

Modaliteiten van betekening in rechtsvergelijkend perspectief

Samenvatting

P.A.M. Mevis
J.H.J. Verbaan
m.m.v. L. Postma

Oktober 2012

Sectie Strafrecht
School of Law
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM
Onderzoek in opdracht van het WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie



Samenvatting

In dit rapport wordt verslag gedaan van een inventariserend onderzoek naar regelingen en modaliteiten van de betekening van gerechtelijke stukken in strafzaken in enkele andere landen in Europa dan Nederland. Het gaat daarbij vooral om de betekening van de dagvaarding en van het vonnis. Het onderzoek staat in het teken van de mogelijke introductie in Nederland van andere dan thans bestaande modaliteiten, van betekening, zulks met het oog op het daardoor verbeteren van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen in Nederland. De centrale vraagstelling van het onderzoek is: “welke regelingen en modaliteiten bestaan er in de onderzochte landen inzake de betekening van stukken in strafzaken die kunnen bijdragen aan de verbetering van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen¹ in Nederland? In hoeverre zijn die regelingen en modaliteiten werkbaar en in hoeverre zijn zij, in het licht van het EVRM en EHRM acceptabel?”

Uit deze vraagstelling vloeit een aantal subvragen voort die bij de inventarisatie van de onderzochte landen tot op zekere hoogte als algemene leidraad zijn genomen:

- Welke vormen van betekening zijn in de onderzochte stelsels mogelijk die gelden als een officiële kennisgeving, al dan niet in persoon?;
- Wordt van alternatieve vormen van kennisgeving gebruik gemaakt, al dan niet in persoon?;
- In het bijzonder: maken mogelijkheden en vormen van elektronische betekening via moderne internettechnieken deel uit van de bestaande mogelijkheden?;
- Welke organen zijn met de verantwoordelijkheid voor de betekening belast?;
- Welke instanties voeren de betekening in de praktijk uit en zijn aan die instanties nadere regels gesteld?;
- Is er sprake van een regierol terzake van de betekening en zo ja, aan wie is die opgedragen en hoe wordt deze vorm gegeven?;
- Wat leert het EVRM-recht aangaande de inrichting van regelgeving en praktijk van aspecten van de betekening in strafzaken??

Daarbij moet worden bedacht dat het bij de betekening enerzijds om regelingen gaat die de praktijk van de strafvordering moet bevorderen in het grote aantal gevallen waarin adequate betekening geen problemen oplevert doordat een (daadwerkelijk) adres van de verdachte bekend dan wel eenvoudig te achterhalen is en de verdachte op dat adres ook kan worden bereikt. Daarnaast bestaat een groep gevallen waarin de betekening moeilijker is. Dan is een adequate regeling van de betekening vereist om het strafproces überhaupt zijn voortgang te laten hebben.

¹ Bedoeld zijn beslissingen van de strafrechter en van het OM, in het bijzonder strafbeschikkingen.

In hoofdstuk 1 is een nadere afbakening van het onderzoek aangegeven. Ter uitvoering van het onderzoek is, na een QuickScan van het recht van een aantal landen, het recht van België, Duitsland, Engeland en Wales, Noorwegen en Zwitserland nader geïnventariseerd. Daarbij zijn niet alleen vormen van betekening besproken, maar is ook aandacht besteed aan de plaats en het functioneren van de betekening in het grotere geheel van de strafrechtspleging in het betreffende land. Aan de hand van interviews is de praktijk tot op zekere hoogte in kaart gebracht.

Deze samenvatting bevat geen gedetailleerde opgave van de afzonderlijke vormen van betekening en hun plaats en functie in het betreffende recht van de onderscheiden landen. Wel is aan het einde van het landenoverzicht, aansluitend op par. 8.12, een overzicht opgenomen met de belangrijkste bevindingen in onderlinge vergelijking. Voor een (op zichzelf te) beknopte kennisneming van de resultaten van de verschillende landen zij op deze plaats naar dat overzicht verwezen. In hoofdlijnen merken wij ten aanzien van de bevindingen, ook met het oog op de bruikbaarheid ervan in Nederland, het volgende op.

In alle landen bestaat de wens tot effectieve en werkbare betekening van schriftelijke stukken in strafzaken. Dat bevordert zowel de rechtsbescherming als de instrumentaliteit van het strafrechtelijk systeem.

In Duitsland, Engeland, Noorwegen en Zwitserland wordt, meer dan in Nederland, uitgegaan van de aanwezigheid van de verdachte ter terechtzitting. Die noodzakelijke aanwezigheid heeft als voordeel dat (betekening ter) tenuitvoerlegging niet vaak een probleem oplevert omdat het vonnis kan worden betekend door het aan de aanwezige verdachte voor te lezen. Belangrijker is, dat het door dit uitgangspunt van berechting in aanwezigheid van de verdachte, in de onderzochte landen nadrukkelijker tot een goede voorbereiding van de strafzaak en de behandeling ter terechtzitting wordt gerekend om de dagvaarding in persoon te betekenen of anderszins aan een persoon of op een plaats waarvan vermoed kan worden dat de verdachte via die persoon of aldaar daadwerkelijk kan worden bereikt. Doet men in de voorbereiding te weinig moeite, dan kan dat betekenen dat de strafzaak niet ter terechtzitting kan worden behandeld. Dat te voorkomen is de prikkel die voor een wat sterkere nadruk op adequate betekening voorafgaand aan de zitting zorgt, en die aanzet tot het daadwerkelijk nagaan van de woon- of verblijfplaats van de verdachte. Nederland kan een gelijke accentuering op de uitvoering van adequate betekening als onderdeel van het voorbereidend onderzoek worden aanbevolen. De verbetering van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen is in sterke mate van adequate betekening voorafgaand aan het afdoen van de strafzaak afhankelijk. Door de ZSM-aanpak, inclusief de wettelijke mogelijkheden tot het direct uitvoerbaar verklaren van een rechterlijke uitspraak in eerste aanleg, is deze afhankelijkheid alleen maar vergroot, maar die aanpak biedt ook mogelijkheden omdat zij het contact van justitie met de verdachte intensificeert.

In het kader van de effectieve betekening is in een aantal landen gekozen voor vormen van betekening aan anderen dan de verdachte, terwijl die betekening aan die ander

geldt als betekening aan de verdachte, inclusief het voor de verdachte intredend rechtsgevolg dat termijnen, bijvoorbeeld een beroepstermijn, voor hem gaan lopen op het moment van de betekening aan die ander. Telkens staat voor de verdachte de mogelijkheid open een ingetreden rechtsgevolg door een rechterlijke beslissing ongedaan te maken, zodat de verdachte bijvoorbeeld toch, ondanks het overschrijden van de termijn, zich van een rechtsmiddel kan bedienen. Daarvoor is dan wel via een aparte procedure een beslissing van een gerecht nodig. Nogal eens geldt daarbij de voorwaarde dat het in eerste instantie aan de verdachte is om aannemelijk te maken dat hem er geen verwijt van valt te maken dat het te betekenen stuk hem niet bereikt heeft of niet heeft kunnen bereiken. Tegen de achtergrond van het recht op toegang tot de rechter, wordt, betrekkelijk snel aangenomen dat de verdachte inderdaad geen verwijt valt te maken en hem dus alsnog herstel van rechtsgevolg moet worden gegund. Dat lijkt geen winst, maar juist bij een dergelijke ‘soepele’ toepassing geldt deze modaliteit van betekening in de betreffende landen, hoewel van enige juridische en praktische voetangels en klemmen sprake is, toch als een acceptabele en werkzame vorm van betekening.

Als separate vorm van deze vorm van betekening bestaat in een aantal landen de mogelijkheid om een gerechtelijk stuk aan de verdachte te betekenen via het adres van diens raadsman. Met name in Duitsland is een dergelijke rol voor de advocatuur betrekkelijk vanzelfsprekend. Duitsland wijkt op dat punt af van Nederland.

In het kader van de versterking van het strafrechtelijke systeem door een goede en werkbare regeling van de betekening duikt in verschillende onderzochte landen de aldaar reeds in de wet geregeld mogelijkheid van elektronische betekening op. In Duitsland wordt er in strafzaken nog geen gebruik van gemaakt, in Zwitserland en Engeland wel, maar nog slechts mondjesmaat. De algemene poging in België om een zekere digitalisering van de rechtspraak generaal te verwezenlijken, lijkt te groot van opzet te zijn geweest en mede daardoor mislukt. Het faciliteren van deze mogelijkheid voor gebruik in de praktijk als en voor zover daar behoefte aan bestaat door erkenning van de mogelijkheid van elektronische betekening in wetgeving lijkt een eerste maar voorlopig voldoende stap.

De erkenning en regeling van de mogelijkheid om bijvoorbeeld via e-mail te betekenen zou niet tot het rechtsgebied van het strafrecht moeten worden beperkt. Een voorziening van algemene aard, die ook kan gelden voor het civiel recht en het bestuursrecht, is eerder aangewezen. Uit het onderzoek kan meer algemeen blijken dat in het recht van de onderzochte landen, delen van de regeling inzake de betekening niet is neergelegd in regels die exclusief voor het strafrecht gelden. Een meer algemene, voor verschillende rechtsgebieden geldende regeling lijkt het voordeel te hebben dat goede praktijken en modaliteiten van betekening van het ene rechtsgebied, gemakkelijker doorwerking hebben en in andere rechtsgebieden. Voor – onder art. 6 EVRM – toch al verwante rechtsgebieden als het strafrecht en het bestuursstrafrecht kunnen voor het Nederlandse recht daarmee ook niet-logische verschillen worden vermeden.

In het onderzoek is separaat onderzocht in hoeverre de bepalingen van het EVRM zich tegen bepaalde, in de onderzochte landen voorkomende modaliteiten zouden verzetten. Van blokkades van algemene betekenis is daarbij niet gebleken. In het onderzoek is verder geïnventariseerd welke eisen het EVRM stelt ten aanzien van de betekening, mede in het licht van het recht van de verdachte om in zijn aanwezigheid te worden berecht.

Uit het onderzoek kan blijken dat het bij de inrichting van de regeling en de praktijk van de betekening aan de ene kant gaat om hele praktische uitvoeringszaken die nochtans van groot belang zijn voor een adequate strafrechtspleging. Tegelijk: met deze praktische aspecten raakt de regeling van de betekening gemakkelijk ook aan de grondslagen van de strafvordering in elk land en in elk rechtstelsel. Die relatie met de grondslagen van de strafvordering maakt, dat men niet te gemakkelijk dergelijke grondslagen moet gaan veranderen, uitsluitend om de betekening met het oog op verbetering van de tenuitvoerlegging in regeling of praktijk te verbeteren. Maar als over (wijziging van) grondstructuren van strafprocesrecht wordt nagedacht, moeten de consequenties en mogelijkheden voor (verbetering van) betekening in regeling en praktijk, ook met het oog op verbetering van de mogelijkheden van executie van strafrechtelijke beslissingen, in de beschouwingen worden betrokken. Bij dergelijke wijzigingen spelen echter ook andere factoren een rol dan de aanknopingspunten die daarvoor in het recht van de onderzochte landen gevonden zijn en die in dit onderzoek zijn gepresenteerd. Met deze belangrijke beperking in het achterhoofd is de centrale vraagstelling van het onderzoek mede op basis van enkele algemene beschouwingen in het slothoofdstuk beantwoord met de volgende antwoorden, conclusies en aanbevelingen.

1. Een (verdere) versterking en concentratie op de verantwoordelijkheid voor de betekening, zo mogelijk in persoon, als explicieter onderdeel van het voorbereidend onderzoek in strafzaken is aangewezen.
2. De Nederlandse strafrechtspleging zou vaker moeten uitgaan van berechting in aanwezigheid van de verdachte. Mogelijk zou de wetgever nader moeten aangeven wanneer zulks het geval moet zijn. Omgekeerd moet echter niet de aanwezigheid van de verdachte ter zitting als uitgangspunt worden genomen, enkel om de betekening en daarmee de tenuitvoerlegging te verbeteren omdat een te grote nadruk op ‘berechting in aanwezigheid’ ook een belasting voor een voortvarende berechting meebrengt.
3. Vormen van betekening aan een ander dan de verdachte of veroordeelde, die wel – als uitgangspunt – gelden als betekening aan de verdachte, bestaan en functioneren in andere rechtssystemen en zijn als zodanig niet in strijd met het EVRM. Dat geldt ook voor modaliteiten van betekening aan een adres van de verdachte, zonder dat de betekening in persoon heeft plaatsgevonden. Dergelijke modaliteiten, waarbij rechtsgevolg wordt verbonden aan het vermoeden dat een te betekenen stuk verdachte heeft bereikt, worden als zodanig ook gebruikt, al leiden zij ook en gemakkelijk tot jurisprudentie in de toepassing van de gedetailleerde regeling en al is een achtervangregeling voor de verdachte altijd aanwezig en noodzakelijk. Omdat deze modaliteiten in het

buitenland van praktische betekenis zijn, verdienen zij voor Nederland nadere overweging, ook in het kader van de versterking van de slagvaardigheid van de strafrechtelijke handhaving.

4. Betekening aan (het kantoor van) de raadsman, welke te gelden heeft als betekening aan de verdachte, komt in een aantal van de onderzochte landen voor. Aangezien de betekening ook hier aan een ander dan de verdachte plaatsvindt, gelden ter zake ook wel praktische en juridische bezwaren. Als extra praktische bezwaar speelt mee dat de raadsman ook niet altijd weet waar zijn cliënt zich bevindt. Eventuele introductie van deze variant in het Nederlandse strafprocesrecht, hangt ook samen met de waardering van uitgangspunten aangaande rol en functie van de raadsman en de relatie tot zijn cliënt; die schuift op van bijstand naar vertegenwoordiging. De betekenis van dergelijke aspecten is geen voorwerp van beschouwing in dit onderzoek.
5. Een als uitgangspunt uniforme, eenvormige regeling van de uitvoering van de betekening voor civiel recht, strafrecht en bestuursrecht, verdient aanbeveling omdat de verschillende rechtsgebieden dan eenvoudiger van de voordelen van ontwikkelingen en modaliteiten van betekening in de andere rechtsgebieden kunnen 'profiteren'.
6. De eerste stap van erkenning van de mogelijkheid van elektronische betekening zou door de wetgever kunnen worden gezet: het te zeer 'dicteren' van (het gebruik van) deze variant aan de praktijk, is niet wenselijk. Daarbij is elektronische betekening in strafzaken, vanwege het rechtsgevolg verbonden aan gebleken, geldige betekening, een moeilijke variant van wederkerige 'twee-wegcommunicatie', die ook aan de eisen van veilige communicatie moet voldoen. Elektronische betekening in strafzaken zal daarmee eerder een sluitstuk zijn van een geleidelijke, onvermijdelijke en reeds zichtbare ontwikkeling dan voorloper in de in veel landen nog broze ontwikkeling van elektronische communicatie tussen overheid en burger in het algemeen.