële systeem capaciteitsverlies op, in het bijzonder verlies van zittingscapaciteit: de voor de zaak geplande zittingscapaciteit kan immers niet voor een inhoudelijke behandeling van de zaak worden gebruikt. Daarnaast treedt capaciteitsverlies op doordat de betrokken justitiefunctionarissen voorbereidingstijd in een zaak hebben gestoken die zij, achteraf gezien, beter in een andere zaak hadden kunnen steken.

Op grond van de cijfers gegeven in de vorige paragrafen moet worden vastgesteld dat betekenisgebreken tot capaciteitsverlies leiden. Dit is in ieder geval in vijf of zes procent van het totaal aantal aanhoudingen van strafzaken het geval. Het hiermee gemoeide verlies aan zittingscapaciteit werd in §4.1.2 ruwweg geschat op 1 fte rechter op jaarbasis (dit is dus exclusief verlies aan voorbereidingstijd en exclusief capaciteitsverlies in het ondersteunend apparaat). Aangezien bij de appointering van zaken doorgaans rekening wordt gehouden met een redelijkerwijs te verwachten 'uitval' is het verlies aan zittingscapaciteit in werkelijkheid wellicht kleiner. Hiernaast leiden betekenisgebreken in vier tot vijf procent van het aantal zaken tot nietigheid van de dagvaarding, hetgeen ook capaciteitsverlies meebrengt. Het hiermee gemoeide verlies aan zittings- en voorbereidingstijd voor zowel rechters als ondersteunend personeel werd voorzichtig geschat op respectievelijk 4 en 5 fte op jaarbasis. Bij dit alles moet wel worden bedacht dat het in de regel zaken betreft van niet-gedeteneerde verdachten; het gaat in de regel dus niet om zeer ernstige strafbare feiten, die relatief veel capaciteit (zittingscapaciteit en voorbereidingstijd) vragen.

Voor zover het betekenisgebrek vermeden had kunnen worden, is iedere nietigheid of aanhouding er een teveel en had de tijd en energie die in de desbetreffende zitting is gestoken, (althans ten dele) nuttiger besteed kunnen worden. In zoverre is het van belang om na te gaan of de regeling van de betekening kan worden verbeterd of verduidelijkt en of de uitvoering van de regeling kan worden verbeterd.

Er zit nog een ander capaciteitsaspect aan de betekenisproblematiek. Indien er niet sprake is van een (al dan niet herstelbaar) betekenisgebrek en er dus geen sprake is van een nietige dagvaarding of een aanhouding (in verband met de betekening), kan de zaak in beginsel buiten aanwezigheid van de verdachte worden behandeld. Dit resulteert in een

¹² Deze berekening is gebaseerd op cijfers van het Parket-Generaal over het jaar 2002 met betrekking tot zowel MK-, politierechter-, kinderrechter- als kantonzaken. Aanname is dat het overgrote deel van de nietigverklaringen het gevolg is van betekenisproblemen.

verstekvonnissen. Indien dit veroordelend is, kan het pas worden tenuitvoergelegd wanneer het onherroepelijk is geworden, dat wil zeggen de appèltermijn is verstreken zonder dat appèl is ingesteld. Dit laatste is het geval 14 dagen na de einduitspraak, indien de dagvaarding in persoon is betekend of de verdachte op andere wijze van tevoren van de dag van de zitting op de hoogte was. In alle andere gevallen wordt het verstekvonnissen niet binnen 14 dagen onherroepelijk en gaat de appèltermijn pas lopen nadat zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de einduitspraak de verdachte bekend is (artikel 408 lid 2 Sv). Met het oog op die gevallen bepaalt artikel 366 Sv dan ook dat het verstekvonnissen zo spoedig mogelijk aan de verdachte wordt betekend.

Uit cijfers van het openbaar ministerie blijkt dat een niet onbelangrijk aantal van de veroordelende vonnissen in eerste aanleg niet binnen 14 dagen onherroepelijk wordt. Bij misdrijfzaken was dit in de jaren 2000 en 2001 in 12% van het totaal aantal veroordelingen (strafopleggingen en schuldigverklaringen zonder oplegging van straf), in kantonzaken in die jaren zelfs in 42% van de uitspraken. Hierbij gaat het dus globaal om verstekvonnissen waarbij de dagvaarding niet in persoon was betekend.

Niet bekend is in hoeveel van deze zaken het OM er vervolgens in slaagt het vonnis (in persoon) te betekenen, hoe vaak alsnog appèl wordt ingesteld en hoe vaak het vonnis toch onherroepelijk wordt. Bij het hoge percentage vonnissen bij de kantonrechter dat niet binnen 14 dagen onherroepelijk is – in 2001 was dat 42% – kan in ieder geval een relativerende kanttekening worden geplaatst. De door de kantonrechter bij verstek opgelegde straf is doorgaans een 'kale' geldboete. Een dergelijke straf kan onmiddellijk na de uitspraak ten uitvoer worden gelegd. Door het aanwenden van een rechtsmiddel wordt in voorkomend geval de tenuitvoerlegging geschorst of opgeschort (zie artikelen 557 lid 2, 366 en 398 onder 14 Sv). Het CJIB doet jaarlijks gemiddeld 120.000 door de strafrechter uitgesproken boetevonnissen af. Van dit aantal gaan gemiddeld ongeveer 1.000 zaken teniet wegens vervolgingsverjaring. In dergelijke gevallen ziet het OM geen kans om binnen de vervolgingsverjaringstermijn de mededeling verstekvonnissen aan de verdachte in persoon te betekenen waardoor het desbetreffende vonnis nimmer onherroepelijk wordt. Dit betekent dat in minder dan 1% van de uitgesproken boetevonnissen van tenuitvoerlegging geen sprake kan zijn.¹³

¹³ De cijfers zijn afkomstig uit het jaarverslag van het CJIB van 2001. Daarnaast is in het arrondissement Den Haag onlangs door het parket een experiment gestart om bij zittingen, waarop zaken betreffende rijden onder invloed (en andere verkeersmisdrijven) worden behandeld, de ontzegging van de rijbevoegdheid ter plaatse aan de betrokkene te betekenen. Er wordt dan een bijsluiter overhandigd met informatie over de rijontzegging, inclusief onder meer een telefoonnummer waar eventuele nadere informatie kan worden opgevraagd. Omdat het experiment zoals gezegd pas kortgeleden is opgestart, is nog niet duidelijk of deze werkwijze letterlijk en figuurlijk de moeite waard is. De verwachting is echter dat met dit experiment het aantal vonnissen dat niet binnen 14 dagen onherroepelijk wordt en dat betrekking heeft op deze sanctie, wordt teruggedrongen.

	1997	1998	1999	2000	2001
Misdrijfzaken	104.178	103.172	110.689	109.607	106.834
Contradictoir	67.496	67.655	72.969	71.450	69.612
Verstek	36.682	35.517	37.720	38.157	37.222
in persoon betekend	21.161	22.755	24.203	25.425	24.545
niet in persoon betekend	15.258	12.532	13.334	12.503	12.504
niet betekend / onbekend	263	230	183	229	173
niet binnen 14 dagen onherroepelijk	15.521	12.762	13.517	12.732	12.677
<i>Percentage</i>	15%	12%	12%	12%	12%

Kantonzaken	84.695	72.211	70.377	78.703	82.112
Contradictoir	19.344	17.309	17.656	19.996	19.680
Verstek	65.351	54.902	52.721	58.707	62.432
in persoon betekend	21.669	19.539	21.126	25.531	28.194
niet in persoon betekend	43.544	35.224	31.461	32.966	34.044
niet betekend / onbekend	138	139	134	210	194
niet binnen 14 dagen onherroepelijk	43.682	35.363	31.595	33.176	34.238
<i>Percentage</i>	52%	49%	45%	42%	42%

Tabel 6 Strafpoggingen en schuldigverklaringen zonder oplegging van straf (bron: Parket-Generaal)

Niettemin geven de genoemde percentages aanleiding tot enige zorg omdat aannemelijk is dat een aantal van deze verstekvonnissen ten minste lange tijd 'op de plank' zullen blijven liggen en in een deel, zoals hierboven beschreven, het niet tot tenuitvoerlegging zal komen. Er is hier mogelijk sprake van een executieprobleem. Tevens kunnen vraagtekens worden gezet bij de doelmatigheid van de inzet van de met deze verstekzaken gemoeide mensen en middelen. Ten dele kan deze problematiek worden verminderd door een effectievere betekening: hoe vaker de dagvaarding in persoon wordt betekend, hoe meer verstekvonnissen al na 14 dagen onherroepelijk worden. Ten dele hangt de problematiek samen met ons stelsel van rechtsmiddelen en appèltermijnen. In hoofdstuk 5 zal de werkgroep ingaan op de vraag in hoeverre wijziging van dit stelsel mogelijk of wenselijk is.

4.2 Problemen bij de uitvoering van de betekening

De werkgroep constateert dat zich bij de praktische uitvoering van de betekening een aantal problemen voordoet. Deze worden hieronder kort geschetst. Deze uitvoeringsproblemen zijn van verschillende aard en van verschillend gewicht. Verder moet de kanttekening worden gemaakt dat de werkgroep zich baseert op eigen ervaringen en op contacten met derden. Uitvoerig empirisch onderzoek bij de parketten is niet verricht. De voorstellen voor

verbetering die de werkgroep verderop zal doen, zullen dan ook soms nader onderzoek en nadere uitwerking behoeven.

4.2.1 Gevolgen van de rechtspraak voor de uitvoering

Zoals in §2.2 aangegeven heeft de Hoge Raad de afgelopen jaren een aantal verfijningen en aanvullingen van de wettelijke regeling gegeven. Deze jurisprudentiële regels hebben de uitvoering van de betekening onmiskenbaar bewerklijker gemaakt. Dit wordt door vertegenwoordigers van diverse parketten bevestigd. Zij geven verder aan dat, ondanks het overzichtsarrest van de Hoge Raad van 12 maart 2002, de rechtspraak ingewikkeld is en op sommige punten onvoldoende duidelijk. Een en ander heeft vooral te maken met het feit dat de Hoge Raad in een aantal gevallen eist dat, naast de wettelijk voorgeschreven betekening aan het GBA-adres, ook een afschrift van het gerechtelijk schrijven wordt gezonden aan een ander voorhanden adres van de verdachte. Hoewel de Hoge Raad dit niet eist, geschiedt deze tweede verzending vaak via een formele betekening. Er is dus sprake van 'dubbele betekening'. De werkgroep heeft de indruk dat parketten deze dubbele betekening vaker toepassen dan strikt genomen door de rechtspraak wordt vereist. Zij spelen op zeker.

Los hiervan moet worden vastgesteld dat het feit dat het OM, anders dan de wet doet vermoeden, niet in alle gevallen meer mag afgaan op het GBA-adres van de verdachte, extra werk meebrengt. De parketmedewerkers die belast zijn met de betekening en de zittingsvoorbereiding, moeten goed opletten of niet in het dossier een ander, relevant adres voorhanden is. Consequente uitvoering hiervan zou meebrengen dat voorafgaand aan de betekening het dossier wordt doorgespit op eventuele andere adressen. Het is de werkgroep niet bekend in hoeverre dit ook praktijk is bij parketten, nog daargelaten de vraag in hoeverre het administratieve proces bij de verschillende parketten een dergelijk dossieronderzoek voorafgaand aan de betekening toelaat.

4.2.2 Het administratieve proces bij de parketten

De bewerkelijkheid en (tot op zekere hoogte) ingewikkeldheid van de betekening betekenen dat het administratieve proces op de parketten goed en 'strak' moet zijn geregeld. De eerste betekeningsooging dient tijdig te geschieden. Bij mislukkingen moet snel een nieuwe poging worden gedaan, zodat de minimumdagvaardingstermijn nog wordt gehaald. Dit alles moet gebeuren op basis van correcte en actuele GBA- of andere adresgegevens. Met andere woorden: de gang van een betekening dient nauwgezet te worden gevolgd.

In de praktijk blijkt dit proces niet altijd goed te lopen. De (eerste) dagvaarding wordt soms te laat uitgezonden. Als de betekening dan mislukt, komt een nieuwe betekeningsooging soms te laat. Ook kan een tijdige betekening moeilijk zijn als de zittingsroosters van de rechtbank pas laat beschikbaar zijn. Parketten zijn doordrongen van deze problemen en hebben in de loop van de jaren verschillende initiatieven genomen om het administratieve proces te verbeteren teneinde nietigheden en aanhoudingen zoveel mogelijk te voorkomen. De werkgroep heeft wel de indruk dat parketten hierbij verschillend te werk gaan. Over en weer lijkt er weinig uitwisseling van ervaringen te zijn. De verschillen tussen de parketten zullen

overigens nog worden versterkt door de onduidelijkheden die mede als gevolg van de rechtspraak rond de betekeningregeling bestaan.

4.2.3 De daadwerkelijke uitreiking

Het Postbesluit uit 2000 bepaalt dat “de dienst uitreiking van het gerechtelijk schrijven, bedoeld in de artikelen 586 en 587, eerste lid, van het WSV, welke dienst als een speciale vorm van de dienst ‘aangetekende zending’ is te beschouwen, (...) ingevolge het WSV door TPG, in dat wetboek aangeduid als ‘de post’, (moet) worden verricht.”¹⁴ De postbode van TPG is dus belast met de daadwerkelijke uitreiking van het gerechtelijk schrijven. De ervaring is dat hierbij nog regelmatig fouten worden gemaakt. Dit gebeurt onder andere bij het invullen van de akte van uitreiking. Verder gaat ook de bewaring van het gerechtelijk schrijven op het postkantoor zodat het nog gedurende een bepaalde termijn aldaar kan worden afgehaald, nogal eens fout. De praktijk gaat uit van een termijn van zeven dagen. Het komt nogal eens voor dat de betrokken TPG-medewerker op het postkantoor deze termijn niet in acht neemt en de stukken te vroeg terugstuurt naar het OM. Hierbij kan ook onduidelijkheid over deze termijn een rol spelen. Opmerkelijk genoeg is de zevendagentermijn niet in wetgeving neergelegd maar in een circulaire afkomstig van het Ministerie van Justitie (Circulaire no. 302/888, H.D.O.R.R., 26 februari 1988). Deze circulaire was geldig tot 1 januari 1992, maar de termijn wordt nog steeds aangehouden, zo blijkt uit de interne bedrijfsinstructie van TPG Post.¹⁵ Volgens de circulaire en de bedrijfsinstructie dient het schrijven *gedurende de eerstvolgende zeven dagen na de dag van bestelling op het postkantoor* te worden bewaard. De Hoge Raad lijkt overigens geen consequenties te verbinden aan niet-naleving van de zevendagentermijn (HR 12 december 1989, NJ 1990, 317, het arrest van 12 maart 2002 zwijgt erover).

4.3 Het functioneren van de GBA

Voor de uitvoering van de betekening is justitie voor een belangrijk deel aangewezen op het systeem van de GBA. Deze geautomatiseerde administratie bestaat sinds 1 oktober 1994 en bevat de persoonsgegevens van personen die in Nederland verblijven en die zich in de GBA hebben ingeschreven. Dit zijn niet alleen Nederlandse ingezetenen, maar kunnen ook onder meer vluchtelingen en personen uit EU-landen zijn die in Nederland verblijven. Binnen het GBA-stelsel worden alle gegevens volledig geautomatiseerd opgeslagen en uitgewisseld. Het opslaan en bijhouden van persoonsgegevens is een aangelegenheid van iedere gemeente afzonderlijk. Het beheer van de infrastructuur is in handen van het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De GBA is destijds ontwikkeld en ingevoerd om als een modern geautomatiseerd stelsel voor de bevolkingsboekhouding te gaan functioneren, waarbij persoonsgegevens voor de gehele (semi-)overheid eenmalig

¹⁴ Besluit van 28 april 2000, houdende regels betreffende de postale dienstverlening (Postbesluit), *Stb.* 2000, 200, p. 15.

¹⁵ *Gerechtelijke brieven*, Processtaf Distributie, PTT Post BV, juni 1995.

verzameld en geregistreerd zouden worden om vervolgens meervoudig te kunnen worden gebruikt voor de uitvoering van uiteenlopende publiekrechtelijke taken. Voorbeelden van afnemers zijn de Belastingdienst, waterschappen, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en pensioenfondsen. Daarnaast gebruiken de gemeenten en burgers zelf ook de gegevens. Een aantal van deze afnemers heeft een terugmeldingsverplichting (Belastingdienst, SVB en de entorganisaties). Dit betekent dat zij de GBA op de hoogte stellen wanneer een adres niet blijkt te kloppen. Jaarlijks worden zo'n 60 miljoen GBA-berichten uitgewisseld via een speciaal elektronisch berichtennetwerk.

Het Ministerie van Justitie is landelijk, voor alle parketten en gerechten, geautoriseerd om bepaalde gegevens van de GBA af te nemen. De toegang loopt, wat strafzaken betreft, via Compas. Via Compas duurt een bevraging van de GBA vooralsnog – dit gaat veranderen, zie §6.5 – 48 uur. Deze duur kan soms te lang zijn om na een mislukte betekening nog tijdig een nieuwe betekeningsooging te doen. Behalve via Compas kunnen parketten ook via het systeem VIP de GBA bevragen (zie voor uitleg over VIP §6.6). Dit levert onmiddellijk antwoord op. De werkgroep weet in ieder geval van het parket Den Haag dat dit GBA-bevragingen via VIP doet.

Er lijkt bij justitie soms nog onbekendheid te bestaan omtrent het functioneren en de mogelijkheden van de GBA. Bijvoorbeeld is de vraag of alle justitiemedewerkers voldoende bekend zijn met de verschillende typen adressen die de GBA hanteert. Burgers kunnen in bepaalde gevallen in plaats van een woonadres een zogenoemd briefadres opgeven (bijvoorbeeld als ze tijdelijk in een inrichting verblijven). Dit briefadres moet worden aangemerkt als het GBA-adres als bedoeld in artikel 588 lid 1 onder b, onder 1, Sv. Om een adres als woon- of briefadres te kunnen herkennen dienen parketten de GBA ook op het functieadres te bevragen. Het GBA-bericht levert dan namelijk met het actuele GBA-adres ook het functie-adres aan, hetgeen een woonadres (aangeduid met een W) of een briefadres (aangeduid met een B) kan zijn.

Over het geheel genomen heeft de GBA een hoge graad van betrouwbaarheid. Periodiek wordt hiernaar onderzoek gedaan, laatstelijk in september 2002 door het TNO.¹⁶ Uit dit rapport bleek dat in 97,3% van de gevallen het GBA-adres op een peilmoment het juiste adres is, waar de betrokkene daadwerkelijk woonachtig is. In 1,5% was het adres onjuist en in 1,2% werd de bewoner niet bereikt. Los van nalatigheid van de burger bij (wijziging van de) inschrijving kan onjuistheid het gevolg zijn van een latere verwerking van opgaven van de burger in de GBA. Als deze verwerking enige tijd op zich laat wachten (bijvoorbeeld een dag), wordt niettemin als ingangsdatum van de mutatie de dag van de daadwerkelijke opgave van de burger gehanteerd. Dit kan betekenen dat een in de tussentijd door justitie gedane bevraging achteraf onjuist blijkt te zijn. Overigens is de ervaring dat de meeste gemeenten nog dezelfde of de volgende dag mutaties verwerken.¹⁷

¹⁶ Zie <http://www.bprbzk.nl>.

¹⁷ Onjuistheid van de GBA kan ook ontstaan wanneer een gemeenteburgemeester een mutatie niet geheel juist verwerkt. Bij sommigen binnen het OM bestaat de indruk dat dit soms het geval is bij het GBA-begrip 'vertrokken

Het genoemde rapport meldt ook een statistisch significant verschil tussen de juistheid van het adresgegeven in de leeftijdsgroep 18 tot 30 jaar, en die in de andere leeftijdsgroepen (vanaf 30 jaar). In de leeftijdsgroep 18 tot 30 jaar blijkt in 3,9% van de gevallen het adres onjuist, terwijl dit in de latere groepen veel lager ligt: 31 tot 45 jaar: 1,7%, 46 tot 60 jaar: 0,8% en ouder dan 60 jaar: 0,4%. Het rapport zelf kan de oorzaak van dit verschil niet vaststellen, maar schrijft dat “aangenomen mag worden dat jongeren (waaronder logischerwijs veel studenten) minder zorgvuldig en plichtsgetrouw zijn ten aanzien van de bevolkingsadministratie alsook relatief vaker verhuizen dan ouderen.”¹⁸ Hierbij moet worden aangetekend dat justitie relatief veel ‘klanten’ heeft in deze leeftijdscategorie, alsmede vermoedelijk in de groep personen van wie het GBA-adres niet klopt.

Van verschillende zijden is de werkgroep erop gewezen dat zich in de rechtspraak nu en dan het geval voordoet dat in appèl of in cassatie de rechter op basis van de dan in het dossier voorhanden GBA-gegevens moet concluderen dat in vorige aanleg de dagvaarding aan het verkeerde adres is betekend, terwijl volgens de ten tijde van de dagvaarding voorhanden gegevens die betekening wél juist was. Het lijkt dan alsof de inschrijving met terugwerkende kracht is gewijzigd. Mogelijk wordt dit veroorzaakt doordat het ministerie van Justitie voor de uitvoering van verschillende taken over meerdere GBA-autorisaties beschikt. Het voert te ver om hier uitgebreid op in te gaan, maar van belang is wel om te weten dat bevragingen door verschillende GBA-autorisaties ten behoeve van hetzelfde dossier kunnen leiden tot een verkeerde interpretatie van gegevens.¹⁹

4.4 De verenigbaarheid met het EVRM

Naast de hierboven beschreven problemen zijn ook meer principiële kanttekeningen te maken bij de huidige betekenisvoorschriften. Deze richten zich voornamelijk op de verhouding met het EVRM. In het Onderzoeksproject *Strafvordering 2001* is hier uitvoerig aandacht aan besteed door H.M.E. Laméris-Tebbenhoff Rijnenberg. Zij noemt in het hoofdstuk ‘Berechting in aanwezigheid en betekening van de dagvaarding’ enkele redenen waarom de Nederlandse betekenisvoorschriften mogelijk op gespannen voet staan met het door artikel 6 EVRM gegarandeerde aanwezigheidsrecht van de verdachte.²⁰

onbekend waarheen; dit lijkt soms (ten onrechte) als vangnet te worden gebruikt voor bijhouding van adresgegevens in moeilijke gevallen.

¹⁸ *De kwaliteit van het adresgegeven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA)*, 2003, p. 17.

¹⁹ Een voorbeeld kan worden ontleend aan een dossier bij het gerechtshof Arnhem. In eerste aanleg vermeldde het GBA-overzicht dat via de VIP-autorisatie was verkregen (zie voor uitleg over VIP §6.6), dat verdachte op het moment van betekening (X) naar het buitenland was vertrokken (land en adres onbekend). De dagvaarding kon dus rechtsgeldig worden betekend aan de griffier (artikel 588 lid 1 sub b onder 3 Sv). In hoger beroep, terwijl verdachte weer een adres in Nederland had opgegeven bij de GBA, was gebruik gemaakt van een recenter GBA-overzicht dat via de autorisatie voor het ressortsparket was verkregen. Hierop stond echter niet vermeld dat verdachte in het buitenland was geweest, zodat niet kon worden vastgesteld dat de dagvaarding in eerste aanleg rechtsgeldig was betekend aan de griffier. Gevolg was nietigverklaring van de dagvaarding in eerste aanleg.

²⁰ Sv 2001, m.n. p. 115-116.

Ten eerste wijst zij erop dat er in de regeling weinig garanties worden geboden dat de verdachte daadwerkelijk bekend raakt met de zittingsdatum. Door in de wet de verplichting vast te leggen dat op het formele GBA-adres moet worden betekend, lijkt het doel de verdachte te bereiken onderschikt te zijn gemaakt aan het doel om een rechtsgeldige betekening te bewerkstelligen. Dit staat op gespannen voet met de eis van het EHRM dat de overheid zich daadwerkelijk inspant de verdachte op de hoogte te brengen van de terechtzitting. Het risico dat de verdachte niet met de zittingsdatum bekend raakt, lijkt op deze manier voor rekening te komen van de verdachte. Het enkele feit dat de verdachte een algemene wettelijke verplichting (artikel 65 e.v. Wet GBA) niet heeft nageleefd vormt daarvoor een wankel basis.

Het tweede bezwaar is dat zelfs de allerswaarste zaken bij verstek kunnen worden afgedaan. Kenmerkend voor het Nederlandse strafproces is dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen zware en lichte strafbare feiten, en dat de verdachte in beide soorten zaken het recht heeft om verstek te laten gaan. Dit lijkt volgens Laméris niet in overeenstemming te zijn met het EVRM. Dat kent de verdachte weliswaar het recht toe afstand te doen van zijn aanwezigheidsrecht, maar uit het Colozza-arrest zou volgens Sv 2001 kunnen worden afgeleid dat voorzichtig moet worden omgegaan met het berechten bij verstek in zaken waarin de verdachte een langdurige gevangenisstraf boven het hoofd hangt. De vraag is of een verdachte, die bij zo'n strafbedreiging verstek laat gaan, dit vrijwillig doet of omdat hij niet in handen van justitie wil vallen. Het recht dat verdachte heeft niet ter zitting te verschijnen, dreigt zich dan tegen hem te keren.

5 Naar een domiciliestelsel?

Uit de Nederlandse en Europese jurisprudentie blijkt dat de overheid meer moeite moet doen om de verdachte te bereiken, dan het enkel betekenen op basis van het GBA-adres. Het doel van deze inspanningsverplichting is om beter gevolg te geven aan het recht van de verdachte om aanwezig te zijn bij de behandeling van zijn strafzaak. In het onderzoeksproject *Strafvordering 2001 (Sv 2001)* wordt voorgesteld om in plaats van een GBA-stelsel een domiciliestelsel te hanteren. De werkgroep heeft onderzocht in hoeverre het wenselijk is om het domiciliestelsel geheel dan wel gedeeltelijk te hanteren voor de betekening van dagvaardingen. Daarbij is niet alleen onderzocht in hoeverre de overheid hiermee beter aan haar inspanningsplicht kan voldoen, maar ook in hoeverre met een keuze voor het domiciliestelsel het aantal aanhoudingen en nietige dagvaardingen kan worden teruggedrongen.

5.1 De voordelen van een domiciliestelsel

Het domiciliestelsel houdt in dat de verdachte bij zijn (eerste) verhoor een adres moet of kan kiezen, waar de voor hem bestemde stukken betekend kunnen worden. Dit kan ook het GBA-adres zijn of het adres van een derde, bijvoorbeeld dat van de raadsman. In het Onderzoeksproject *Sv 2001* worden de volgende argumenten aangedragen om over te stappen op een dergelijk stelsel:²¹

1. het uitgangspunt van een gekozen adres vergroot de kans dat de verdachte daadwerkelijk wordt geïnformeerd, doordat hij bij de politie een adres moet opgeven waar hij feitelijk kan worden bereikt;
2. de overstap zal leiden tot een efficiëntere en minder tijdrovende betekeningprocedure, omdat de adresverificatie in de GBA achterwege kan blijven;
3. het domiciliestelsel is beter verenigbaar met artikel 6 EVRM.

De werkgroep is bij nadere bestudering van het domiciliestelsel niet overtuigd dat deze voordelen een volledige overstap naar het domiciliestelsel rechtvaardigen. Zij plaatst er enkele kanttekeningen bij en ziet ook enkele nadelen aan een dergelijke overstap. De opmerkingen van de werkgroep zijn deels van principiële aard, deels van praktische aard.

Een prealabele opmerking is dat in het huidige overheidsbeleid bezien het GBA-stelsel een belangrijke rol speelt. Zoals in §6.5 wordt beschreven, investeert de overheid op dit moment veel geld en middelen in de verbetering van de kwaliteit en raadpleegbaarheid van de GBA. Het kabinet heeft zich uitgesproken vóór de hantering van de GBA. Dit betekent niet dat het loslaten van het GBA-stelsel voor de betekening van gerechtelijke stukken ondenkbaar is, maar wel dat er goede redenen moeten zijn indien een dergelijke verandering wordt doorgevoerd.

²¹ Sv 2001, a.w., p. 117-123.

Vervolgens tekent de werkgroep bij de genoemde voordelen van een domiciliestelsel het volgende aan.

Ad 1. Het is de vraag in hoeverre invoering van het domiciliestelsel werkelijk de kans vergroot dat de verdachte wordt geïnformeerd over de behandeling van zijn zaak. Deze kans lijkt alleen groter te worden als de verdachte ook werkelijk zijn juiste adres opgeeft. Dat nu is niet vanzelfsprekend. Niet uitgesloten is dat een verdachte een adres opgeeft, dat door tijdverloop zijn waarde verliest. Juist degenen die niet (of niet correct) in de GBA staan vermeld, zijn zeer mobiel. Dit betekent dat ook het door henzelf opgegeven adres snel zal verouderen, zeker gezien het feit dat de politie geen goed systeem heeft om de opgegeven en gecorrigeerde adressen bij te houden. Het risico op deze snelle veroudering kan slechts worden beperkt door de verdachte het beheer te laten houden over zijn geregistreerde domicilieadres – zoals dat nu in de GBA het geval is.

Indien aan de domiciliekeuze geen gevolgen zijn verbonden, in de sfeer van termijnen voor het instellen van rechtsmiddelen of anderszins, die het voor de verdachte wenselijk maken het juiste adres op te geven, is het zeer wel mogelijk dat een verslechtering van de bereikbaarheid van de verdachte optreedt. De verdachte die uitstel van executie wil, heeft er dan belang bij een verkeerd adres op te geven.²² In dit verband kan worden opgemerkt dat in het GBA-stelsel burgers wél belang hebben bij het doorgeven van adreswijzigingen aan de gemeente. Zo worden uitkeringen bijvoorbeeld steeds meer gekoppeld aan het GBA-adres. Hierbij komt dat uit steekproefsgewijs onderzoek blijkt dat de GBA als behoorlijk betrouwbaar kan worden aangemerkt: in 2002 bleek dat op één peilmoment 97,3% van de in de GBA geadministreerde adressen juist was. Dit betrouwbaarheidspercentage was vermoedelijk nog hoger geweest wanneer diezelfde adressen na 5 dagen nogmaals waren gecontroleerd op juistheid, omdat met de inachtneming van een dergelijke termijn eventuele veranderingen in de verwerking van de wijzigingen en de bevestigingen op het zogenoemde ongelukkige moment (zie §4.3) kunnen worden ondervangen. Bij genoemd percentage moet wel worden aangetekend, zoals ook al aangegeven in §4.3, dat het mogelijk is dat bij bepaalde categorieën personen (zoals de 'klantengroep' van justitie) de adresgegevens in de GBA vaker onjuist kunnen zijn dan over het totaal genomen.

Ad 2. Ook het tweede door Sv 2001 genoemde voordeel (dat de betekeningsprocedure efficiënter en minder tijdrovend zal zijn) schat de werkgroep minder groot in dan de onderzoekers. Het domiciliestelsel brengt namelijk een verzwaring mee van de verplichtingen van de burger (bovenop de reeds bestaande verplichting om zijn adres en eventuele adreswijzigingen door te geven aan de gemeente op grond van artikel 65 e.v. Wet GBA), en een verzwaring van de administratieve lasten voor politie en/of justitie. Zeker dit laatste bezwaar acht de werkgroep zwaarwegend. Het domiciliestelsel dwingt ertoe dat de politie en de parketten een goede administratie van opgegeven adressen opzetten en bijhouden. Hiertegenover staat het voordeel van het huidige (GBA-)stelsel dat het openbaar

²² Zie ook Sv 2001, p. 114 en 115, waar dit risico ook reeds is erkend.

ministerie gebruik kan maken van een bestaand systeem van persoonsgegevens, dat door andere onderdelen van de overheid wordt bijgehouden en dat de nodige kwaliteitsgaranties en een behoorlijke mate van betrouwbaarheid kent. Een complicerende factor hierbij is de vraag in hoeverre de mogelijkheid moet bestaan tot het doorgeven van adreswijzigingen, en hoe dat vorm zou kunnen worden gegeven (hoe? bij wie? hoe vaak? vindt controle plaats?). Hoewel hiervoor zeker regels kunnen worden bedacht, die ook de eigen verantwoordelijkheid van de verdachte benadrukken, verwacht de werkgroep dat een onverkort domiciliestelsel voor kwaadwillende verdachten de gelegenheid schept tot het strooien van zand in de machine, ook indien – zoals Sv 2001 voorstelt²³ – de verdachte na het doorgeven van een nieuw adres nog enige tijd kan worden gehouden aan zijn oude adres. Dat met een overstap op het domiciliestelsel efficiënter kan worden betekend en dat de kans op fouten afneemt, acht de werkgroep dan ook twijfelachtig.

Ad 3. Tot slot wijst Sv 2001 erop dat het domiciliestelsel zich beter zou verdragen met artikel 6 EVRM dan met het GBA-stelsel het geval is. De werkgroep plaatst ook hier enkele kanttekeningen. Zij wijst er allereerst op dat het GBA-stelsel als zodanig nog niet aan een oordeel van het EHRM is onderworpen. De voorstelling dat de GBA louter een formeel systeem zou zijn met een fictief in plaats van een werkelijk adres en dat de GBA om die reden slecht past bij de uitgangspunten van het EVRM, is in de ogen van de werkgroep onjuist. Men kan evengoed stellen dat het een fictie is dat een historisch opgegeven adres aan de politie nog het werkelijke adres weergeeft op het moment van uitgaan van de dagvaarding. Er zal doorgaans immers veel tijd zitten tussen het moment van opgeven en de daadwerkelijke betekening, en zoals zojuist is aangegeven is de kans groot dat het adres in de tussentijd is verouderd. Verder moet worden opgemerkt dat de Europese jurisprudentie op het punt van het aanwezigheidsrecht zeer casuïstisch is en niet een ondubbelzinnige lijn laat zien. Enerzijds eist het EHRM voldoende inspanningen van de overheid om de verdachte daadwerkelijk op de hoogte te stellen van de zitting. Anderzijds sluit het EHRM niet de mogelijkheid uit dat de verdachte bij verstek wordt berecht óók wanneer niet vaststaat dat de verdachte de dagvaarding in persoon heeft ontvangen en evenmin dat hij expliciet afstand heeft gedaan van zijn recht op berechting in aanwezigheid. Een en ander betekent niet dat uit jurisprudentie van het EHRM niets kan worden afgeleid omtrent de wenselijke inrichting van de betekeningsregeling. Naar het oordeel van de werkgroep kan uit deze jurisprudentie inderdaad worden afgeleid dat de overheid bij de betekening van dagvaardingen niet klakkeloos van een bepaald adres mag uitgaan als er aanwijzingen zijn dat de verdachte daarop niet of niet meer bereikbaar is. Uit artikel 588 Sv volgt dat de Nederlandse betekeningsregeling op dit punt voor verbetering vatbaar is. Daaruit blijkt immers dat op het GBA-adres betekend dient te worden zelfs als een andere woon- of verblijfplaats bekend is. Indien een mogelijkheid van domiciliekeuze wordt geboden, kan dit nadeel worden ondervangen. Hoewel de werkgroep dit voordeel ziet en erkent, is zij evenwel van mening dat aan dit voordeel geen doorslaggevende betekenis behoeft te worden

²³ Sv 2001, p. 120.

toegekend. Ook binnen een GBA-stelsel kunnen modificaties plaatsvinden die aan het 'formalistische' karakter daarvan tegemoetkomen. Zoals hiervoor gezegd dient dit formalistische karakter van het GBA-stelsel sowieso te worden gerelativeerd. De werkgroep merkt in dit verband op dat het zaak is dat de regering in voorkomend geval in Straatsburg aan het Europese Hof goede informatie verstrekt omtrent het feitelijk functioneren van de GBA.

5.2 Een gemengd GBA-domiciliestelsel

Uit de vorige subparagraaf blijkt dat de werkgroep er niet van is overtuigd dat een overstap *tout court* naar het domiciliestelsel ertoe leidt dat de verdachte beter kan worden bereikt dan met het GBA-stelsel het geval is. Zou men de mogelijkheid van domiciliëkeuze in het betekeningssysteem willen introduceren, dan zou dit gecombineerd moeten worden met het GBA-stelsel, zodat de voordelen van dit laatste zoveel mogelijk behouden blijven. Voor een nadere gedachtenbepaling heeft de werkgroep het volgende 'gemengde' systeem tot uitgangspunt genomen.

Bij het verhoor van de verdachte op het politiebureau wordt de verdachte gevraagd een adres op te geven, waarnaar alle gerechtelijke stukken kunnen worden verzonden. Dit adres kan ook het GBA-adres zijn. Om te voorkomen dat de verdachte wordt verleid om een verkeerd adres op te geven, wordt er ook een gevolg verbonden aan zijn keuze: de betekening van een gerechtelijk stuk op dit adres staat gelijk met een betekening in persoon, zodat de appèltermijn begint te lopen zodra de rechter uitspraak heeft gedaan. Dit gevolg wordt echter slechts voor een beperkte periode aan het gekozen adres verbonden. Na drie maanden vervalt dit, en is – bij een van het GBA afwijkend adres – adresverificatie verplicht. In deze periode van drie maanden kunnen, met het oog op de administratieve lasten, in beginsel geen adreswijzigingen worden doorgegeven; iemand die veel van adres verandert kan het adres van een familielid of zijn raadsman opgeven. Voor het geval de verdachte verontschuldigbaar afwezig is bij zijn berechting of verontschuldigbaar te laat hoger beroep heeft ingesteld, wordt een rechtsmiddel opengesteld, waarmee de verdachte een *fresh determination* kan bewerkstelligen.

Bij de nadere uitwerking van dit systeem wordt door de werkgroep het volgende aangetekend. De ratio achter het systeem om de betekening op het gekozen adres gelijk te stellen met een betekening in persoon, is dat de verdachte gestimuleerd wordt om een juist adres op te geven. Doet hij dat niet, dan mist hij immers een kans om zijn verhaal te doen. Hij loopt dan het risico dat hij wegens onbekendheid met de berechting te laat is om een rechtsmiddel aan te wenden. De werkgroep vraagt zich allereerst af in hoeverre verdachten werkelijk stilstaan bij de gevolgen van het opgeven van een onjuist adres en dus daadwerkelijk worden gestimuleerd om het juiste adres op te geven. Voorts is de vraag of het aan de domiciliëkeuze verbinden van een korte appèltermijn (14 dagen onmiddellijk ingaand na het vonnis) in alle strafzaken gerechtvaardigd en geoorloofd is. De werkgroep meent van niet. Ook in Sv 2001 wordt gesteld dat in ieder geval in de zwaardere strafzaken (in het zogenoemde eerste van drie onderscheiden sporen), waarin oplegging van een

gevangenisstraf van meer dan zes maanden wordt opgelegd, de appèltermijn pas behoort te gaan lopen wanneer de verdachte daadwerkelijk op de hoogte is van het vonnis. Het toepassingsbereik van een streng betekeningssysteem (waarin betekening aan het domicilie gelijkgesteld wordt met betekening in persoon) lijkt dus beperkt. Anderzijds kan een domiciliestelsel waarschijnlijk niet zonder het verbinden van consequenties aan de domiciliekeuze; dit lijkt nodig om misbruik van zo'n stelsel te voorkomen.

Los van deze meer principiële kanttekeningen bij het voorgestelde systeem rijzen een aantal uitwerkingsvragen. De werkgroep vraagt zich bijvoorbeeld af in hoeverre het redelijk is om de mogelijkheid van het opgeven van een adreswijziging geheel uit te sluiten, óók in gevallen waarin de verdachte binnen drie maanden onvoorzienbaar niet meer van het opgegeven adres gebruik kan maken. Een voorbeeld is dat vlak na het opgeven van het adres het huis van verdachte afbrandt, of dat de verdachte uit zijn huis wordt gezet. Kan dan worden vertrouwd op de mogelijkheid, post naar het nieuwe adres door te laten zenden? Dient tevens mogelijk te worden gemaakt dat verdachte binnen deze periode zelf naar de voortgang van zijn strafzaak kan informeren? Verder is in het voorgestelde systeem de periode van drie maanden waarin het OM gebruik mag maken van het gekozen adres, met het oog op de capaciteit van de parketten, waarschijnlijk te kort om in het merendeel van de gevallen de dagvaarding uit te laten gaan. Aan dat bezwaar zou tegemoetgekomen kunnen worden door politie en justitie – niet de verdachte – de mogelijkheid te bieden de domiciliekeuze in gevallen waarin dat mogelijk is te vernieuwen. Dat gaat evenwel weer ten koste van de (aantrekkelijke) eenvoud van het voorgestelde systeem. Tot slot levert ook het rechtsmiddel dat voor de verdachte zou moeten openstaan, vragen op. Sommige leden van de werkgroep vrezen dat het een aanzuigende werking zal hebben, in die zin dat veel verdachten zullen proberen de onherroepelijkheid weer teniet te doen.

Voor de goede orde signaleert de werkgroep dat in hoger beroep feitelijk al wel een soort domiciliestelsel functioneert doordat de Hoge Raad eist dat een afschrift van de appèl-dagvaarding wordt gezonden aan een in de appèlakte of later, na het instellen van appèl, aan het parket opgegeven adres dat niet gelijk is aan het GBA-adres (zie hiervoor §2.2). Dit gaat echter nog niet zover als het hiervoor besproken systeem doordat het domicilie-adres niet in de plaats komt van het GBA-adres.

5.3 Conclusie van de werkgroep

Naar aanleiding van het voorgaande concludeert de werkgroep het volgende. Zij is er niet van overtuigd dat uit het oogpunt van effectiviteit van de betekening met het domiciliestelsel veel winst kan worden behaald. Zij betwijfelt of met dit stelsel een betere bereikbaarheid van de verdachte kan worden bewerkstelligd. Aan de betrouwbaarheid van het opgegeven adres bijvoorbeeld kan immers worden getwijfeld, nu de verdachte geen belang lijkt te hebben bij het opgeven van een juist adres. Ook twijfelt de werkgroep aan de hogere mate van efficiëntie (in de zin van: minder kans op fouten en minder tijdrovend) die aan het domiciliestelsel wordt toegekend. Dit stelsel dwingt ertoe dat politie en parketten een goede

administratie van opgegeven adressen opzetten en bijhouden, hetgeen een niet onaanzienlijke verzwaring van de administratieve lasten met zich meebrengt. Hiertegenover staat het voordeel van het huidige stelsel dat het openbaar ministerie kan gebruikmaken van een bestaand systeem van persoonsgegevens, dat door andere onderdelen van de overheid wordt bijgehouden en dat de nodige kwaliteitsgaranties en een behoorlijke mate van betrouwbaarheid kent.

De gewenste veranderingen in de effectiviteit en kwaliteit van de betekeningsprocedure kunnen volgens de werkgroep ook worden bereikt binnen het huidige stelsel. Zoals uit de voorstellen hierna in hoofdstuk 6 zal blijken, zijn er meer verbeteringen mogelijk die ertoe bijdragen dat de verdachte beter kan worden bereikt en dat het aantal aanhoudingen en nietigverklaringen van de dagvaarding kan worden teruggedrongen.

Samenvattend meent de werkgroep dat de mogelijke voordelen van een domiciliestelsel – ook bij een gemengd GBA-domiciliestelsel – onvoldoende opwegen tegen de nadelen ervan en tegen de verbetering die binnen het bestaande betekeningsstelsel nog mogelijk is. De werkgroep is derhalve niet overtuigd dat invoering thans van een domiciliestelsel of een gemengd GBA-domiciliestelsel de gewenste verbetering in de betekeningsregeling brengt. Twee leden van de werkgroep (de vertegenwoordiger van de Raad voor de Rechtspraak en de heer Keulen) maakten overigens een voorbehoud bij deze conclusie. Eerstgenoemd lid heeft het afwijkende standpunt toegelicht in bijlage 5.

De conclusie om vooralsnog geen gemengd GBA-domiciliestelsel in te voeren is vooral gebaseerd op een onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van het domiciliestelsel in relatie tot het bestaande (GBA-)stelsel. Deze conclusie zou mogelijkerwijs gedeeltelijk anders kunnen uitvallen wanneer men vooral zou kijken naar de voordelen die invoering van een domiciliestelsel zou kunnen hebben op het vlak van de executie van verstekvonnissen. De werkgroep heeft hier, mede gelet op haar taakopdracht, maar in beperkte mate onderzoek naar kunnen doen. Invoering, op enigerlei wijze, van een mogelijkheid van domiciliekeuze maakt het in beginsel mogelijk om (in bepaalde zaken) de betekening op het gekozen adres gelijk te stellen met een betekening in persoon. Voor de executeerbaarheid van verstekvonnissen zal dit een verbetering zijn, nu de appèltermijn meteen na het vonnis begint te lopen. Tegelijk is dit principieel een vergaande stap, die naar de mening van de werkgroep slechts gerechtvaardigd zou zijn in lichte zaken, waarin in ieder geval geen vrijheidsstraf (van enige duur) op het spel staat. Men zou kunnen denken aan kantonzaken. Daar is ook het percentage veroordelingen dat niet binnen 14 dagen onherroepelijk wordt, significant hoger dan bij misdrijfzaken (42% versus 12%).

Voordat in een dergelijke categorie lichte strafzaken zou worden overgegaan tot de bedoelde modificaties van het betekeningsstelsel (invoering van mogelijkheid van domiciliekeuze en het verbinden van consequenties daaraan voor de appèltermijn), zou wel eerst meer inzicht moeten worden verkregen in aard en omvang van eventuele executieproblemen. Daarbij kunnen immers meer factoren een rol spelen dan het feit dat het niet lukt om de veroordeelde met het vonnis op de hoogte te brengen. Onherroepelijkheid is nog geen

garantie voor een succesvolle executie. Vervolgens rijzen nog veel vragen met betrekking tot de vormgeving en uitwerking van een domiciliestelsel, onder andere met betrekking tot de vormgeving van het rechtsmiddel dat bij deze harde appèltermijn noodzakelijk is ten behoeve van de verdachte die verontschuldigbaar verstek heeft laten gaan of te laat appèl heeft ingesteld. Dergelijke vragen lijken overigens iets minder prangend naarmate het gaat om een categorie strafzaken die lichtere strafbare feiten betreft. De werkgroep beveelt aan dat nader onderzoek wordt verricht naar mogelijke executieproblemen en naar de voordelen die het domiciliestelsel op dit vlak zou kunnen bieden.

6 Mogelijkheden tot verbetering van de huidige betekenisregeling

6.1 Inleiding

Zoals in de conclusie in §5.3 is geschreven, is binnen het huidige betekenisstelsel verbetering mogelijk. Dit hoofdstuk geeft daarom een overzicht van de verbeteringen die de werkgroep voorstelt om aan te brengen in het betekenisproces. Deze voorstellen hebben betrekking op zowel verbeteringen in de uitvoering als aanpassingen van de wet.

6.2 Verbeteringen in het administratieve proces

6.2.1 Aanhouden en Uitreiken (AU)

De beste gelegenheid voor het uitreiken van de dagvaarding is wanneer de verdachte zich (nog) op het politiebureau bevindt na zijn aanhouding. Dit voorkomt betekenisproblemen en de dagvaarding wordt in persoon uitgereikt. Dit is ideaal vanuit het oogpunt van het recht op berechting in aanwezigheid en van het ingaan van appèltermijnen.

De mogelijkheid om de dagvaarding nog op het politiebureau aan de verdachte mee te geven, is er niet bij iedere zaak: deze zogenoemde Aanhouden en Uitreiken (AU)-procedure leent zich vooral voor de afdoening van lichtere, min of meer doorsnee zaken. De procedure bij het arrondissementsparket Arnhem, die hieronder is beschreven, is bedoeld als voorbeeld om een beeld te krijgen van het aanhouden en uitreiken in de praktijk. Daarnaast bestaan er nog meer varianten op de AU-procedure, waaronder het *front office* bij de politie. Hierbij houdt het OM met een aantal parketmedewerkers kantoor op het politiebureau. Dit is bijvoorbeeld het geval in Den Haag.

Bij het arrondissementsparket Arnhem komt een zaak alleen voor AU in aanmerking indien het een misdrijf betreft met een meerderjarige verdachte, die zich op het politiebureau bevindt. Ook moet de zaak overzichtelijk en 'rond' zijn, hetgeen overigens niet betekent dat er een bekentenis moet zijn afgelegd. (Zaken die worden aangebracht bij de kantonrechter en PR-zaken die niet meteen rond zijn, zullen doorgaans dus niet voor een AU-procedure in aanmerking komen. Voor de betekenisproblemen in deze categorie zullen andere oplossingen moeten worden bedacht.) Een aparte AU-kamer, bemand door secretarissen en administratief juridisch medewerkers, beoordeelt aan de hand van een conceptproces-verbaal en het verhaal van de politie of een zaak in aanmerking komt voor AU. Bij een positief oordeel van de beoordelaars wordt in ieder geval een tenlastelegging opgesteld en een dagvaarding gemaakt. Daarnaast wordt eventueel een transactievoorstel gemaakt, een oproep gemaakt voor een zogenoemde officierszitting (waarop de mogelijkheid van een taakstraf kan worden besproken) en/of een brief opgesteld aan de verdachte met een voorstel tot het vergoeden van de schade aan het slachtoffer. De politie reikt deze stukken vervolgens uit aan de zich nog op het bureau bevindende verdachte.

De beoordelaar bepaalt de zittingsdag, steeds op een termijn van negen weken. In Arnhem zijn er iedere week vier zittingsdagen bij de politierechter voor AU-zaken gepland. Iedere zitting worden 30 zaken gepland, dat wil zeggen 120 per week. Dit is een 'bruto' aantal: in de negen weken die liggen tussen het moment van appointering en de zitting vallen zaken af, doorgaans omdat een transactie wordt betaald of een taakstraf verricht. Het streven is om het bruto aantal geplande zaken terug te brengen tot de helft: 60 zaken dus die daadwerkelijk op de zitting komen.

Kwantitatief gezien wordt in Arnhem nu al een meerderheid van de misdrijfzaken via AU afgedaan. De verwachting is dat dit aandeel nog behoorlijk zal toenemen. Mede gezien het succes van de AU-kamer in Arnhem zijn er plannen de AU-praktijk in de toekomst uit te breiden tot misdrijven gepleegd door minderjarigen, de afwerking van de zaken na de zitting (mededeling verstekvonnis, executie, e.d.) en veelplegers.

Hoewel de AU-procedure niet in alle zaken kan worden toegepast, vindt de werkgroep het een zeer effectieve procedure: de dagvaarding wordt in persoon betekend hetgeen de executeerbaarheid van het vonnis zeer ten goede komt. Dat ondanks deze praktijk (en de in §6.4.2 te beschrijven betekeningbrigades) het aantal dagvaardingen dat in persoon wordt betekend de afgelopen jaren is afgenomen (zie §4.1.1) doet daar niet aan af. De werkgroep is van mening dat door de AU-procedure het aantal aanhoudingen en nietigverklaringen zal worden teruggebracht. Derhalve is de werkgroep voorstander van uitbreiding van de AU-praktijk. Dit kan reeds binnen de huidige wettelijke regeling, maar op enkele punten is aanpassing van de wet aan te bevelen.

In de praktijk wordt de ophouding voor verhoor en de inverzekeringstelling benut om de verdachte met een dagvaarding op zak heen te zenden. Dit staat op gespannen voet met de wettelijke regeling, die deze dwangmiddelen alleen toelaat 'in het belang van het onderzoek' respectievelijk 'voor het verhoor' (artikelen 57 lid 1 en 61 Sv).

De werkgroep stelt voor om deze gronden uit te breiden of te herformuleren zodat het nemen van de vervolgingsbeslissing en het uitreiken van de dagvaarding in persoon zelfstandige redenen worden voor de toepassing van deze dwangmiddelen. Aldus wordt voorkomen dat in de rechtszaal discussie ontstaat – zoals nog wel eens gebeurt – over de vraag of het ophouden of de inverzekeringstelling van de verdachte wel voor het juiste doel geschiedde en of de vrijheidsbeneming met het oog op de uitreiking van de dagvaarding niet langer duurde dan strikt genomen door het onderzoeksbelang werd gerechtvaardigd. De werkgroep acht het hierbij niet nodig om aan de ophouding of inverzekeringstelling met het oog op de uitreiking van de dagvaarding, binnen de algemene termijnen die de wet voor deze dwangmiddelen kent, een termijn te verbinden. Net als bij het onderzoeksbelang zal per geval kunnen worden beoordeeld wanneer redelijkerwijs de grond aan verdere vrijheidsbeneming is komen te ontvallen. Doorgaans moet het in AU-zaken mogelijk zijn om binnen een aantal uren (vier tot zes) na het laatste verhoor een vervolgingsbeslissing te nemen; hierbij hoeven naar de mening van de werkgroep de nachtelijke uren niet te worden meegerekend.

Denkbaar is ook dat het belang van het informeren van de verdachte (in zware strafzaken) over de datum van de terechtzitting als aparte grond voor voorlopige hechtenis in artikel 67a wordt opgenomen, in lijn met hetgeen voor de ophouding voor verhoor en de inverzekeringstelling wordt voorgesteld.²⁴ De werkgroep is evenwel van mening dat hieraan in de praktijk geen behoefte bestaat. Weliswaar wordt bijvoorbeeld aan een schorsing van de voorlopige hechtenis wel eens de voorwaarde verbonden dat de verdachte zich beschikbaar houdt voor justitie, zodat hij bijvoorbeeld kan worden opgeroepen om op het politiebureau een dagvaarding in ontvangst te nemen; een dergelijke schorsing veronderstelt dat er nog steeds een grond is om de hechtenis te laten voortduren. In de praktijk is echter in zo'n geval altijd nog wel een (andere) grond voor voorlopige hechtenis aanwezig.

In sommige arrondissementen wordt in de AU-praktijk de vervolgingsbeslissing feitelijk door een politieambtenaar op het bureau genomen. Volgens de Hoge Raad laat de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) echter niet toe dat de beslissing over de dagvaarding door een politieambtenaar wordt genomen.²⁵ In de praktijk wordt hier soms een mouw aan gepast door politieambtenaren een detacheringsaanstelling bij het parket te geven, waarna ze formeel als parketambtenaar vervolgingsbeslissingen kunnen nemen en dagvaardingen kunnen uitreiken. In een arrest van 3 juni 2003 heeft de Hoge Raad uitgemaakt dat deze constructie onder bepaalde voorwaarden verenigbaar is met de Wet RO.²⁶

6.2.2 Oproeping

Naast de constructie dat de dagvaarding aan de verdachte wordt uitgereikt bij diens aanhouding, is het bij kantonstrafzaken ook mogelijk op grond van artikel 383 e.v. Sv de zaak aanhangig te maken door een oproeping in plaats van een dagvaarding. Indien een opsporingsambtenaar iemand op heterdaad betrapt, kan hij diegene een gedagtekende en ondertekende oproeping meegeven. Dit kan alleen bij overtredingen, die 'rond' zijn en waarbij geen of slechts lichte schade of licht letsel is ontstaan.²⁷

Op de oproeping wordt het begane feit kort aangeduid (bijvoorbeeld: 'drinken van blikje bier op straat') en staat de datum en het tijdstip aangegeven waarop de verdachte voor de kantonrechter moet verschijnen. Later kan de aanduiding door het OM worden aangevuld of verbeterd, wat "over de post [wordt] toegezonden aan het door de verdachte opgegeven

²⁴ Zie hierover ook Sv 2001, a.w., p. 124-126, en tweede interimrapport, 2001, p. 644-645.

²⁵ HR 30 oktober 2001, *NJ* 2002, 272, HR 14 maart 2000, *NJ* 2000, 423. Dit is een andere constructie dan, zoals hiervoor aangegeven, in Den Haag wordt gehanteerd en waarbij parketmedewerkers op het politiebureau kantoor houden.

²⁶ Nr. AF3366. Volgens de Hoge Raad is beslissend of die ambtenaar, hoewel rechtspositioneel een politieambtenaar, voor wat betreft zijn opleiding, zijn feitelijke werkzaamheden en de wijze waarop deze werkzaamheden in het verband van het parket ten aanzien van het toezicht en de supervisie zijn ingekaderd, met een parketambtenaar kan worden gelijkgesteld. Meer in het bijzonder is vereist dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het handelen van de ambtenaar berust bij de hoofdofficier van justitie (die hem daartoe aanwijzingen kan geven), alsmede dat de ambtenaar zijn werkzaamheden verricht onder de dagelijkse leiding en supervisie van een officier van justitie.

²⁷ Zie Besluit van 19 september 1997, *Stb.* 1997, 412.

adres" (artikel 386 lid 3 Sv). Hier is dus gekozen voor de toepassing van het domiciliestelsel. De reden hiervoor is niet bekend. Indien de verdachte inmiddels is verhuisd of door andere omstandigheden de tenlastelegging over de post niet heeft ontvangen, kan deze zich op een van tevoren bij de oproeping aangegeven plaats van de inhoud van de precieze aanklacht op de hoogte stellen.

Omdat de oproeping de verdachte in persoon wordt uitgereikt, is de verdachte op de hoogte van de behandeling van zijn zaak, wordt de kans verkleind dat de oproeping nietig wordt verklaard en kan vertraging en verlies van zittingscapaciteit worden voorkomen. Daarnaast is de termijn voor het onherroepelijk worden van het vonnis niet meer afhankelijk van de omstandigheid of de verdachte ter terechtzitting is verschenen.²⁸

In 1998 is artikel 370a Sv in werking getreden, waarmee het ook in misdrijfzaken mogelijk is geworden de verdachte een oproeping mee te geven (een verkorte dagvaarding). Dit kan bijvoorbeeld in situaties waarin de aanhoudingstijd te kort is om een volledige tenlastelegging op te stellen. De verdachte krijgt met de oproeping dan al wel informatie over het tijdstip en de plaats van de behandeling van zijn strafzaak, alsmede (korte) informatie over het feit waarvan de verdachte wordt verdacht. Deze verkorte dagvaarding wordt later aangevuld, maar moet in tegenstelling tot bij de kantonrechter tenminste tien dagen voor de terechtzitting aan de verdachte worden betekend.

Een nadeel van de verplichte betekening van de aangevulde dagvaarding is dat bij een verkeerde betekening de hele dagvaarding nietig wordt verklaard. De Memorie van Toelichting schrijft dat met de verplichting de aanvulling ook te betekenen aan de rechtspositie van de verdachte geen afbreuk wordt gedaan.²⁹ In de ogen van de werkgroep is dit echter evenmin het geval indien de aanvulling over de gewone post naar het door de verdachte opgegeven adres wordt verstuurd (gelijk de procedure bij de kantonrechter). De verdachte is immers al in persoon op de hoogte gesteld van de behandeling van zijn strafzaak. Daarnaast wordt, zoals nu volgens de Memorie van Toelichting ook al geldt, indien ter terechtzitting blijkt dat de verdachte de aanvulling niet heeft ontvangen, de zaak aangehouden of geschorst en de aanvulling nogmaals uitgereikt, zodat de verdachte zich kan voorbereiden op zijn verdediging.³⁰ Derhalve stelt de werkgroep voor om het vereiste om de aanvulling van de dagvaarding te betekenen te laten vervallen, en de verzending van de aanvulling gelijk te trekken met de procedure bij de kantonrechter. Daarbij kan ook worden gekeken naar het mogelijk maken getuigen mondeling op te roepen (vgl. artikel 391 Sv), zoals dat ook al kan bij misdrijfzaken die niet op heterdaad zijn ontdekt.

6.2.3 De organisatie op het parket

In §2.4.2 is het belang benadrukt van een goede organisatie van het betekeningproces op de parketten. Parketten werken hier ook aan. Een voorbeeld is het parket Amsterdam. Hier is

²⁸ Cleiren/Nijboer 1999, (T&C Sv), art. 383 Sv, aant. 3. *Kamerstukken II 1995/96*, 24 510, nr. 3 (MvT), p. 2.

²⁹ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 834, nr. 3 (MvT), p. 7.

³⁰ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 834, nr. 3 (MvT), p. 8.

in november 2002 een project afgerond dat als doel had het aantal verwijtbare aanhoudingen en nietigheden in strafzaken bij de politierechter terug te dringen. Het percentage aanhoudingen, dat nu is vastgesteld op 14%, moest in een jaar tijd worden teruggebracht naar 1,9%. Daarbij is de aandacht gericht op zowel een (gestandaardiseerde) eindcontrole vóór de zitting, als een (gespecificeerde) terugkoppeling om de reden van aanhouding vast te stellen (met name of deze te wijten is aan het OM). De methodiek die bij dit project is gehanteerd is het zogenoemde Six Sigma. Dit is een organisatiemethodiek afkomstig uit het bedrijfsleven die erop is gericht efficiënter en kostenbesparend te handelen. Dit betekent dat het bedrijfsproces meer consequent en stapsgewijs wordt gevolgd. Uit de resultaten van het project blijkt dat het doel ruimschoots is gehaald: het percentage verwijtbare aanhoudingen bij de politierechter is teruggebracht naar 0,8%. Daarbij is het opvallend dat in de categorie politierechterzittingen met gedetineerde verdachten het percentage aanhoudingen is gedaald van 14,8% naar 0%. In totaal levert dit volgens het parket Amsterdam een financiële besparing op bij het OM van € 95.000.

De Amsterdamse resultaten illustreren de noodzaak om het administratieve proces ten aanzien van de betekening van dagvaardingen goed en 'strak' te organiseren. Dit laatste acht de werkgroep van groot belang: een goede en tijdige planning van het uitsturen van dagvaardingen zal het aantal aanhoudingen kunnen terugdringen. Zoals in §2.4.2 is geschreven, heeft de werkgroep de indruk dat parketten dit verschillend aanpakken en dat zij hun ervaringen onderling onvoldoende uitwisselen. Hiermee gaat kennis verloren. De werkgroep stelt dan ook voor dat parketten worden gestimuleerd om onderling meer ervaringen uit te wisselen zodat mogelijk *best practices* kunnen worden vastgesteld.

6.3 Codificatie van rechtspraak in het bijzonder met betrekking tot de 'dubbele betekening'

Zoals in §2.2 en §4.2.1 is aangegeven heeft de Hoge Raad een aantal niet onbelangrijke verfijningen en aanvullingen gegeven van de wettelijke betekeningsschema's. Bij deze stand van zaken kan het openbaar ministerie voor een behoorlijke procesvoering en met name oproeping van de verdachte voor de zitting niet meer volstaan met het toepassen van artikel 588 Sv en het volgen van het daarin neergelegde betekeningsschema. De werkgroep heeft zich afgevraagd of deze situatie niet noopt tot op zijn minst enige codificatie van de in de rechtspraak geformuleerde regels of wellicht zelfs tot enige stroomlijning. Vóór een aanpassing van de wet pleiten een aantal redenen:

- Omdat de Hoge Raad noodzakelijkerwijs uitgaat van de hem voorgelegde casuïstiek, is de vraag of de door hem geformuleerde regels volledig 'dekkend' zijn. Niet uit te sluiten valt dat zich een nieuwe casus voordoet (of een variant op een eerdere casus) die niet (afdoende) door de bestaande rechtspraak wordt geregeld en die de Hoge Raad noopt

tot het formuleren van een nieuwe regel. Ook het arrest van 12 maart 2002 laat dus enige onzekerheid omtrent het toe te passen recht bestaan.³¹

- Naar de indruk van de werkgroep verricht 'de praktijk' soms meer inspanningen rond de betekening dan de rechtspraak strikt genomen eist. De genoemde onzekerheid over wat de Hoge Raad precies eist, zal daaraan mede debet zijn. Het komt erop neer dat parketten de dagvaarding soms 'dubbel' (dat wil zeggen aan twee adressen) betekenen, waar met verzending van een afschrift van de dagvaarding kan worden volstaan, en dat soms ook een (afschrift van de) dagvaarding wordt gezonden aan een in het dossier voorkomend ander adres dan het GBA-adres, waar volgens de Hoge Raad volstaan zou kunnen worden met betekening aan het GBA-adres (dit speelt met name in eerste aanleg). Een wettelijke regel wanneer precies een extra mededeling aan een ander adres dan het GBA-adres moet worden gezonden (en in welke vorm), zou eenheid kunnen brengen in de door de praktijk gevolgde werkwijze en zou zelfs enige besparing kunnen opleveren.
- De wet loopt achter op de praktijk waar artikel 588, eerste lid, onder a, Sv slechts uitreiking in persoon voorschrijft in geval de betrokkene is gedetineerd in verband met de desbetreffende strafzaak. Inmiddels is een geautomatiseerd systeem voorhanden waarin alle gedetineerden in een penitentiaire inrichting kunnen worden getraceerd en de praktijk schijnt dan ook te zijn dat het OM voorafgaand aan de zitting steeds in dat systeem nagaat of betrokkene niet ergens is gedetineerd (zodat dan eventueel alsnog een dagvaarding in persoon kan worden uitgereikt). Zie hierover ook §6.6.

De werkgroep denkt bij codificatie van de rechtspraak in het bijzonder aan een regeling waarbij op een aantal vaste momenten in de procedure (bij het politieverhoor, op de zitting, bij het instellen van appèl) aan de verdachte de mogelijkheid wordt gegeven om, naast het eventueel voorhanden GBA-adres, een ander adres op te geven. Het OM zou vervolgens de dagvaarding aan dit adres moeten betekenen (in geval geen GBA-adres voorhanden is) dan wel in afschrift daarnaartoe moeten sturen. Een dergelijke, op zichzelf vrij eenvoudige regeling zou waarschijnlijk nagenoeg alle extra betekening- en informatieverplichtingen dekken die bij analyse van de rechtspraak zijn te onderscheiden (zie §2.2.). Aan de invoering van een dergelijke regeling zitten mogelijk ook nadelen. Ten eerste zal een algemeen geformuleerde regel waarschijnlijk ruimer zijn dan de som van de thans in de rechtspraak geformuleerde specifieke regels. Dit betekent mogelijk dat meer inspanningen van het OM worden gevergd dan onder de huidige jurisprudentiële regels het geval is. Hier kan tegenover worden gesteld dat in de huidige praktijk parketten soms al verder lijken te gaan dan de Hoge Raad eist, zodat de extra last die invoering van een algemene regel meebrengt, ten opzichte van de huidige praktijk mogelijk meevalt. Een tweede nadeel is dat een extra formaliteit – het vragen naar een eventueel ander adres en het vastleggen van dat adres – wordt ingevoerd met extra kosten en administratieve lasten vandien (opleiding en instructie van politie- en parketambtenaren, mogelijk invoering van een nieuw formulier). Deze administratieve lasten zouden nog toenemen als ook een mogelijkheid zou worden

³¹ Zie in dit verband ook §2.2 aan het slot, waarin de Hoge Raad terugkomt op een van zijn nieuw geformuleerde regels in het arrest van 12 maart 2002.

gecreëerd van het tussentijds opgeven van een adreswijziging aan het parket (dit zou bijvoorbeeld – ter beperking van de lasten – beperkt moeten blijven tot een eenmalige mogelijkheid, waarvan enkel gebruik zou kunnen worden gemaakt via een speciaal daarvoor bestemd formulier van het parket).

Tegenover de genoemde nadelen staat het voordeel van de rechtszekerheid en de duidelijkheid voor in het bijzonder de parketten. Verder is een voordeel dat de wetgever op het terrein van de betekening weer de leiding zou nemen. Dit is niet alleen principieel van belang, maar verkleint ook de noodzaak voor de rechter om weer aanvullende regels en nuanceringen op regels te formuleren. Alles afwegende stelt de werkgroep voor om te bezien of een eenvoudige regeling is te ontwerpen, in aanvulling op de bestaande betekeningregeling, en of zo'n regeling zonder onevenredige kosten en lasten in de praktijk zou kunnen worden ingevoerd en toegepast.

6.4 Verbeteringen met betrekking tot de daadwerkelijke uitreiking

6.4.1 Een meer resultaatgerichte betekening

Op dit moment is contractueel overeengekomen dat TPG Post een standaard vergoeding krijgt voor iedere keer dat een dagvaarding wordt aangeboden (€ 6,44). Dit betekent dat TPG Post dus ook een vergoeding krijgt indien de uitreiking mislukt, zelfs wanneer dit aan TPG Post te wijten is. De werkgroep stelt voor om te onderzoeken of (op termijn) in het contract tussen het Ministerie van Justitie en TPG Post meer resultaatgerichte elementen kunnen worden opgenomen. Dit kan TPG Post stimuleren de dagvaarding daadwerkelijk en correct betekend te krijgen.

6.4.2 Betekeningsbrigades

Naast TPG Post kunnen ook betekeningbrigades worden ingeschakeld om dagvaardingen te betekenen. Op dit moment maken meerdere arrondissementen hier gebruik van. Het houdt in dat – in plaats van TPG Post – enkele mensen op pad worden gestuurd met een brommer of een auto, met als taak het betekenen van de dagvaarding in persoon. Hierbij gaan ze ook 's avonds rond etenstijd op pad, hetgeen de kans op betekening in persoon vergroot.

Van de Haagse Betekeningsbrigade zijn resultaten beschikbaar over de periode 1 januari 1997 tot 1 oktober 1997 en over de periode 1 januari tot 31 december 2002. In de eerste periode zijn in de stad Den Haag door vier werknemers, die zijn aangesteld bij het parket, bijna 15.000 gerechtelijke stukken verwerkt (waaronder dagvaardingen). Hiervan kon bijna 43% direct worden betekend, waarvan ruim 24% in persoon, en bijna 19% aan een huisgenoot. Dit percentage lag weliswaar onder het streefniveau van de brigade, maar toch 'aanzienlijk hoger dan bij de PTT'. Bovendien kon er een kostenbesparing van bijna 50% worden geconstateerd: de totale kosten van de betekening kwamen bij de betekeningbrigade uit op fl. 107.719, terwijl hetzelfde werk bij de PTT neer zou komen op een totaal van

fl. 214.361. In de tweede periode, dus in 2002, waren vanaf juli twee in plaats van drie medewerkers in dienst. Hierdoor en vanwege omstandigheden als ziekte en nieuwe woonwijken (waarvan nog geen plattegronden beschikbaar zijn), lijken de resultaten wat tegen te vallen omdat minder dagvaardingen konden worden betekend. In totaal is bijna eenderde van het totaal aantal dagvaardingen in Den Haag door de brigade betekend.³² Ondanks de genoemde tegenvallers bleek het in 2002 goedkoper om de dagvaardingen door de betekenisbrigade te laten betekenen dan door TPG Post. Voor 2003 is het streven bij de Haagse betekenisbrigade om 500 dagvaardingen per week te betekenen door 3 fte's.

De werkgroep is van mening dat een betekenisbrigade het aantal nietigheden effectief zal kunnen terugdringen en dat met deze betekeniswijze het aanwezigheidsrecht goed wordt geëffectueerd. Ook in een interne brief van de parketorganisatie van Den Haag, waarin bovenstaande resultaten worden beschreven, wordt hierop gewezen. Ook op dit punt kan het uitwisselen van ervaringen tussen parketten nuttig zijn.

6.4.3 Nieuwe akte van uitreiking

Zoals in Hoofdstuk 4 is beschreven, worden ook veel fouten gemaakt met de akte van uitreiking. Mede vanuit de wens het aantal vormfouten te doen afnemen,³³ zijn – ex artikel 589 lid 4 Sv – in opdracht van het Ministerie van Justitie (en in nauw overleg met TPG Post) nieuwe aktes ontworpen. In de Staatscourant van 28 mei 2002 (nr. 98) staan op de pagina's 10 en 11 de nieuwe modelformulieren afgedrukt. Deze zullen worden gebruikt bij een pilot met het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS) bij het parket Den Bosch voor de vervolging van overtreding van artikel 8 Wegenverkeerswet (besturen onder invloed). Of deze nieuwe aktes ook daadwerkelijk tot een terugdringing van het aantal nietigheden en aanhoudingen zullen leiden, is moeilijk te voorspellen.

Naar de ervaring van enkele leden van de werkgroep is een aanzienlijk deel van het totaal aantal nietige dagvaardingen te wijten aan de omstandigheid dat de huidige akte geen mogelijkheid biedt om het aangeboden stuk als gewone brief te verzenden aan het door de verdachte opgegeven adres c.q. het feitelijke adres van de verdachte. Immers, de akte gaat uit van artikel 588 lid 3 sub c Sv, dat voor het geval waarin geen uitreiking aan de betrokkene, een huisgenoot of een gemachtigde heeft kunnen geschieden, alleen verzending van een afschrift aan het GBA-adres voorschrijft. De jurisprudentie echter vereist dat ook wordt gelet op een feitelijk of opgegeven adres. Daarbij komt dat de medewerkers van de parketten al dan niet terecht schroom hebben om een dergelijke mogelijkheid zelf op de akte bij te schrijven. De nieuwe akte kent die mogelijkheid ook niet.

³² De betekenisbrigade heeft in 2002 11.495 dagvaardingen betekend. Uit tabel 3 in §4.1.1 blijkt dat in 2002 in het arrondissement Den Haag in totaal 32.881 dagvaardingen zijn betekend.

³³ Andere redenen om tot een nieuwe akte van uitreiking over te gaan, waren de 'ouderdomsverschijnselen' van de huidige akte: het uitprinten geschiedt op verouderde zgn. kettingformulieren waarvoor aparte printers nodig zijn, er staat een weinig toegankelijke tekst op de dagvaarding, het produceren van de aktes kost veel tijd en geld. Zie ook W. Wijnhoven, 'U wordt gedagvaard', *Ontwerp* 2001, p. 15.

6.4.4 Zevendagetermijn in de wet

In de praktijk wordt een zevendagetermijn gehanteerd voor de tijd dat een dagvaarding op het postkantoor ligt voordat deze wordt teruggezonden naar het parket. Deze termijn is niet in de wet opgenomen; hij is wel indirect wettelijk vastgelegd: de termijn staat aangegeven op de akte van uitreiking, die op grond van artikel 589 lid 4 Sv door de Minister van Justitie wordt vastgesteld en in de Staatscourant moet worden bekend gemaakt. Zoals in §4.2.3 is beschreven, is de toepassing van de termijn niet duidelijk: een dagvaarding wordt bijvoorbeeld te vroeg teruggezonden, of blijft een paar dagen langer liggen op het postkantoor. Dit betekent dat niet alle verdachten eenzelfde termijn hebben om hun dagvaarding op te halen. Ondanks de indirecte wettelijke basis schijnt de rechter geen gevolgen te verbinden aan schending van deze termijn. Echter, de werkgroep acht deze termijn dermate essentieel dat – mede met het oog op de rechtsgelijkheid – deze een meer directe wettelijke basis behoort te hebben.

6.5 Verbeteringen bij de GBA

Het belang van de GBA voor de overheid wordt benadrukt in de kabinetsreactie op het rapport *GBA in de toekomst* (juni 2001). Enkele citaten: “Een goed functionerende overheid kan (...) niet zonder een hoogwaardige, betrouwbare persoonsregistratie. Het kabinet ziet de modernisering van de GBA dan ook als een noodzakelijke voorwaarde om als overheid de volgende stap in het informatietijdperk te kunnen maken. (p. 10) (...) De vanuit de GBA verkregen en in de diverse overheidsinformatiesystemen opgeslagen persoonsgegevens [vormen] in toenemende mate de basis voor het beoordelen, toekennen en uitvoeren van specifieke publiekrechtelijke aanspraken, rechten, verantwoordelijkheden en plichten van de burgers. Om die reden dient de GBA als basisadministratie voor de persoonsgegevens in ieder geval een centrale rol te spelen in de informatie-infrastructuur van de overheid. (p. 10-11) (...) [D]e GBA moet worden gezien als spil van een samenhangende identiteits-infrastructuur. (p.11)”

Op dit moment loopt het project Modernisering GBA, waarin ernaar wordt gestreefd de tijd die is gemoeid met het verstrekken van gegevens van 48 uur naar enkele seconden terug te brengen. Dit project zal ongeveer acht jaar in beslag nemen. Tot dan zal vanaf 2004 een Landelijk Raadpleegbare Deelverzameling (LRD) raadpleegbaar zijn. De LRD is voor afnemers *on line* toegankelijk, maar bevat een beperkte gegevensset waaronder uiteraard de voor Justitie relevante NAW-gegevens. De LRD is van tijdelijke aard en zal worden afgebouwd zodra in de GBA de nodige technische voorzieningen zijn getroffen waarmee de reactietijd op vragen zal zijn teruggebracht tot seconden.

Naast het project Modernisering GBA wordt door verschillende departementen (waaronder Justitie) ook geïnvesteerd in het project Stroomlijning basisgegevens. Met dit project, dat hier

verder niet wordt beschreven,³⁴ wordt beoogd dat in de toekomst een bepaald gegeven, zoals een adres, slechts eenmaal door de overheid hoeft te worden verzameld en geregistreerd, en dit vervolgens door andere overheidsorganisaties kan worden gebruikt (indien toegestaan).

Afgezien van het gemak en de snelheid waarmee de GBA in de toekomst zal kunnen worden geraadpleegd, zijn er voor Justitie ook nog andere redenen om in de toekomst de GBA te blijven raadplegen. Zoals hierboven uiteengezet kent het overheidsbeleid de GBA een steeds belangrijker rol toe. Met het afwijken van dit beleid moet zeer terughoudend worden omgegaan, en eventuele afwijkingen zullen goed moeten worden gemotiveerd. Een meer praktisch en financieel argument is er ook: door de (betrouwbare) GBA te blijven raadplegen hoeft geen eigen (eventueel geautomatiseerd) systeem te worden opgezet.

Naast de lopende projecten ter verbetering van de GBA, ziet de werkgroep ook een tweetal mogelijkheden om het gebruik van de GBA-gegevens te verbeteren met het oog op de strafrechtspleging. Het eerste voorstel richt zich op de informatie die vanuit de GBA in het strafdossier terechtkomt. Zoals in §4.3 is beschreven, bestaat er nog veel onduidelijkheid over de zogenoemde inschrijving met terugwerkende kracht: op basis van de voorhanden zijnde gegevens moet de rechter in appèl of in cassatie concluderen dat in vorige aanleg de dagvaarding aan het verkeerde adres is betekend, terwijl volgens de ten tijde van de dagvaarding voorhanden gegevens die betekening wél juist was. De nietigverklaringen die hierdoor worden uitgesproken, kunnen gemakkelijk worden voorkomen door – naast de rechters (beter) voor te lichten over de GBA – duidelijkere of meer informatie op te nemen in het strafdossier. Hierbij kan worden gedacht aan meer informatie over de dag van inschrijving, overschrijving, verbetering, etc. Indien dit nog niet in het strafdossier is opgenomen, zou bijvoorbeeld een historisch adressenoverzicht van de verdachte kunnen worden opgenomen. Aangezien nu echter nog niet duidelijk is welke gegevens precies worden opgenomen in het dossier, beveelt de werkgroep aan dat dit nader wordt onderzocht en dat wordt onderzocht in hoeverre deze informatie kan worden verduidelijkt of aangevuld.

Het tweede voorstel is om de autorisaties van het Ministerie van Justitie uit te breiden naar de Adresgegevens buitenland. Op dit moment heeft alleen de Belastingdienst toegang tot deze GBA-gegevens van personen die zich in het buitenland hebben gevestigd. Het komt de betekening van dagvaardingen aan verdachten die in een ander land verblijven ten goede wanneer Justitie ook toegang heeft tot deze gegevens. Wellicht dat deze nieuwe autorisatie ook het voorschrift van de Hoge Raad om dubbel de GBA te bevragen of er een buitenlandadres bekend is (HR 12 maart 2002, overweging 3.20 onder a), kan ondervangen. Nu is nog vereist dat een tweede, verdergaande navraag bij de GBA wordt gedaan voordat mag worden aangenomen dat het buitenlandadres niet bekend is. Door Justitie te autoriseren voor buitenlandadressen wordt het buitenlandadres – indien bekend – reeds bij de eerste keer getoond en kan een tweede navraag uitblijven.

³⁴ Voor meer informatie over het project Stroomlijning Basisgegevens wordt verwezen naar de web site: <http://www.stroomlijningbasisgegevens.nl>.

Daarnaast stelt de werkgroep voor dat nader wordt onderzocht welke andere gegevens die in de GBA zijn opgenomen relevant (kunnen) zijn voor Justitie en in hoeverre het mogelijk is dat de autorisaties voor Justitie worden uitgebreid. Bezien vanuit het belang van bevordering van goede betekeningen verdient het verder overweging de autorisatie van het openbaar ministerie voor het raadplegen van de GBA exclusief te leggen in handen van het VIP, zodat voor het OM één informatiepunt voor GBA-gegevens ontstaat.

6.6 Uitreiken aan gedetineerden uit anderen hoofde

Artikel 588 lid 1 onder a Sv bepaalt dat de uitreiking geschiedt “aan hem wie in Nederland in verband met de strafzaak waarop de uit te reiken gerechtelijke mededeling betrekking heeft reeds zijn vrijheid is ontnomen: in persoon.” Deze formulering heeft tot gevolg dat het OM bij de betekening wettelijk gezien niet hoeft na te gaan of de verdachte wellicht is gedetineerd in verband met een andere strafzaak. Wel schrijft de Hoge Raad voor dat bij verdachten zonder bekende woon- of verblijfplaats *in de vrije samenleving* wordt nagegaan of hij/zij wellicht verblijft in een penitentiare inrichting, ongeacht de titel van vrijheidsbeneming (HR 12 maart 2002, overweging 3.24 onder a). Wanneer tijdens de terechtzitting blijkt dat de verdachte op dat moment uit anderen hoofde is gedetineerd, behoort de rechter volgens de Hoge Raad de behandeling te schorsen teneinde de verdachte alsnog in de gelegenheid te stellen op een nadere terechtzitting aanwezig te zijn (HR 12 maart 2002, overweging 3.34 onder a). Deze voorschriften van de Hoge Raad houden verband met het feit dat, waar tot voor kort geen geautomatiseerd systeem beschikbaar was waarin alle gedetineerden (uit welken hoofde dan ook) centraal geregistreerd stonden, inmiddels dit er wel is middels de Verwijsindex Personen (VIP).

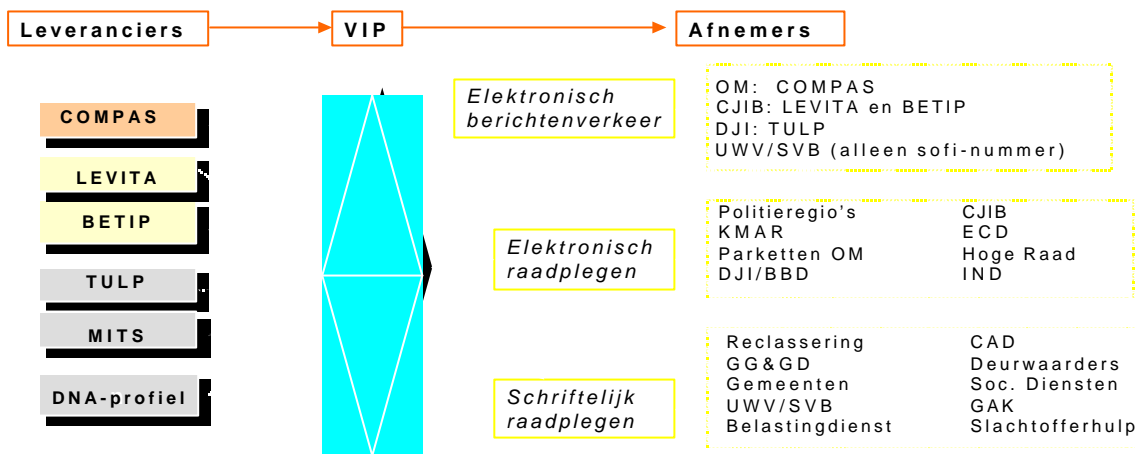
VIP is een systeem dat valt onder het beheer van het CJIB. Het doel is om de informatievoorziening binnen de strafrechtsketen efficiënter en effectiever te laten verlopen. Vroeger raadpleegden organisaties uit de opsporing, vervolging, berechting en executie onafhankelijk van elkaar de GBA om een verdachte of veroordeelde te vinden. Daarnaast was vaak niet bekend in welke penitentiare inrichting men was geplaatst. Met de komst van VIP verandert dit: het systeem verzamelt de gegevens van personen die in de strafrechtsketen verblijven, en bevat daarnaast het laatst bekende GBA-adres. Hiermee kan het traceren van personen binnen de strafrechtsketen worden vergemakkelijkt.

VIP maakt gebruik van de volgende leveranciers van gegevens: het CJIB (vanuit Levita en Betip),³⁵ het OM (vanuit Compas), DJI (vanuit Tulp en MITS)³⁶ en het Nederlands Forensisch Instituut (vanuit de DNA-databank). Deze zelfde organisaties (behalve het NFI) en nog andere organisaties zijn geautoriseerd om VIP te bevragen. In een schema ziet dat er als volgt uit:

³⁵ Levita: vrijheidsstraffen en taakstraffen, Betip: betekeningen.

³⁶ Tulp: gevangeniswezen, MITS: tbs.

Omgeving VIP



Figuur 1 De omgeving van VIP

Wanneer iemand wordt ingeschreven bij een penitentiaire inrichting (PI) of in vreemdelingenbewaring wordt gesteld, wordt dit binnen 15 tot 30 minuten doorgegeven aan VIP. Personen die op het politiebureau verblijven (inverzekeringgestelden en soms ook verdachten die in bewaring zijn gesteld) of in een buitenlandse PI zijn gedetineerd worden niet in VIP geregistreerd. De reden dat in het buitenland gedetineerde personen niet in VIP worden opgenomen, is dat het niet tot de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid kan worden gerekend deze personen actief op te sporen.

Vreemdelingen die korter dan 6 maanden in een asielzoekerscentrum of opvangcentrum verblijven worden alleen door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) geregistreerd,³⁷ na deze periode worden de vreemdelingen geregistreerd in de GBA.

Vreemdelingen die in vreemdelingendetentie of een verwijdercentrum zitten, worden via Tulp in VIP geregistreerd. Tbs-inschrijvingen worden weliswaar geregistreerd, maar dit kan enkel schriftelijk (dus niet elektronisch) aan VIP worden doorgegeven. Mede doordat VIP continu wordt geactualiseerd, kan op zeer gemakkelijke wijze worden nagegaan of, en zo ja waar iemand is gedetineerd.

Naast het adres dat door de leveranciers wordt aangeleverd, controleert VIP ook het GBA-adres van de betrokken persoon. Het laatst bekende GBA-adres wordt in VIP opgenomen. Deze informatiestroom werkt maar één kant op: het is (nog) niet mogelijk om vanuit VIP een bericht naar de GBA te sturen dat naast het GBA-adres ook een ander adres van de betrokkene bekend is. Indien gegevens worden ingevoerd of gewijzigd van iemand die al in

³⁷ Het COA heeft een apart telefoonnummer dat kan worden gebeld om na te gaan waar een vreemdeling zich precies bevindt.

VIP is opgenomen, wordt hiervan automatisch mededeling gedaan aan de organisaties die deze persoon ook in hun eigen bestanden hebben zitten. Onderstaande figuur geeft dit weer.

Figuur 2 De GBA-verificatie in VIP

VIP kan, zoals figuur 1 aangeeft, worden geraadpleegd door onder andere het CJIB, de IND, DJI, de zittende magistratuur, het OM en de politie. In de praktijk wordt daar door de parketten veel gebruik van gemaakt. Doorgaans wordt VIP een aantal dagen voor de zitting geraadpleegd, zodat er – indien de verdachte is gedetineerd – tijdig voor kan worden gezorgd dat de verdachte aanwezig kan zijn bij de behandeling van zijn zaak (regelen van transport). Daarnaast raadpleegt een deel van de parketten VIP ook al in een eerder stadium, te weten voordat de dagvaarding wordt uitgestuurd. Indien blijkt dat de verdachte is gedetineerd (voor deze strafzaak of uit anderen hoofde) dan wordt de dagvaarding op dat adres in persoon betekend. De informatie die iedere afnemer, dus ook de parketten, krijgt te zien, is zoals figuur 3 laat zien, beperkt.

The screenshot shows a web application interface for searching and viewing details of individuals. The main window is titled 'VerwijsIndex Personen - Microsoft Internet Explorer'. On the left, there is a search form with fields for 'VIPnummer', 'CRVnummer', 'Kenoslutel', 'Achternaam' (containing 'BE%'), 'Dt Geboorte', 'Jaar', 'Geboorte', 'Geb. Gem.', and 'Geboorteland'. Below the search form are buttons for 'Nieuw' and 'Zoeken'. The main content area is divided into several sections:

- Raadplegen Personen:** A table with columns: VIPnr, GBAnummer, Naam, Voornamen, Geboren, Geboortegem., Geboorteland, and Geboorteplaats. The first row shows: 266, 6677895697, **Besi**, Besi Piano Forte, 01-01-1978, , , Buitenland.
- Persoonsgegevens:** A table with columns: Achternaam, Voorvoegsel, Voorletters, Voornamen, Geboren, Overleden, VIPnummer, GBAnummer, Geboorte Gemeente, Geboorteplaats, Geboorteland, and Gestacht. The first row shows: Besi, , B.P.F., Besi Piano Forte, 01-01-1978, , 266, 6677895697, , Buitenland, Buitenland, Man.
- Administraties:** A table with columns: Systeem, Administratie, Deelproces, Dt Aanvang, Referentie, Parketnr, and CRVnr. The first row shows: TGW, **PI De Schie**, Administratieve detentie, 01-10-2001, 00020127, , . The second row shows: COMPAS, **Parket OVJ Utrecht**, Preventieven administratie, 04-02-2000, 19/110007-26, , 566557788.
- Adressen:** A table with columns: Soort, Adres, Postcode, Plaats, Land, Datum Ingang, and Datum Einde. The first row shows: ZWVWVHTL, Jan van Nassaustraat 53, 8606 BA, Sneek, Nederland, 04-01-2001, 04-01-2001. The second row shows: Gespec, Jan van Nassaustraat 51, 8606 BA, Sneek, Nederland, 01-01-2001, 02-01-2001. The third row shows: Gespec, Jan van Nassaustraat 49, 8606 BA, Sneek, Nederland, 01-01-1999, 01-01-2001. The fourth row shows: ZWVWVHTL, , , Fiji, 30-11-1998, 01-01-1999.

At the bottom left, there are links for 'Inloggen', 'Zoeken', 'Wijzigen wachtwoord', and 'Uitloggen'. The Windows taskbar at the bottom shows the Start button and several open applications: Verkenner - Burea..., VIP.i2w - Reflectio..., Applicatiebeheer V..., Tomcat 3.2, Kan dicht - Micros..., and VerwijsIndex P... The system clock shows 8:59.

Figuur 3 Weergave van de gegevens die in VIP worden weergegeven

Door tijdig een controle te doen in VIP kunnen aanhoudingen om de verdachte alsnog voor de zitting te doen verschijnen, worden voorkomen. Het raadplegen kost weinig moeite en daarnaast is het bij een deel van de arrondissementen al praktijk dat voorafgaand aan de betekening VIP wordt geraadpleegd. Daarom verdient het aanbeveling dat in de wet wordt vastgelegd dat het OM voorafgaand aan de betekening standaard controleert of de geadresseerde gedetineerd is en, indien dat het geval is, de dagvaarding in persoon doet uitreiken. Hiervoor zou artikel 588 lid 1 sub a Sv moeten worden aangepast. Daarmee wordt de eerste stap in de betekeningprocedure dat moet worden nagegaan of de verdachte is gedetineerd. Nader moet worden bekeken in hoeverre deze nieuwe procedure ook voor de kantonrechter moet gelden.

Naast deze voorgestelde wetwijziging acht de werkgroep het tevens wenselijk dat wordt nagegaan in hoeverre VIP kan worden uitgebreid zodat het ook informatie bevat over onder andere verdachten die in een politiecel verblijven of die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld. Ook gegevens over getuigen zouden hier wellicht in kunnen worden opgenomen.

Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling van de werkgroep Betekening in strafzaken

mw. drs. J. Bloem	senior beleidsmedewerker, directie Strategie Rechtspleging, Ministerie van Justitie
mr. J. Boksem	advocaat, Anker & Anker Advocaten, Leeuwarden
mw. mr. C.M. Breur (secretaris)	rijkstrainee, directie Wetgeving, Ministerie van Justitie
mw. mr. A. Kaptein	advocaat-generaal, ressortsparket Den Haag
mr. B.F. Keulen	raadadviseur, directie Wetgeving, Ministerie van Justitie
dhr. F. Nan	accountmanager, Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
mw. mr. A.T. van Nederpelt	advocaat-generaal, ressortsparket Den Haag, gedetacheerd bij arrondissementsparket Den Haag
mw. L. Perquin	parketmedewerker, ressortsparket Arnhem
mr. J.F.L. Roording (voorzitter)	raadadviseur, directie Wetgeving, Ministerie van Justitie
mr. J. Silvis	raadsheer, gerechtshof Den Haag, per 1 maart 2003 gedetacheerd bij directie Wetgeving, Ministerie van Justitie
mr. W.H.J. Stemker Köster	rechter, rechtbank Den Haag, gedetacheerd bij Raad voor de Rechtspraak
mr. J. van der Zwaag	Juridisch beleidsmedewerker, Centraal Justitieel Incasso Bureau

Bijlage 2 Overzicht van de huidige wettelijke betekenisregeling

Wetboek van Strafvordering, Vijfde Boek, Vijfde Afdeling

Wijze van kennisgeving van gerechtelijke mededelingen aan natuurlijke personen

Artikel 585

1. De kennisgeving van gerechtelijke mededelingen aan natuurlijke personen, als in dit wetboek en het Wetboek van Strafrecht voorzien, geschiedt, tenzij de wet anders bepaalt of toelaat, door toezending van een gewone of aangetekende brief over de post.
2. Betekening van gerechtelijke mededelingen vindt alleen plaats in de gevallen bij de wet bepaald.
3. Dagvaardingen en aanzeggingen die aan het openbaar ministerie zijn opgedragen, worden, tenzij de wet anders bepaalt of toelaat, steeds betekend.

Artikel 586

In alle gevallen waarin een gerechtelijke mededeling moet worden betekend, geschiedt de betekening door uitreiking van een gerechtelijk schrijven.

Artikel 587

1. De uitreiking van het gerechtelijk schrijven als bedoeld in het vorige artikel geschiedt door de post.
2. De uitreiking kan in spoedeisende gevallen of, indien dit om enige andere reden wenselijk is, door het openbaar ministerie worden opgedragen aan een ambtenaar, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, dan wel een andere ambtenaar of functionaris, voor zover die ambtenaar of functionaris door Onze Minister van Justitie daartoe is aangewezen.

Artikel 588

1. De uitreiking geschiedt:
 - a. aan hem wie in Nederland in verband met de strafzaak waarop de uit te reiken gerechtelijke mededeling betrekking heeft rechtens zijn vrijheid is ontnomen: in persoon;
 - b. aan alle anderen: in persoon of indien betekening in persoon niet is voorgeschreven en de mededeling in Nederland wordt aangeboden:
 - 1°. aan het adres waar de geadresseerde als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens, dan wel,
 - 2°. indien de geadresseerde niet als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens, aan de woon- of verblijfplaats van de geadresseerde, dan wel,
 - 3°. indien de geadresseerde niet als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens noch een feitelijke woon- of verblijfplaats van hem bekend is, aan de griffier van de rechtbank van het arrondissement waar de zaak zal dienen of laatstelijk heeft gediend.

2. De uitreiking aan de geadresseerde van wie de woon- of verblijfplaats in het buitenland bekend is geschiedt door toezending van de mededeling door het openbaar ministerie, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van de bevoegde buitenlandse autoriteit of instantie. Indien de bevoegde buitenlandse autoriteit of instantie bericht dat de mededeling aan de geadresseerde is uitgereikt, geldt deze uitreiking als betekening in persoon, zonder dat hiervan nog uit een afzonderlijke akte behoeft te blijken.
3. Indien in het geval bedoeld in het eerste lid, onderdeel *b*, onder 1° of 2°,
 - a. de geadresseerde niet wordt aangetroffen, geschiedt de uitreiking aan degene die zich op dat adres bevindt en die zich bereid verklaart het stuk onverwijld aan de geadresseerde te doen toekomen;
 - b. niemand wordt aangetroffen, geschiedt de uitreiking aan de geadresseerde of aan een door deze gemachtigde op de plaats die vermeld wordt in een schriftelijk bericht dat op het in de mededeling vermelde adres wordt achtergelaten. Uitreiking aan een door de geadresseerde schriftelijk gemachtigde geldt als betekening in persoon;
 - c. geen uitreiking heeft kunnen geschieden, wordt de mededeling teruggezonden aan de autoriteit van welke zij is uitgegaan. Indien blijkt dat de geadresseerde op de dag van aanbidding en tenminste vijf dagen nadien als ingezetene in de basisadministratie persoonsgegevens was ingeschreven op het in de mededeling vermelde adres, wordt de mededeling vervolgens uitgereikt aan de griffier van de rechtbank van het arrondissement waar de zaak zal dienen of laatstelijk heeft gediend. De griffier zendt alsdan de mededeling onverwijld als gewone brief over de post aan dat adres en tekent zulks aan op de akte van uitreiking, bedoeld in artikel 589.
4. In het belang van een goede uitvoering van dit artikel kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

Artikel 589

1. Van iedere uitreiking als bedoeld in artikel 586 wordt een akte opgemaakt, waarin zijn vermeld:
 - 1°. de autoriteit van welke het gerechtelijk schrijven uitgaat;
 - 2°. het nummer van het schrijven;
 - 3°. de persoon voor wie het schrijven bestemd is;
 - 4°. de persoon aan wie het is uitgereikt;
 - 5°. de plaats van uitreiking;
 - 6°. de dag en het uur van uitreiking.
2. Wordt met het gerechtelijk schrijven gehandeld overeenkomstig de eerste volzin van artikel 588, derde lid, aanhef en onderdeel *c*, dan vermeldt de akte de dag van aanbidding van het stuk aan het adres van degene voor wie het bestemd is.
3. De akte wordt door hen die met de uitreiking zijn belast, ieder voor zover het zijn bevindingen en handelingen betreft, ter plaatse van die bevindingen en handelingen naar waarheid opgemaakt en terstond ondertekend.
4. Het model van de akte wordt vastgesteld door de Minister van Justitie. Deze kan nadere voorschriften geven in het belang van een goede uitvoering van dit artikel. Deze voorschriften worden in de *Staatscourant* bekend gemaakt.

Artikel 590

1. De rechter kan, indien de uitreiking niet heeft plaats gehad overeenkomstig het bepaalde in artikel 588, eerste en derde lid, en 589, de betekening nietig verklaren.
2. Indien de geadresseerde als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens, doch ter terechtzitting blijkt dat hij feitelijk op een ander adres verblijft, kan de rechter de oproeping van de niet verschenen verdachte bevelen.

Bijlage 3 Chronologisch overzicht jurisprudentie EHRM over aanwezigheidsrecht

Colozza , EHRM 12 februari 1985, NJ 1986, 685

Na een aantal vergeefse pogingen Colozza te bereiken op het adres dat in het bevolkingsregister stond opgenomen (zowel wat betreft de dagvaarding als de uitvoering van enkele arrestatiebevelen), wordt hij als 'latitante' beschouwd: iemand die zich opzettelijk aan de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk bevel onttrekt. Hij wordt bij verstek veroordeeld. Wanneer hij later wordt gearresteerd, tekent hij beroep aan tegen het vonnis omdat hij ten onrechte latitante zou zijn verklaard, nu hij voor een andere strafzaak door dezelfde autoriteiten wél was bereikt. Bij de Italiaanse rechters krijgt Colozza geen gehoor, en dient hij een klacht in bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens.

Het EHRM stelde vast dat iemand als Colozza recht heeft op een nieuwe behandeling van zijn zaak, wanneer hij eenmaal op de hoogte raakt van de strafprocedure. Daarbij mag van hem geen bewijs worden gevraagd dat hij zich niet aan de berechting probeerde te onttrekken, of dat er sprake was van overmacht. Het aanwezigheidsrecht ligt in zijn geheel besloten in artikel 6 EVRM, waarbij wordt gesteld dat de rechten van lid 3 sub c, d en e EVRM moeilijk kunnen worden uitgeoefend in afwezigheid van de verdachte. Met betrekking tot de mogelijkheid afstand te doen van het aanwezigheidsrecht, overwoog het EHRM niet te hoeven beslissen over de vraag "whether and under what conditions an accused can waive exercise of his right to appear at the hearing". Nu Colozza tot in derde instantie niet de kans kreeg voor een fresh determination, concludeerde het EHRM dat er strijd was met artikel 6 EVRM.

Brozicek contra Italië, EHRM 19 december 1989, NJ 1994, 25

Een in Tsjechoslowakije geboren Duitser wordt in 1976 gedagvaard door de Italiaanse autoriteiten. Deze dagvaarding is in het Italiaans opgesteld, een taal die verdachte niet beheerst. Hij stuurt daarom een brief terug met het verzoek deze dagvaarding in zijn moedertaal of een van de officiële talen van de Verenigde Naties op te stellen. Omdat het na verhuizing van verdachte niet mogelijk leek diens woon- of verblijfplaats te achterhalen, zijn alle andere oproepen te verschijnen vervolgens ter griffie neergelegd. Verdachte is bij verstek veroordeeld.

Het EHRM maakte uit dat de bevoegde autoriteiten de dagvaarding in diens moedertaal hadden moeten opstellen, dan wel in een van de officiële talen van de Verenigde Naties. Dit zou alleen anders zijn indien de autoriteiten hadden kunnen vaststellen dat verdachte voldoende kennis had van de Italiaanse taal. De dagvaarding voldeed dus niet aan de eisen van artikel 6 lid 3 sub a EVRM. De verdachte wist ook niet van andere oproepingen, nu deze ter griffie waren neergelegd, hetgeen resulteert in een schending van het aanwezigheidsrecht.

F.C.B. contra Italië, EHRM 28 augustus 1991, NJ 1994, 27

In deze zaak is verdachte na behandeling in eerste aanleg vrijgelaten en vervolgens in hoger beroep bij afwezigheid berecht, terwijl hij in Nederland vastzat voor een andere zaak.

Het feit dat betrokkene geen adreswijziging heeft doorgegeven, rechtvaardigt volgens het EHRM niet een veroordeling bij verstek. Niet kan worden aangenomen dat hij afstand heeft gedaan van zijn aanwezigheidsrecht. In het midden wordt gelaten of voor het aannemen van een waiver “informal knowledge of the trial date” voldoende is. Nu de rechter over informatie beschikte dat betrokkene uit andere hoofde was gedetineerd, had hij de zaak moeten aanhouden voor nader onderzoek naar de reden van afwezigheid van betrokkene.

Hennings contra Duitsland, EHRM 16 december 1992, Serie A 251-A, NJCM 1993, p. 566-569

Het excuus van verdachte, die zei niet op de hoogte te zijn van het *Strafbefehl*, omdat zijn vrouw op vakantie was gegaan en daarbij de sleutel van de brievenbus had meegenomen, werd door het EHRM niet geaccepteerd: van een verdachte, die voor een licht misdrijf wordt vervolgd, mag een zekere inspanning worden gevraagd om het recht op toegang tot de rechter te realiseren. Het Hof oordeelde dat artikel 6 EVRM niet geschonden was omdat Hennings zijn recht op toegang tot de rechter niet had kunnen uitoeengen omdat hij de termijnen niet had nageleefd, hetgeen aan hemzelf te wijten was.³⁸

Kremzow contra Oostenrijk, EHRM 21 september 1993, NJ 1994, 359

Kremzow klaagde dat hij, hoewel hij eerder niet had aangegeven aanwezig te willen zijn, niet aanwezig mocht zijn bij de behandeling van het hoger beroep tegen de in eerste aanleg opgelegde langdurig gevangenisstraf. In dat hoger beroep is de gevangenisstraf extra verzwaaard. Het EHRM oordeelde dat het aanwezigheidsrecht van de verdachte was geschonden, onder meer gelet op “the gravity of what was at stake for the applicant”.³⁹ De Oostenrijkse overheid had een “positive duty” om het aanwezigheidsrecht van verdachte te verwezenlijken, wat betekent dat het niet geheel afhankelijk mocht worden gemaakt van de activiteit van de verdachte.

De Groot, EHRM 23 februari 1999, NJ 1999, 641

Verdachte is in hoger beroep bij verstek (maar in aanwezigheid van diens raadsman) berecht nadat de appèldagvaarding tevergeefs was aangeboden op het adres dat verdachte aan de rechter-commissaris had opgegeven. Omdat verdachte niet in de GBA stond ingeschreven, was de dagvaarding aan de griffier uitgereikt. Oveigens was verdachte eerder wel in persoon op de hoogte gesteld van het feit dat het OM hoger beroep had ingesteld.

In dit arrest wordt zonder voorbehoud gesteld dat van het aanwezigheidsrecht afstand kan worden gedaan. Deze waiver kan in de regel echter alleen worden aangenomen onder de voorwaarde dat de verdachte persoonlijk op de hoogte is gesteld van de terechtzitting

³⁸ Zie Laméris (Dagvaarding en berechting in aanwezigheid), p. 20-21.

³⁹ Zie Laméris (Dagvaarding en berechting in aanwezigheid), p. 21.

(notification in person).⁴⁰ In casu geen schending van het aanwezigheidsrecht, mede omdat verdachte bekend was met de vervolging en de overheid voldoende inspanning heeft verricht om de uitoefening van verdedigingsrechten te verzekeren, terwijl de aanwezige raadsman kennelijk akkoord ging met de gang van zaken.

⁴⁰ Het lijkt erop dat deze *notification in person* niet mag worden gelijkgesteld met de 'betekening in persoon' uit het Wetboek van Strafvordering.

Bijlage 4 Literatuurlijst

Boeken en artikelen

J.W. Fokkens, 'De dagvaarding en de gedetineerde verdachte', *Trema* 1995, p. 82-84.

M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken: Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001.

A.E. Harteveld, B.F. Keulen & H.G.M. Krabbe, *Het EVRM en het Nederlandse strafprocesrecht*, Wolters-Noordhoff 1996, p. 115-121.

G. Knigge, 'Afstand van het recht', *RMThemis* 2002/3, p. 121-122.

H.H.J. Knol, 'Betekening in strafzaken. De huidige stand van zaken', *Trema* 1998, p. 257-261.

H.M.E. Laméris-Tebbenhoff Rijnenberg, 'Berechting in aanwezigheid en betekening van de dagvaarding', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting: Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 91-127.

H.M.E. Laméris-Tebbenhoff Rijnenberg, *Dagvaarding en berechting in aanwezigheid. De Nederlandse betekeningregeling in rechtshistorisch en Europees perspectief* (diss. RUG), Amsterdam: Thesis 1998.

M.J.A. Plaisier, *Het verstek in strafzaken*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999.

A. Rijsdorp, 'Betekening in strafzaken en de Wet GBA', *Rechtshulp* 1994(11), p. 4-11.

Th.W. van Veen, 'Over het kwaad der lopende vonnissen', *RMThemis* 1980, p. 117-120.

A. van Schooten, 'Succesvol en maatschappelijk relevant. Six-Sigma-projecten bij parket Amsterdam', *SIGMA* 2002(4), p. 6-9.

R. de Waard, 'Stroomlijning van het strafproces', in: *Strafrechtspleging onder spanning. Gedachten over het functioneren van ons strafproces*, Arnhem: Gouda Quint 1981, p. 73-80.

W. Wijnhoven, 'U wordt gedagvaard', *Ontwerp* 2001, p. 15.

De kwaliteit van het adresgegeven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA), 2003.
Gerechtelijke brieven, Processtaf Distributie, PTT Post BV, juni 1995.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1983/84, 18 324, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 1988/89, 21 147, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 1993/94, 21 147, nr. 10.

Kamerstukken II 1995/96, 24 834, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1.

Bijlage 5 Standpunt van het lid Stemker Köster met betrekking tot het domiciliestelsel

1. Vooropgesteld moet worden dat de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) waardering heeft voor het werk dat door de departementale werkgroep Betekening is verzet. De vijf aanbevelingen ter verbetering van de huidige betekeningregeling, alsmede de aanbevelingen met betrekking tot de betekeningpraktijk worden door de Raad ondersteund. Ook de aanbeveling om de gesignaleerde executieproblematiek nader te onderzoeken, wordt door de Raad onderschreven.

2. De Raad voor de rechtspraak kan zich evenwel niet vinden in de analyse en de conclusies van de departementale werkgroep met betrekking tot het (gemengde) domiciliestelsel zoals verwoord in de paragrafen 5.1, 5.2 en 5.3 van het eindrapport.

3. Vanuit een oogpunt van maximale rechtsbescherming en van een doelmatig strafproces is het wenselijk dat de verdachte altijd bij de berechting van zijn strafzaak aanwezig is. Alleen in dat geval kan optimaal gebruik worden gemaakt van het recht tot verdediging en de inzet van het schaarse goed 'rechtspraak'.

Een aanwezigheidsplicht is in het Nederlands strafproces onbekend en naar de mening van de Raad bestaan onvoldoende redenen een dergelijke plicht in ons rechtsstelsel te introduceren. Ook artikel 6 EVRM verplicht de lidstaten niet in hun nationale rechtsstelsel een aanwezigheidsplicht op te nemen. Uitgangspunt van artikel 6 EVRM is dat de verdachte het recht heeft ter terechtzitting aanwezig te zijn. Verdachte kan afstand doen van dat recht. Uit het arrest *De Groot* (NJ 1999, 461) kan worden afgeleid dat het EHRM daartoe de eis stelt van een "notification in person and his decision not to appear or not to defend himself must be established in an unequivocal manner" (ook wel de *waiver* genoemd).

4. Naar Nederlands recht (HR 12 maart 2002, NJ 2002, 317) mag de rechter uit de betekening van de dagvaarding aan de verdachte in persoon afleiden dat de niet verschenen verdachte ondubbelzinnig afstand heeft gedaan van het recht ter terechtzitting aanwezig te zijn.

In de jurisprudentie van de HR is de vraag of de niet verschenen verdachte op een naar Nederlands recht niet in persoon, maar rechtsgeldig betekende dagvaarding, ondubbelzinnig afstand heeft gedaan van het recht ter terechtzitting aanwezig te zijn nog niet beslist. In ieder geval verbindt het Nederlands recht aan een dergelijke betekening niet de consequentie dat het verstekvonnis of -arrest na ommekomst van de gebruikelijke termijn van 14 dagen onherroepelijk wordt.

5. Het rapport van de departementale werkgroep toont aan dat de huidige betekeningregeling, mede in het licht van de nadere regels die de HR daaraan stelt, tot gevolg heeft dat in een substantieel aantal strafzaken de dagvaarding nietig wordt verklaard, dan wel dat het onderzoek ter terechtzitting moet worden aangehouden ten einde de verdachte alsnog in de

gelegenheid te stellen gebruik te maken van zijn aanwezigheidsrecht. Dat levert voor de rechtsprekende macht een verlies aan zittings- en voorbereidingscapaciteit op.

De tentatieve berekeningen van het verlies aan zittingscapaciteit die het rapport vermeldt, geven naar de mening van de Raad slechts de absolute ondergrens van het feitelijk capaciteitsverlies aan. In de berekening is door gebrek aan data immers niet het capaciteitsverlies van het ondersteunend personeel (gerechtssecretarissen en medewerkers van de griffie) meegenomen kunnen worden, terwijl ook geen berekening gemaakt is kunnen worden van het verlies aan voorbereidingstijd van rechters en gerechtsambtenaren. Naar de mening van de Raad moet het feitelijk verlies aan capaciteit met tenminste een factor 2 en mogelijk een factor 3 worden vermenigvuldigd.

Daarnaast – ook de werkgroep refereert hieraan – speelt de kwestie van de executeerbaarheid van vonnissen en arresten. Het vermoeden lijkt gerechtvaardigd dat tenminste een deel van de niet na twee weken onherroepelijk geworden verstekvonnissen en -arresten (in eerste aanleg: 42% van de kantonzaken en 12% van de misdrijfzaken) nimmer geëxecuteerd wordt. Ook hierdoor ontstaat een verlies aan capaciteit in de zin dat men zich kan afvragen of de tijd die aan deze zaken is besteed niet nuttiger besteed had kunnen worden.

6. Gelet op het bovenstaande bestaat naar de mening van de Raad alle aanleiding de huidige betekeningregeling fundamenteel anders in te richten. Uitgangspunt zou daarbij moeten zijn dat strafzaken alleen dan bij de rechter worden aangebracht indien óf vaststaat dat de verdachte ook ter terechtzitting zal verschijnen óf dat de verdachte ondubbelzinnig afstand heeft gedaan van zijn aanwezigheidsrecht (*waiver*).

7. De vraag waarvoor de werkgroep in de paragrafen 5.1, 5.2 en 5.3 zich gesteld zag, is of een (gemengd) domiciliestelsel de bereikbaarheid van de verdachte zou vergroten, door – anders dan in het huidige wettelijke betekeningregime – niet uitsluitend de overheid (OM) te belasten met de verplichting de verdachte op de hoogte stellen van de zittingsdatum, maar ook de verdachte een eigen inspanningsverplichting op te leggen. De meerderheid van de werkgroep beantwoordt deze vraag om principiële en praktische redenen ontkennend.

8. In het hiernavolgende neemt de Raad het door de werkgroep gehanteerde (gemengd) domiciliestelsel van paragrafen 5.1 en 5.2 van het rapport tot vertrekpunt.

- Voor wat betreft de principiële bezwaren van de meerderheid van de werkgroep merkt de Raad op dat zijn inziens uitgangspunt dient te zijn het wettelijk voorschrift dat personen die legaal in Nederland verblijven, verplicht zijn zich in de plaats van vestiging te laten inschrijven waarna hun persoonsgegevens in het GBA worden opgenomen (artikel 65 e.v. Wet GBA). Betekening op het GBA-adres ligt dus voor de hand, temeer nu – zoals uit het rapport blijkt – feitelijk vastgesteld kan worden dat het GBA een hoge betrouwbaarheidsgraad kent. De wel eens gehoorde stelling dat het GBA louter een fictief adresgegeven oplevert wordt door het rapport van de werkgroep ontkracht. De constatering van de werkgroep dat deze wettelijke verplichting op zich zelf onvoldoende basis biedt om zonder meer aan te nemen dat bij niet verschijnen van de verdachte ter terechtzitting na een rechtsgeldige betekening op het GBA-adres de verdachte afstand

heeft gedaan van het recht ter terechtzitting aanwezig te zijn, wordt door de Raad onderschreven.

- Naar de mening van de Raad wordt dit evenwel anders indien de verdachte bij gelegenheid van het eerste politieverhoor wettelijk wordt verplicht een adres op te geven waarop hij gerechtelijke stukken wenst te ontvangen. Indien de verdachte alsdan er voor kiest de dagvaarding op zijn GBA-adres te ontvangen en dit adresgegeven bij het uitbrengen van de dagvaarding niet veranderd blijkt te zijn, mag aangenomen worden dat – verontschuldigbare uitzonderingen daargelaten (zie onder 10) – de verdachte van de inhoud van gerechtelijke stukken, waarvan vast staat dat deze op het adres van de geadresseerde zijn aangekomen, kennis heeft genomen.
- Indien de verdachte niet in het GBA staat ingeschreven, maar bij gelegenheid van het eerste politieverhoor een feitelijk adres of het adres van een derde opgeeft, dan wel indien hij wel over een GBA-adres beschikt, maar er voor kiest gerechtelijke stukken op het adres van een derde te ontvangen, kan naar de mening van de Raad zeer wel verdedigd worden dat de verdachte gedurende een bepaalde tijd voor justitie bereikbaar blijft doordat van hem zelf wordt verlangd zich in te spannen zich van de zittingsdatum op hoogte te stellen. Van de eerste categorie kan in ieder geval worden gesteld dat deze zich onttrekt aan een wettelijke verplichting met als gevolg een door verdachte gecreëerde en in stand gehouden onbereikbaarheid voor justitie. De strafvorderlijke consequenties van deze opstelling moeten voor rekening van de verdachte komen en niet voor rekening van het OM. Voor beide categorieën verdachten geldt daarnaast dat waar de verdachte er voor kiest de gerechtelijke stukken op een ander adres dan een/het GBA-adres te willen ontvangen, van hem verlangd kan worden dat hij zelf de nodige voorzieningen treft om ervoor te zorgen dat justitie hem aldaar ook daadwerkelijk kan bereiken. Ook hier zou dit de consequentie moeten hebben dat – verontschuldigbare uitzonderingen daargelaten – mag worden aangenomen dat de verdachte van de inhoud van gerechtelijke stukken, waarvan vast staat dat deze op het door verdachte opgegeven adres zijn aangekomen, kennis heeft genomen. Ook in dat geval kan een dergelijke betekening gelijkgesteld worden met een betekening in persoon. Het komt de Raad redelijk voor een dergelijke inspanningsverplichting voor de verdachte in tijd te beperken tot 1 jaar.

9. Anders dan de meerderheid van de werkgroep voorziet de Raad ook geen onoverkomelijke praktische bezwaren indien een gemengd domiciliestelsel zou worden ingevoerd.

- De weigering domicilie te kiezen zal er in de praktijk op neerkomen dat van de verdachte geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland kan worden vastgesteld en dat kan ook naar huidig recht reden zijn verdachte in voorlopige hechtenis te nemen teneinde zijn bereikbaarheid voor politie en justitie te garanderen.
- Het door de werkgroepesignaleerde gevaar dat het opgegeven adres snel kan ‘verouderen’, is feitelijk wellicht juist, maar ook hier geldt dat waar de verdachte zelf zich onttrekt aan het wettelijk voorschrift zich in het GBA in te schrijven en/of er voor kiest gerechtelijke stukken op het adres van een door hem zelf gekozen derde te ontvangen,

de verantwoordelijkheid voor de bereikbaarheid voor justitie primair voor rekening van de verdachte dient te komen.

- Overigens deelt de Raad wel de opvatting dat verdachte zelf het beheer moet blijven houden over zijn geregistreerd domicilieadres, niet zijnde zijn GBA-adres. Een voorziening zal gecreëerd moeten worden waar hij en op welke wijze hij deze verandering kan doorgeven. Voorgeschreven zou kunnen worden dat de verandering in zijn geregistreerd domicilieadres alleen in persoon (en om misbruik te voorkomen: na vertoon van legitimatie) ten parkette kan geschieden. Dit zal bij de parketten enige extra administratie vergen, maar deze is niet wezenlijk anders of ingrijpender dan wanneer bijvoorbeeld een andere raadsman zich namens de verdachte stelt. De Raad is van mening dat dit bezwaar niet opweegt tegen de voordelen van het domiciliestelsel.

10. Hiervoor werd reeds opgemerkt dat uitzonderingen met zich kunnen brengen dat verdachte verontschuldigbaar niet op de hoogte kan zijn van de zittingdatum. In die gevallen dient herstel mogelijk te zijn. Anders dan de meerderheid van de werkgroep is de Raad echter van mening dat niet te verwachten is dat daarvan een grote aanzuigende werking uit zal gaan. In de eerste plaats zal de verdachte zelf het initiatief moeten nemen bezwaar te maken. In de tweede plaats behoeft het bezwaar – analoog van de mislukte taakstraf – niet zonder meer de (verdere) opschorting van de tenuitvoerlegging van het vonnis of arrest met zich te brengen. In de derde plaats zou bepaald kunnen worden dat – naar analogie van het bepaalde van artikel 402 Sv – het bezwaar vervallen wordt verklaard indien de verdachte bij de behandeling van het bezwaarschrift niet verschijnt. In de vierde plaats zal de toetsing door de rechter marginaal zijn: getoetst wordt of verdachte verontschuldigbaar ontwetend was. Is dat niet het geval, dan zal het bezwaar ongegrond worden verklaard en kan de (verdere) tenuitvoerlegging voortgang vinden. Is verdachte wel verontschuldigbaar ontwetend, zal het bezwaar gegrond worden verklaard en zal op een latere datum (die bij voorkeur meteen wordt aangezegd) de rechtszaak tegen verdachte alsnog gevoerd worden.

11. Tot slot merkt de werkgroep op dat een gemengd domiciliestelsel beperkt zal moeten blijven tot de lichtere strafzaken. De verwijzing naar de bevindingen van het onderzoeksproject strafvordering 2001 en het EVRM hebben onder meer betrekking op het arrest Hennings (16 december 1992, Serie A 251-A, *NJCM* 1993, 566-569), waarbij het EHRM ten aanzien van de lichte vergrijpen een inspanningsverplichting aan de zijde van de verdachte geoorloofd oordeelde.

Dit roept de vraag op wat naar Nederlands recht 'lichte vergrijpen' zijn. Duidelijk is dat dit niet zonder meer beperkt kan worden tot het onderscheid tussen overtredingen en misdrijven. Ieder onderscheid in deze draagt altijd het gevaar in zich enigszins arbitrair te zijn. De Raad stelt zich op het standpunt dat aansluiting gezocht zou kunnen worden bij hetgeen thans in het kader van de betekening wettelijk is geregeld. In dat verband wijst de Raad op het bepaalde van art. 588, eerste lid onder a. Sv met betrekking tot de verdachte die rechtens van zijn vrijheid is beroofd. Het komt de Raad voor dat dit een werkbare afbakening is tussen 'lichte' en 'zwaardere' vergrijpen in verband met de betekening van gerechtelijke stukken.