

Evaluatie verstekregeling in strafzaken

W.E.C.A. Valkenburg, P.D. van Hees, P.A.W. Verboort
Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Tilburg, 2002

Bestellingen: Universiteit van Tilburg
Kenmerk: [EWB 01.013](#)

Samenvatting

Onderzoeksvragen

Het evaluatieonderzoek naar het functioneren van de nieuwe verstekregeling concentreert zich op een viertal vragen:

1. welke rechtspraak heeft zich gevormd rondom de nieuwe verstekregeling;
2. hoe ziet de praktijk van de behandeling van zaken van niet op de zitting verschenen verdachten eruit voor de advocatuur, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur;
3. welke voor- en nadelen zien de onder 2. genoemde beroepsgroepen aan de regeling van de verdediging van de afwezige verdachte;
4. heeft de nieuwe wetgeving geresulteerd in een afname van het aantal verstekbehandelingen?

Methoden

Ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van de algemeen toegankelijke rechtspraak en literatuur. Uiteraard is hierbij ook de op internet beschikbare - vaak recentere - rechtspraak geraadpleegd. Dit onderdeel van het onderzoek heeft een nadrukkelijk een inventariserend karakter. Niettemin worden op onderdelen ook vraagpunten behandeld in verband met de uitwerking die de regeling in de rechtspraak heeft gekregen.

Om een goed beeld te verkrijgen van de praktijk van behandeling van zaken van niet verschenen verdachten (de tweede onderzoeksvraag) is in overleg met de begeleidingscommissie gekozen voor het afnemen van interviews. In totaal zijn aan de hand van een checklist 23 uitvoerige interviews afgenomen. De vraagpunten zijn van tevoren aan de geïnterviewden toegestuurd. Gesprekken zijn gevoerd met alle vijf gerechtshoven en ressortsparketten. Deze zijn benaderd via de coördinerend vice-presidenten van de strafsectoren en de hoofd advocaten-generaal. De aangeschreven personen hebben zelf aan het interview meegewerkt of een ervaren collega daartoe bereid gevonden.

Daarnaast hebben interviews plaatsgevonden met de rechtbanken en arrondissementsparketten te Breda, Zwolle, Roermond en Rotterdam. Ook hier is telkens de coördinerend vice-president en de hoofd officier van justitie aangeschreven en is met de aangeschrevene zelf gesproken of met een ervaren collega. Tot slot hebben nog interviews plaatsgevonden met een vijftal advocaten, kantoorhoudend te 's-Hertogenbosch, Amsterdam, Dordrecht, Utrecht en Eersel. Zo is getracht via vraaggesprekken met kenners van de rechtspraak een eerste enigszins representatief beeld te krijgen van de praktische problemen inzake de werking van de nieuwe verstekregeling.

Via de coördinerend vice-presidenten, hoofd advocaten-generaal en hoofd officieren van justitie zijn vervolgens enquête-formulieren verdeeld die naar aanleiding van de reacties uit de interviews zijn opgesteld. *Alle* gerechtshoven, rechtbanken, ressortsparketten en arrondissementsparketten zijn benaderd. Het aantal toegezonden formulieren was daarbij gebaseerd op de formatiesterkte van de strafsector of het parket, in die zin dat telkens minimaal de helft van de bezetting als aantal te versturen formulieren is gehanteerd. In totaal zijn 538 formulieren uitgegaan naar de zittende magistratuur. Aan de staande magistratuur zijn 315 enquêtes toegestuurd. Aan strafrechtsadvocaten verdeeld over het hele land zijn in totaal 291 formulieren toegezonden. Bij de selectie van aan te schrijven advocaten is vooral gebruik gemaakt van de ledenlijst van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtsadvocaten.

De verkregen respons geeft aanleiding om de uitkomsten van de enquête met de nodige voorzichtigheid te beoordelen. Vooral het aantal reacties uit de advocatuur (37% respons) geeft aanleiding tot het trekken van meer stellige conclusies. Dit betekent dat bij de praktijkervaringen vooral

wordt teruggevallen op de informatie die uit de interviews is verkregen. Door het relatief grote aantal interviews dat is afgenomen en de functionarissen waarmee is gesproken, ontstaat zo toch een redelijk representatief beeld van de eerste ervaringen met de verstekregeling. Diverse coördinerend vice-presidenten, hoofd advocaten-generaal hoofd-officieren van justitie hebben immers persoonlijk medewerking verleend aan de interviews. Voor zover zij daartoe zelf geen gelegenheid hadden hebben ze een ervaren collega gevraagd aan de vraaggesprekken mee te werken. Bovendien werden de voorgelegde vraagpunten vaak eerst in bredere kring besproken waardoor de geïnterviewde in feite het algemene standpunt van de strafsector of het parket naar voren kon brengen. Zodoende kunnen de interviewgegevens een zinvol beeld geven van de ervaringen die men tot nu toe met de verstekregeling heeft opgedaan. Daar komt nog bij dat de ervaringen zoals die uit de interviews blijken vaak bevestiging vinden in de schriftelijke reacties. Daarom behoeven de uitkomsten van de schriftelijke enquête – en in het bijzonder die van de advocatuur – niet onbesproken te blijven. Tot slot is getracht op basis van cijfermatig materiaal de vraag te bezien of de nieuwe regeling heeft geleid tot een afname van het aantal verstekzaken.

Rechtspraak en literatuur

Bij de analyse van rechtspraak en literatuur zijn als belangrijkste bevindingen de volgende punten naar voren gekomen. Allereerst kan worden vastgesteld dat de kernbepaling in de nieuwe regeling – art. 279 Sv – tot diverse vraagpunten aanleiding heeft gegeven, waarbij misschien nog wel als belangrijkste kwestie kan worden gewezen op de vraag wat de niet gemachtigde raadsman ter terechtzitting voor bevoegdheden kan uitoefenen. De wetsgeschiedenis geeft hier geen eenduidig antwoord op. Bovendien bleek dat ook de wetgever zelf zich realiseerde dat er mogelijk situaties zijn waarbij de ontworpen regeling niet voldoet aan de vereisten van het EVRM. Dat kan ertoe leiden dat ook de niet gemachtigde raadsman in uitzonderlijke gevallen de gelegenheid moet krijgen het woord ter verdediging te voeren. Daar kwam dan nog bij dat het machtigingsvereiste in de literatuur nogal eens als ‘unduly formalistic’ werd betiteld. Deze aarzelingen hebben aanvankelijk geleid tot wisselende benaderingen van de machtigingseis bij de feitenrechters. In de tweede plaats is gebleken dat de Hoge Raad met het Bouterse-arrest, nog eens expliciet bevestigd in het post-Bouterse-arrest, pas veel van de onduidelijkheden heeft weggenomen. De Hoge Raad heeft aangegeven dat de spreekruimte van de niet gemachtigde raadsman is beperkt tot het verzoeken om aanhouding ter effectuering van het aanwezigheidsrecht of ter verkrijging van de machtiging ter verdediging. Ten derde is duidelijk geworden dat het EHRM in het bijzonder waarde hecht aan het aanwezigheidsrecht. In verband met de verstekregeling is dan met name relevant welke uitzonderingen op het aanwezigheidsrecht volgens het EHRM door de beugel kunnen en wanneer de verdachte kan worden geacht afstand te hebben gedaan van zijn aanwezigheidsrecht. De benadering van het EHRM is maatgevend voor de vraag of de rechter wel mag toekomen aan een afhandeling van de zaak bij verstek. Het overzichtsarrest van de Hoge Raad inzake de betekeningsvoorschriften afgezet tegen de rechtspraak van het EHRM leert dat de Hoge Raad wat eerder geneigd lijkt om afstand van het aanwezigheidsrecht aan te nemen dan het EHRM. Tot slot kan worden vastgesteld dat de wetgever inspanningen van de raadsman én de verdachte verlangt daar waar het gaat om het regelen van de machtiging. Uit de rechtspraak volgt dat de Hoge Raad de lat hoog legt. Geen contact (meer) tussen raadsman en cliënt inzake de machtiging, bijvoorbeeld omdat het gaat om een zwerver, betekent dat (ook) de (toegevoegd) raadsman geen gelegenheid wordt geboden het woord ter verdediging te voeren.

Praktijkervaringen

Het onderzoek naar de eerste praktijkervaringen met de nieuwe regeling heeft in de eerste plaats uitgewezen dat de advocatuur het machtigingsvereiste doorgaans (nog) niet als een vraagpunt ziet dat in de contacten met de cliënt standaard aan de orde komt. Door de machtiging niet met de cliënt te bespreken loopt de advocaat het risico dat een zaak bij verstek wordt afgehandeld. Een tweede bevinding is namelijk dat de indruk bestaat dat rechters bepaald terughoudend zijn in het honoreren van verzoeken tot aanhouding ter effectuering van het aanwezigheidsrecht of ter verkrijging van de machtiging. Een korte onderbreking van de zitting ten einde de raadsman alsnog de gelegenheid te geven met zijn cliënt contact op te nemen om alsnog een machtiging te verkrijgen, wordt blijkens de respondenten doorgaans wel toegestaan. Ten derde ontstaat het beeld dat de raadslieden die het gevoel hebben namens hun afwezige cliënt de verdediging te mogen voeren, in meerderheid niet zonder meer verklaren uitdrukkelijk te zijn gemachtigd. De verklaring hiervoor kan niet uit het

onderzoek worden afgeleid, maar mogelijk dat de eventuele tuchtrechtelijke gevolgen en de korte appèltermijn hierbij een rol spelen. Ook is niet ondenkbaar dat de meeste advocaten zich pas gemachtigd achten wanneer de cliënt nadrukkelijk mondeling of schriftelijk tot machtiging is overgegaan. Rechters blijken in het algemeen geen genoegen te nemen met de mededeling van de raadsman dat deze zich gemachtigd voelt. Op een enkeling na vragen rechters door tot er een expliciet antwoord van de raadsman komt of hij al dan niet gemachtigd is. Een vierde conclusie is dat het Bouterse-arrest er in belangrijke mate toe heeft bijgedragen dat rechters in toenemende mate niet langer aan niet gemachtigde raadslieden de gelegenheid geven het woord ter verdediging te voeren. Overigens is hier blijkens de interviews en de respondenten sprake van een 'langzaam terrein veroveren'. Een enkele rechtbank is pas vanaf oktober 2002 overgegaan tot strikte toepassing van de Bouterse-leer en nog steeds zijn er blijkens de interviews en enquête rechters die de niet gemachtigde raadsman om uiteenlopende redenen toch de ruimte ter verdediging geven. De uitzondering die het Bouterse-arrest toelaat om de niet gemachtigde raadsman toch het woord te geven is in de praktijk nog niet tot invulling gekomen. Vanuit de magistratuur worden vaak voorbeeldsituaties genoemd die neerkomen op ernstige ziekte van de cliënt of uitzetting en detentie in het buitenland. De houding bestaat om de situaties tot een uiterste te beperken. In de vijfde plaats is gebleken dat een grote groep van de respondenten uit de advocatuur er geen moeite mee heeft om van de machtiging strategisch gebruik te maken. Wanneer zij dat niet in het belang van hun cliënt achten zullen zij geen gebruik maken van de machtiging. Een zesde conclusie betreft het verdisconteren van de ad informandum gevoegde feiten indien de gemachtigd raadsman ter zitting aangeeft deze namens zijn cliënt te erkennen. Een grote meerderheid van de respondenten uit de zittende magistratuur is daartoe bereid. Ook het openbaar ministerie is doorgaans bereid de aldus bekende feiten in de strafeis mee te nemen. Tot slot is gebleken dat de meningen met betrekking de verenigbaarheid van de verstekregeling met het EVRM verdeeld zijn. De advocatuur ziet in het algemeen een duidelijke spanning met het EVRM. Bij de zittende en staande magistratuur ligt dit anders, hoewel ook hier sommigen nog twijfelen aan de verenigbaarheid.

Voor- en nadelen

Bij de vraag naar de voor- en nadelen van de verstekregeling kan een onderscheid worden gemaakt tussen voor- en nadelen die in het algemeen uit de interviews en enquête naar voren zijn gekomen (kwantitatief) en opmerkingen/reacties die soms maar door een enkeling zijn gegeven, maar daarentegen zo van belang zijn dat ze niet onvermeld kunnen worden gelaten (kwalitatief). Uit de interviews is naar voren gekomen dat de magistratuur als duidelijk voordeel van de huidige regeling *in het algemeen* wijst op het feit dat er nu zekerheid is omtrent het optreden van de raadsman bij afwezigheid van de cliënt. Voor invoering van de huidige verstekregeling werd weliswaar aan de raadsman op basis van de Straatsburgse rechtspraak toegestaan de verdediging te voeren, maar een basis daarvoor in het Wetboek van Strafvordering ontbrak. De verankering als zodanig wordt hier als voordeel benadrukt. Deze wettelijke verankering wordt daarentegen door velen als verenging gezien omdat de huidige regeling juist met zich brengt dat – in tegenstelling tot voorheen – de raadsman over een machtiging moet beschikken wil hij het woord ter verdediging mogen voeren. Bij de nadelen van de huidige regeling kan worden gewezen op de situaties waarmee de wetgever onvoldoende (duidelijk) rekening heeft gehouden. Of dit in de praktijk dan ook als een nadeel wordt ervaren is nog maar de vraag. Wel blijkt dat ten aanzien van dit soort vraagpunten in de praktijk wisselende benaderingen bestaan. Te denken valt onder andere aan de problematiek rondom de erkenning van ad informandum gevoegde feiten door de raadsman, en de benadering van de zittende magistratuur van verzoeken tot aanhouding ter effectuering van het aanwezigheidsrecht in relatie tot de beperkte zittingscapaciteit. De wetgever was van oordeel dat dit soort verzoeken in het algemeen moet worden gehonoreerd, terwijl uit de interviews en enquête juist naar voren komt dat de efficiency hier wat meer gewicht in de schaal lijkt te leggen dan het belang van verdediging in aanwezigheid van de verdachte. Dit efficiency-argument domineert ook bij het verzoek tot aanhouding om alsnog een machtiging te verkrijgen.

Naast situaties waarover de wetgever onvoldoende duidelijk is geweest, zijn er daarnaast nog gevallen waar – ondanks de duidelijk blijkende opvattingen van de wetgever – in de praktijk toch kanttekeningen worden gemaakt. In dit kader kan erop worden gewezen dat velen – vooral raadslieden – het ontbreken van een strafvorderlijke *désaveu*-procedure als een gemis ervaren. Naast deze wat meer algemene reacties die zijn ontvangen op specifieke onderwerpen is tot slot in de enquête nog gevraagd of er *verder* nog knelpunten waren. Het gaat hierbij dan vaak om reacties van een enkeling of slechts enkelen die toch vermeldenswaard zijn. Zo is wel opgemerkt dat de machtiging slechts betrekking kan hebben op een aan de verdachte

bekende processuele situatie. Als deze situatie gedurende de behandeling ter zitting verandert, bijvoorbeeld door wijziging van de tenlastelegging, voeging met andere zaken, toevoeging van nieuwe stukken aan het dossier en verschijning van niet eerder gehoorde getuigen, zal er eigenlijk nieuw overleg met de cliënt noodzakelijk zijn. De vraag is dan ook of de wetgever zich dit soort mogelijke ontwikkelingen tijdens de zitting voldoende heeft gerealiseerd.

Een tweede punt dat door sommigen als nadeel van de huidige verstekregeling is genoemd is dat het met het oog op de kwaliteit van de rechterlijke beslissing van belang kan zijn om de niet gemachtigde raadsman toch de gelegenheid te geven enige punten ter verdediging te melden. Sommige rechters zien het als hun *verantwoordelijkheid* om alles te weten te komen dat relevant is voor de zaak. Als bijkomend praktisch voordeel van het geven van wat meer ruimte aan de raadsman wordt wel genoemd dat zo mogelijk kan worden voorkomen dat er later een rechtsmiddel tegen de beslissing wordt aangewend. Een derde nadeel dat wel door sommigen wordt genoemd is dat wanneer na een eerste contact met cliënt – ondanks vele inspanningen van de raadsman – geen hernieuwd contact meer heeft plaatsgevonden, de raadsman volgens de huidige rechtspraak geen gelegenheid krijgt de verdediging te voeren. Deze gevolgtrekking wordt door sommigen als een wel heel zware sanctie gezien, omdat in dit soort gevallen de raadsman soms wel degelijk in staat is enige relevante punten aan te dragen. Een laatste opmerking waarmee een geënquêteerde een nadeel van de huidige verstekregeling aangaf was dat zeker een ambtshalve door de rechtbank toegevoegd raadsman in de gelegenheid zou moeten worden gesteld – ook als hij niet uitdrukkelijk gemachtigd is – puur juridische punten naar voren te brengen. Hierbij wordt benadrukt dat een van de rollen van een (toegevoegd) raadsman is het controleren van de rechts- en procesorde. Deze controlefunctie komt niet meer uit de verf wanneer de raadsman niet gemachtigd is.

De gegeven reacties laten duidelijk zien dat er nog meer knelpunten zijn te ontwaren dan die waar de geënquêteerden nadrukkelijk op zijn bevraagd.

Effectiviteit van de verstekregeling

De vierde onderzoeksvraag richt zich op het effect van de nieuwe verstekregeling op het aantal verstekbehandelingen. Duidelijk is geworden dat het aantal verstekbehandelingen sinds 1996 nagenoeg constant is gebleven. Er is geen sprake van een significante toe- of afname. Slechts waar het gaat om meervoudige kamer-zaken lijkt een geringe afname waarneembaar. Of dit (mede) kan worden toegeschreven aan de nieuwe verstekregeling blijft de vraag. Mogelijk hangt de afname samen met het beleid om vanwege de beperkte zittingscapaciteit van de meervoudige kamers meer zaken bij de politierechter aanhangig te maken. Aan de andere kant zou men kunnen redeneren dat hier mogelijk wel van een effect van de nieuwe wetgeving sprake is. Denkbaar is immers dat omdat het bij de meervoudige kamer om zaken gaat van enige zwaarte het verdedigingsbelang wat zwaarder telt. Het machtigen van de raadsman kan dan een aantrekkelijk alternatief zijn voor de verdachte die niet persoonlijk op zitting wenst te verschijnen maar toch zijn verdediger alle ruimte wil geven. De beschikbare gegevens geven helaas onvoldoende informatie om hier harde conclusies te trekken. Over de hele linie bezien is er in ieder geval geen sprake van een duidelijke afname.