

Samenvatting

AANLEIDING

In de strafrechtspraktijk blijft een behoorlijk aantal bij verstek gewezen vonnissen op de plank liggen, als gevolg van de onmogelijkheid het vonnis (in persoon) te betekenen en ten uitvoer te leggen. Dit komt de geloofwaardigheid van de overheid niet ten goede. Alvorens deze problematiek aan te pakken, is hierin een dieper inzicht noodzakelijk. Wat is de aard en omvang, wat zijn de oorzaken, wat wordt er al aan gedaan en welke aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen, waaronder de eventuele introductie van een zogenoemd domiciliestelsel? Onder domiciliestelsel wordt in dit verband verstaan: de opgave door de verdachte aan politie of openbaar ministerie van een adres waarop hij is te bereiken en waar voor hem bestemde gerechtelijke stukken kunnen worden betekend. Betekening van een vonnis aan het domicilieadres wordt dan gelijkgesteld aan betekening in persoon.

WERKWIJZE

In opdracht van het WODC is in de tweede helft van 2004 onderzoek gedaan naar bovengenoemde problematiek. De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt. Welke problemen doen zich voor in de praktijk van het betekenen en de ten uitvoerlegging van verstekvonnissen en in welke omvang? In hoeverre is het domiciliestelsel denkbaar als oplossing? Het onderzoek omvat vier onderzoeksmethoden. Om te beginnen zijn kwantitatieve gegevensbestanden van CBS en het openbaar ministerie geanalyseerd over de afdoening van verstekzaken in de periode 2001 - 2003. Vervolgens zijn op de parketten Amsterdam, Arnhem en Almelo 450 strafdossiers van verstekzaken bestudeerd. Daarna zijn in bovengenoemde arrondissementen twaalf praktijkdeskundigen geïnterviewd. Tot slot is een betekening- en executiepraktijk in Duitsland in kaart gebracht. In Duitsland kent men een domiciliestelsel.

KWANTITATIEF BEELD VERSTEKZAKEN

Uit het onderzoek komt naar voren dat in de periode 2001 - 2003 126.083 verstekvonnissen na vijftien dagen (de termijn voor het instellen van hoger beroep) nog niet onherroepelijk zijn geworden. Dat is 35 procent van het totale aantal vonnissen (363.480) in die periode. In bovengenoemde periode zijn 75.355 (60%) van bovengenoemde verstekvonnissen alsnog onherroepelijk geworden, het merendeel (95%) binnen 20 dagen na de eindbeslissing. 50.728 (40%) van de verstekzaken is niet onherroepelijk geworden. Uiteindelijk is dus 15% van alle gewezen vonnissen niet onherroepelijk geworden.

Bovengenoemde gegevens zijn ontleend aan het CBS over de periode 2001 - 2003. De gegevens van het CBS betreffen alleen rechtbankzaken (i.c. politierechterzaken). Er zijn ook gegevens opgevraagd bij het openbaar ministerie, die betreffen het jaar 2001 en omvatten ook kantonzaken. Uit laatstgenoemde gegevens komt naar voren dat 98.989 verstekvonnissen na vijftien dagen nog niet onherroepelijk waren. Het grootste deel is na een jaar onherroepelijk geworden: 76.634 (78%). Na twee jaar is 83.406 (84%) onherroepelijk. 13.832 (14%) is niet binnen die periode onherroepelijk geworden.

Van de verstekzaken die niet onherroepelijk zijn geworden (50.728, 40%) (CBS) in de onderzochte periode 2001 - 2003, is in bijna alle gevallen de verdachte schuldig verklaard en een straf opgelegd (97%). In ruim 15.000 (30%) zaken is als hoofdstraf een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. In ruim 28.000 (55%) zaken is een onvoorwaardelijke geldboete opgelegd. Het gaat om veroordelingen ter zake van onder meer mishandeling, diefstal/heling, openbare ordeverstoring en verkeersdelicten.

Ook uit het dossieronderzoek (450) komt naar voren dat het hoofdzakelijk gaat om kantonzaken (284) (63%) en politierechterzaken (147) (33%). Het betreft hoofdzakelijk diefstal (40) (9%), verstoring van de openbare orde (APV) (89) (20%) en verkeersovertredingen (185) (41%).

Verder blijkt dat in deze zaken de dagvaarding in de meeste gevallen (299) (66%) ter griffie is betekend. Uit 291 dossiers was op te maken of en hoe de mededeling uitspraak is betekend: 107 zaken in persoon (37%), van 177 zaken (61%) was de betekeningwijze onbekend. Uiteindelijk zijn 167 zaken uiteindelijk onherroepelijk geworden (door betekening in persoon of anderszins). Uit het dossieronderzoek bleek dat in veel gevallen waarin men er niet in slaagde de dagvaarding in persoon te betekenen, het vonnis uiteindelijk evenmin kon worden betekend.

Het gaat grofweg om twee typen verdachten en veroordeelden, zo blijkt uit het dossieronderzoek. Ten eerste een groep van verdachten en veroordeelden die niet of niet correct staat ingeschreven in de GBA, omdat zij veelvuldig van adres wisselt of het GBA-adres slechts als postadres gebruikt en feitelijk elders verblijft (bijv. daklozen, verslaafden of illegalen). Ten tweede een categorie notoire (verkeers)overtreders die de daadwerkelijke executie er willens en wetens op aan laat komen.

KNELPUNTEN IN DE BETEKENING- EN EXECUTIEPRAKTIJK

Uit het onderzoek blijkt dat de feitelijke betekening kwalitatief beter zou kunnen worden uitgevoerd. De huidige betekeningprocedure is complex en foutgevoelig. TPG Post houdt het door het parket opgegeven GBA-adres aan en onderneemt doorgaans maar een betekeningpoging, tijdens kantooruren. Het probleem is echter dat de verdachte/ veroordeelde zich niet altijd feitelijk ophoudt op dat adres of niet reageert als de postbode aanbelt om de verstekmededeling te overhandigen. Ook loont het voor verdachten en veroordeelden de moeite niet te reageren als de postbode aanbelt om de verstekmededeling te overhandigen. In de praktijk blijkt in veel gevallen dat indien de betekening in persoon van de dagvaarding of de verstekmededeling niet slaagt, het vonnis evenmin ten uitvoer wordt gelegd. De parketten houden geen toezicht op de feitelijke uitvoering van de betekening door TPG Post en interveniënten niet in de betekeningprocedure. Bij de ten uitvoerlegging van de verstekvonnissen spelen vergelijkbare problemen als bij het in persoon betekenen. De inzet van de politie bij het ten uitvoerleggen van geldboetevonnissen wisselt per regio, maar zou over het geheel genomen beter kunnen. Aan werkzaamheden in de sfeer van de executie wordt in de politiepraktijk doorgaans geen hoge prioriteit toegekend. Ook het tekort aan celcapaciteit voor vervangende hechtenis heeft een negatieve invloed.

REEDS GETROFFEN MAATREGELEN

Om de betekeningpraktijk te verbeteren zijn enkele van de onderzochte parketten met succes overgestapt van de hierboven beschreven formalistische werkwijze op een meer persoongerichte werkwijze. Er wordt dus het nodige gedaan om de effectiviteit van de betekening en executie te

verbeteren. Deze werkwijze omvat, in grote lijnen, de inschakeling van de parketpolitie of het in het leven roepen van een speciaal betekeningsteam. In de praktijk blijken de parketpolitie en het betekeningsteam succesvoller in het in persoon betekenen van gerechtelijke stukken dan TPG Post. Zij ondernemen meer pogingen, werken ook buiten kantooruren en gaan persoonsgericht en vasthoudender te werk. Daarnaast hebben alle onderzochte parketten administratieve maatregelen getroffen om de betekening en executie te verbeteren, zoals het controleren en het regelmatig schonen, in het kader van de kwaliteitszorg, van het bestand aan niet betekende zaken.

DUITSE PRAKTIJK

De betekening van het vonnis is in Duitsland minder problematisch. De meeste zaken worden binnen een jaar onherroepelijk, indien geen hoger beroep is ingesteld. In de Duitse rechtspraak is het doorgaans gemakkelijker een rechtsgeldige betekening te realiseren. In de Duitse rechtspraak gaat het er voor een betekening om of de verdachte feitelijk woont op het door hem op enig moment aan de politie opgegeven adres en aldus in de gelegenheid is om kennis te nemen van gerechtelijke stukken. Er wordt van uitgegaan dat, indien een verdachte een adres opgeeft, hij ook op dit adres woont. Daarnaast is een rechtsgeldige betekening, onder voorwaarden, ook mogelijk door het deponeren van het gerechtelijke stuk in de brievenbus. Dit wordt gelijkgesteld aan betekening aan bovengenoemd adres.

Opgemerkt zij dat het bij deze betekeningprocedure om lichtere strafbare feiten gaat waarop geen gevangenisstraf staat (waaronder het *Strafbefehl* en *Bussgeldbescheid*) en een specifiek rechtsmiddel open staat. Tegen de rechtsgevolgen van een dergelijke betekening staat een rechtsmiddel open: *Wiedereinsetzung in den vorigen Stand*. Als dit verzoek, dat wordt getoetst aan strenge eisen, wordt gehonoreerd, wordt de executie gestaakt en neemt het strafproces een nieuwe aanvang.

DENKBARE OPLOSSINGEN

Uit het onderzoek komt geen uitgesproken voorkeur naar voren voor een domiciliestelsel als oplossing voor de betekeningproblematiek. Het probleem is dat eerdergenoemde groep van veroordeelden hoe dan ook moeilijk te pakken is te krijgen om een gerechtelijk stuk in persoon te betekenen (en later ten uitvoer te leggen). Het hanteren van een GBA-adres of een zelfgekozen adres (domicilie) brengt daar volgens respondenten niet zoveel verandering in.

Waar het de meeste respondenten uiteindelijk om gaat is het gerechtelijke stuk (in persoon) te kunnen betekenen op het adres waar de veroordeelde feitelijk verblijft of met grote regelmaat bezoekt. Op dat adres is de kans op betekening in persoon het grootst.

Niettemin zijn, in het verlengde van bovenstaande, de volgende maatregelen gesuggereerd om bovengenoemde problematiek aan te pakken. In de eerste plaats zou de huidige werkwijze kunnen worden verbeterd, onder meer door het intensiveren van eerdergenoemde administratieve maatregelen, een betere instructie van TPG Post en een betere betekening (in persoon) van dagvaardingen. Ook zouden financiële prikkels kunnen worden geïntroduceerd om de betekeningprocedure te verbeteren.

In de tweede plaats zouden de innovatieve werkwijzen die nu op ad hoc basis zijn ontwikkeld, kunnen worden verbreed. Bijvoorbeeld door het verder ontwikkelen van de persoonsgerichte benadering, zoals het feitelijk traceren van de persoon ter betekening van het gerechtelijke stuk of het (meermaals) betekenen van gerechtelijke stukken buiten kantooruren. Een voorwaarde is dat hiervoor tijd en geld beschikbaar wordt gesteld. Deze werkwijze zal naar verwachting aanslaan bij de categorie notoire overtreders die wel staat ingeschreven in de GBA, maar nu niet of nauwelijks reageert op pogingen van de postbode het gerechtelijke stuk in persoon te betekenen.

Voor de categorie verdachten/veroordeelden die vaak op wisselende (GBA-)adressen staat ingeschreven of feitelijk elders verblijft (bijv. daklozen, verslaafden of illegalen) verdient het

aanbeveling nader te onderzoeken of betekeningregeling kan worden versoepeld. Bijvoorbeeld door betekening aan een derde (beheerder) op een opvangadres of via de aangetekende post. Het Duitse systeem biedt in dit verband interessante aanknopingspunten.