



30. Tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, fictie of feit

De verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissing verschuift van het OM naar de Minister van Veiligheid en Justitie. Daarnaast worden nieuwe ficties van betekening in persoon gecreëerd om sneller tot executie te kunnen komen. Daartoe wordt de mogelijkheid van betekening aan de raadsman en de werkgever geïntroduceerd. Het wetsvoorstel lijkt onvoldoende doordacht en bovendien niet EHRM-proof.

Inleiding

In een themanummer over tenuitvoerlegging kan een (kritische) beschouwing van het conceptwetsvoorstel Herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, dat in november 2013 in consultatie is gegaan, niet ontbreken.

Kort gezegd moet dit conceptwetsvoorstel bewerkstelligen dat wordt voorkomen dat veroordeelden hun straf te laat of helemaal niet ondergaan, of zelfs ontlopen.¹ Het conceptwetsvoorstel is mede een antwoord op het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Prestaties in de strafrechtketen' uit 2012, waarin is geconstateerd dat de strafrechtketen onvoldoende presteert en dat de onderlinge samenhang ontbreekt. In het regeerakkoord heeft het kabinet in reactie hierop de ambitie vastgelegd de strafrechtketen doelmatiger te laten functioneren en de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen te optimaliseren.²

Het conceptwetsvoorstel bevat een nieuwe regeling voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Die tenuitvoerlegging wordt met dit conceptwetsvoorstel geconcentreerd en geüniformeerd binnen de strafrechtelijke wetgeving (een nieuw Zesde Boek: tenuitvoerlegging).

Doelstellingen voor de tenuitvoerlegging zijn het sneller starten van de tenuitvoerlegging, het daadwerkelijk tenuitvoer-

leggen van straffen en het goed informeren van alle relevante partners binnen en buiten de strafrechtketen, alsmede de versterking van de positie van slachtoffers en nabestaanden in de fase van de tenuitvoerlegging en bij de beëindiging van straffen en maatregelen.³

In dit artikel zullen wij twee voorstellen eruit lichten die volgens het conceptwetsvoorstel moeten bijdragen aan het realiseren van die doelstellingen. Dat is (1) de voorgestelde verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de executie van het Openbaar Ministerie (OM) naar de Minister van Veiligheid en Justitie en (2) de beoogde herziening van de huidige betekeningsregeling. Deze voorstellen hebben naar onze opvatting gemeen dat ze niet goed doordacht lijken.

Inmiddels heeft de ministerraad ingestemd met het conceptwetsvoorstel⁴ en wordt het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State gezonden. De tekst van het voorstel zoals dat aan de Raad van State is gezonden, wordt pas bekend als het voorstel voorzien van het advies bij de Tweede Kamer wordt ingediend. In hoeverre rekening is gehouden met de kritiek op het concept is op dit moment dus onbekend.

1 *Kamerstukken II* 2011/12, 33000 VI, 11.

2 Regeerakkoord VVD-PvdA; *Kamerstukken II* 2012/13, 33410, 15, p. 25.

3 *Kamerstukken II* 2011/12, 33000 VI, 11 en 29279, 147, 156 en 165.

4 www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/06/06/kabinet-wil-veroordeelden-sneller-hun-straf-laten-uitzitten.html.

Tenuitvoerlegging: van OM naar Minister van Veiligheid en Justitie

In het conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld de Minister van Veiligheid en Justitie wettelijk te belasten met de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, in plaats van het OM zoals dat nu het geval is. Dit zou nodig zijn om een 'meer centrale regie op de executieketen' te bewerkstelligen, teneinde de doelstellingen van het wetsvoorstel te bereiken. In de conceptmemorie van toelichting worden formuleringen gebruikt als 'centraal sturen van de ketenpartners op gewenste prestaties', 'departementale regiefunctie', 'departementale beleidsregels' en 'horizontale en verticale ketencontrol' om uit te leggen hoe de 'beleids- en beheersmatige sturing op de tenuitvoerlegging' vanuit het ministerie vorm krijgt en waarom dat bijdraagt aan het verbeteren van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

Afgezien van het feit dat dit soort beleidsjargon (de jurist) weinig aanspreekt, vormt het een nogal magere rechtvaardiging voor de keuze de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen te verleggen van het OM naar de minister. Er kunnen immers op meer principiële gronden kritische kanttekeningen geplaatst worden bij de verlegging van deze verantwoordelijkheid. Die zijn ook geplaatst, door de verschillende partijen aan wie het conceptwetsvoorstel ter consultatie is voorgelegd en in de literatuur.⁵

Het grootste bezwaar tegen de verantwoordelijkheidsverschuiving is dat de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen – (nog) meer dan nu het geval is – in de politieke sfeer komt te liggen en beslissingen in individuele zaken beïnvloed (kunnen) worden door de politiek(e) waan van de dag). De minister kan, als hij verantwoordelijk wordt voor de tenuitvoerlegging, op een beslissing in een individuele zaak immers direct worden aangesproken door het parlement. We hoeven alleen maar de recente gang van zaken rondom het verlof van Volkert van der Graaf in herinnering te roepen om de onwenselijkheid van een versterkte parlementaire bemoeienis te demonstreren. Politici laten hun opvattingen niet uitsluitend bepalen door inhoudelijke argumenten, maar ook door partijpolitieke en electorale belangen. Een belangrijke beslissing als die over de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel in een individueel geval hoort zonder politieke druk tot stand te komen.

Fokkens heeft in zijn artikel in *Sancties* vanuit een historisch perspectief uitgebreid toegelicht waarom strafrechtelijke beslissingen van oudsher tenuitvoergelegd worden door het OM; het OM maakt deel uit van de rechterlijke macht en staat in die zin dicht bij de rechter: 'De officier van justitie die bij de zaak betrokken was geweest en deze dus kende, kon zo nodig nadere informatie of aanwijzingen geven ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf.'⁶ Dit is heden ten dage nog steeds een belangrijk argument om het OM verantwoordelijk te laten voor de executie van straffen en maatregelen. Het OM is bij uitstek gepositioneerd om in het individuele geval een zorgvuldige afweging te maken, op grond van alle bij het OM bekende relevante feiten en omstandigheden. Wij voegen daaraan toe het voor

We hoeven alleen maar de recente gang van zaken rondom het verlof van Volkert van der Graaf in herinnering te roepen om de onwenselijkheid van een versterkte parlementaire bemoeienis te demonstreren

zich sprekende argument dat de kwaliteit en integriteit van de besluitvorming wordt gewaarborgd doordat beslissingen worden genomen door een magistratelijke officier van justitie die als onderdeel van de rechterlijke macht een eigen verantwoordelijkheid heeft die los staat van de politieke context waarin de minister opereert. Gecombineerd met het gegeven dat de noodzaak van de voorgenomen verschuiving in de memorie van toelichting onvoldoende is onderbouwd – waarom zou die centrale sturing niet onder regie van het OM kunnen worden bereikt? – brengt ons tot de conclusie dat het conceptwetsvoorstel op dit belangrijke onderdeel onvoldoende doordacht lijkt.

In die gedachte past dat de wetgever geen (kenbare) gedachten heeft gemaakt over de risico's van politiek ingegeven besluitvorming door verlegging van de verantwoordelijkheid van OM naar de minister. Maar wellicht gebeurt dit alsnog, in het definitieve wetsvoorstel waarop het wachten nu is en waarin doorgaans de reacties uit de consultatiefase worden meegenomen en besproken. We zijn overigens ook benieuwd naar het standpunt van het OM zelf over deze beoogde verantwoordelijkheidsverschuiving, maar ook daarop zullen we nog even moeten wachten. Adviezen van het College

5 Advies van de Adviescommissie Strafrecht van de NOvA d.d. 29 januari 2014; Advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming d.d. 30 januari 2014; Advies van de Raad voor de Rechtspraak d.d. 13 februari 2014; J.W. Fokkens, 'Tenuitvoerlegging van straffen: openbaar ministerie of minister van Veiligheid en Justitie?', *Sancties* 2014, 3.

6 Fokkens 2014.

van procureurs-generaal worden pas openbaar gemaakt op Overheid.nl zodra het betreffende wetsvoorstel waarover is geadviseerd met memorie van toelichting en alle uitgebrachte adviezen aan de Tweede Kamer wordt toegezonden.⁷

Herziening betekenisregeling

Naast de verantwoordelijkheidsverschuiving worden met dit conceptwetsvoorstel enkele andere inhoudelijke wijzigingen in de tenuitvoerlegging voorgesteld, aldus de memorie van toelichting (p. 3), waaronder een ‘stroomlijning van de huidige betekenisregeling’. Dit is bepaald een understatement, zo leert een nadere beschouwing van de voorstellen op dit vlak.

Kort en goed: het conceptwetsvoorstel introduceert nieuwe ficties van betekening *in persoon* (aan huisgenoot, toegevoegd raadsman en werkgever), die niet tot doel hebben dat de verdachte daadwerkelijk op de hoogte raakt van een tegen hem lopende procedure, maar tot doel hebben om direct na het verstrijken van de appel- of cassatietermijn een strafrechtelijke beslissing te kunnen executeren. De samenhang tussen de regeling van de betekening en de beoogde daadwerkelijke en snelle tenuitvoerlegging is duidelijk; om een strafrechtelijke beslissing te kunnen executeren moet immers óf de dagvaarding óf de mededeling uitspraak in persoon bekend zijn gemaakt.

Een goede betekening in de voorfase leidt dus tot snelle(re) tenuitvoerlegging. Dat kan echter geen doel op zich zijn; een goede betekening is immers in de eerste plaats en met name van belang om het door artikel 6 EVRM gegarandeerde recht van de verdachte op berechting in diens aanwezigheid te realiseren. De vraag rijst dus of de beoogde betekenisficties onder alle omstandigheden wel EVRM-proof zullen blijken te zijn. Wij voorspellen van niet.

Niet EVRM-proof

Het is met name de uitspraak van het EHRM in de zaak *Colozza tegen Italië*⁸ die naar onze opvatting maakt dat het maar zeer de vraag is of de beoogde betekenisregeling in zijn uitwerking door de Europese beugel kan.

Een paar belangrijke uitgangspunten uit Europa:

- De overheid moet in alle strafzaken daadwerkelijk, en op een actieve wijze, inspanningen leveren om de verdachte te bereiken en op de hoogte te stellen van zijn strafzaak, als voorwaarde voor een eventuele berechting bij verstek. We stellen vast dat van de geïntroduceerde betekenisficties geen enkele stimulans uitgaat om daadwerkelijk aan

de verdachte zelf in persoon te betekenen.

- Van een verantwoorde verstekbehandeling is slechts sprake als de verdachte vrijwillig en ondubbelzinnig afstand heeft gedaan van het recht aanwezig te zijn bij de behandeling van zijn zaak ter terechtzitting. Als van die vrijwillige en ondubbelzinnige afstand niet blijkt, dan moet de verdachte zijn zaak feitelijk nogmaals, maar dan in zijn aanwezigheid, kunnen laten behandelen (‘fresh determination’). Het Straatsburgse Hof acht die mogelijkheid van een hernieuwde feitelijke behandeling op tegenspraak van groot belang, bijvoorbeeld in verzet of hoger beroep tegen een verstekvonnis. Een strafprocedure buiten afwezigheid van de verdachte is daarom in beginsel niet in strijd met het EVRM als en omdat het voor de verdachte mogelijk is dat hij later een hernieuwde behandeling van zijn zaak in zijn tegenwoordigheid krijgt.

Hiermee is het belang van een adequate betekening van het verstekvonnis gegeven: die betekening waarborgt het recht op toegang tot de (hogere) rechter (‘fresh determination’).

En hier gaat het mis: de voorgestelde betekeningen aan anderen dan de verdachte (huisgenoot, toegevoegd raadsman en werkgever) hebben te gelden als betekening in persoon. De consequentie daarvan is dat het verstekvonnis niet (meer) hoeft te worden betekend en dat hoger beroep moet worden ingesteld binnen 14 dagen na de einduitspraak (art. 408 lid 1 onder a Sv). Het risico dat een in eerste aanleg gewezen verstekvonnis onherroepelijk wordt zonder dat redelijkerwijze kan worden vastgesteld dat de verdachte op de hoogte is geraakt van het feit dat er een dagvaarding tegen hem bestond c.q. in eerste aanleg een vonnis tegen hem is geweest, is (onder gelijktijdige introductie van een aantal betekenisficties) dus bepaald groot. In deze gevallen dreigt een schending van artikel 6 EVRM: naast afwezigheid van de verdachte in eerste aanleg (zonder dat verdachte uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven niet te zullen verschijnen) is er dan evenmin sprake van een mogelijke fresh determination van de zaak in aanwezigheid van de verdachte. Dat geldt overigens ook voor de gevallen waarin de verdachte tijdig op de hoogte raakt van een verstekvonnis in eerste aanleg, hoger beroep instelt maar ook in appel bij verstek wordt berecht, zonder dat redelijkerwijze kan worden vastgesteld dat de verdachte op de hoogte is geraakt van de dagvaarding in hoger beroep. In andere landen waar gewerkt wordt met betekenisficties zoals die in het conceptwetsvoorstel worden geïntroduceerd, bevat de wettelijke regeling tenminste nog een hardheidsclausule of herstelbaarheid als (later) blijkt dat de verdachte/veroordeelde inderdaad niet op de hoogte was – verwijtbaar

7 www.om.nl/organisatie/wetgevingsadvisering-0.

8 EHRM 12 februari 1985, NJ 1986/685.

of niet – van een dagvaarding, vonnis of arrest tegen hem.⁹ Het conceptwetsvoorstel voorziet daarin niet, noch legt de memorie van toelichting uit waarom zelfs in deze gevallen zonder meer fatale rechtsgevolgen aan de betekening ficties worden verbonden.

Hieronder zullen zowel de voorgestelde betekeningsopties als de introductie van de elektronische betekening aan de orde komen.

Elektronische betekening

In het conceptwetsvoorstel is een belangrijke plaats ingeruimd voor de introductie van de mogelijkheid van elektronische betekening van gerechtelijke mededelingen. Dat is een ontwikkeling die past binnen een modern strafprocesrecht. Aan de te informeren persoon wordt de mogelijkheid geboden een elektronisch adres (e-mailadres) op te geven waaraan de mededelingen kunnen worden gezonden. Het conceptwetsvoorstel voorziet in de introductie van een bepaling op grond waarvan de verdachte moet worden gevraagd naar zijn elektronisch adres. Overigens wordt met de introductie van de mogelijkheid van elektronische betekening geen verplichte elektronische betekening geschapen: de verdachte kan een e-mailadres opgeven, maar is daartoe niet verplicht. Bij AMvB zal worden uitgewerkt hoe deze betekeningsoptie er in de praktijk uit zal komen te zien. In de conceptmemorie van toelichting wordt vrij uitgebreid beschreven hoe elektronische betekening zal plaatsvinden: er zal aan het opgegeven adres een e-mail worden gezonden. Vervolgens kan in een beveiligde omgeving worden ingelogd en kan met een apart per sms toegezonden code het gerechtelijk schrijven worden bekeken. Als moment van betekening wordt dan beschouwd het moment dat de betrokkene kennis *kan* nemen van de aangeboden stukken. Daarom treft de betrokkene ook een e-mailnotificatie met nadere gegevens. Daarmee is echter geenszins zeker *dat* de betrokkene ook daadwerkelijk kennis heeft genomen van de gerechtelijke mededeling. Hoewel de introductie van deze mogelijkheid een logisch uitvloeisel is van onze op informatietechnologie gebaseerde samenleving, rijzen interessante vragen omtrent de zekerheid van deze informatietechnologie. Het parlementaire onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid biedt wat dat betreft weinig vertrouwen voor een snelle en geslaagde introductie van de elektronische betekening.

Betekeningsopties

Zoals hierboven reeds aangegeven, wordt naast de introductie van de mogelijkheid van elektronische betekening een drietal nieuwe betekeningsopties aan het wetboek toegevoegd. In de huidige regeling van de betekening van gerechtelijke mededelingen gelden twee ficties van betekening in persoon.

Volgens de regeling van artikel 588 Sv vindt betekening plaats in persoon indien de verdachte in de strafzaak waarop de mededeling betrekking heeft of uit anderen hoofde is gedetineerd. Als er geen sprake is van vrijheidsontneming, vindt de betekening plaats aan (1) het GBA-adres, (2) indien de geadresseerde niet is ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie, aan de woon- of verblijfplaats van de geadresseerde of (3) als geen GBA-adres of feitelijke woon- of verblijfplaats bekend is, aan de griffier. Als de geadresseerde op het GBA-adres of de woon- of verblijfplaats niet wordt aangetroffen, wordt betekend aan de huisgenoot die zich bereid verklaart het stuk aan de geadresseerde te doen toekomen, of wordt een afhaalbericht achtergelaten. De geadresseerde of door hem schriftelijk gemachtigde kunnen het stuk dan ophalen. Als het stuk niet wordt opgehaald, wordt betekend aan de griffier.

De betekening aan de huisgenoot en het afhalen door een schriftelijk gemachtigde gelden beide als betekening in persoon. Deze beide situaties noemen we betekeningsopties, nu niet daadwerkelijk is komen vast te staan dat de geadresseerde daadwerkelijk kennis heeft genomen of kunnen nemen van het gerechtelijk schrijven.

Het conceptwetsvoorstel neemt deze regeling op de schop. Zoals gezegd: het doel van de voorgestelde wijzigingen is het doen toenemen van het aantal betekeningen in persoon, zodat de verdachte geacht kan worden op de hoogte te zijn geweest van de dagvaarding of het vonnis of arrest, zodat eerder sprake zal zijn van een onherroepelijke uitspraak en een executeerbaar vonnis.

De vraag of de verdachte daadwerkelijk op de hoogte is geraakt van de dagvaarding of het vonnis of arrest verdwijnt daarbij naar de achtergrond. Dit voorstel gaat leiden tot onwenselijke situaties voor de verdachte of veroordeelde, maar de uitwerking van dit onderdeel van het conceptwetsvoorstel heeft nog een aantal negatieve effecten die niet goed doorzocht lijken te zijn.

Uit het conceptwetsvoorstel volgt dat betekening in eerste instantie nog steeds, als niet elders betekening in persoon plaatsvindt, zal plaatsvinden aan het GBA-adres van de verdachte. Als de verdachte geen GBA-adres heeft, zal worden betekend aan de woon- of verblijfplaats. Als ook geen feitelijke woon- of verblijfplaats bekend is, voorziet het con-

9 Zie voor een overzicht P.A.M. Mevis en J.H.J. Verbaan, m.m.v. L. Postma, *Modaliteiten van betekening in rechtsvergelijkend perspectief*, Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers 2013, p. 172 en 173. Zie ook B. Keulen, 'Een voorstel voor een nieuwe regeling van de betekening', *Trema* februari 2014, p. 42-51.

ceptwetsvoorstel in de mogelijkheid van eerst betekening aan het adres van de raadsman die op grond van de Wet op de rechtsbijstand rechtsbijstand aan de geadresseerde verleent. Als geen raadsman bekend is, kan tot slot betekening aan het adres van de werkgever plaatsvinden. Als ook geen werkgever bekend is, zal uiteindelijk geen betekening plaatsvinden.

Deze nieuwe betekeningssficties hebben consequenties die in de conceptmemorie van toelichting onbelicht blijven, waarbij het bovendien maar de vraag is voor hoeveel gevallen deze mogelijkheden een daadwerkelijke oplossing bieden.

Betekening aan de raadsman

Het wetsvoorstel voorziet als derde mogelijkheid van betekening (na betekening aan het GBA-adres en aan de feitelijke woon- of verblijfplaats) in betekening aan het adres van de raadsman 'die rechtsbijstand aan de geadresseerde verleent op grond van de Wet op de rechtsbijstand'. Gelet op deze voorgestelde tekst, gaat het dan om verdachten die zich in voorlopige hechtenis bevinden, of zich in voorlopige hechte-

nis hebben bevonden en aan wie op last van een rechter een raadsman is toegevoegd, en verdachten die zelf – door tussenkomst van een advocaat – om toevoeging hebben verzocht (art. 41 en 42 Sv).

De hiernoemde betekeningssfictie zal derhalve in de praktijk alleen betrekking hebben op verdachten van wie de voorlopige hechtenis is opgeheven of geschorst. Juist ten aanzien van deze verdachten zal het conceptwetsvoorstel in de praktijk dus niet zonder meer EVRM-proof blijken te zijn, omdat juist ten aanzien van deze verdachten zich regelmatig de situatie voordoeft dat de verdachte onbereikbaar is voor zijn raadsman, nu het verre van vanzelfsprekend is dat de verdachte van wie de voorlopige hechtenis is opgeheven of geschorst contact blijft onderhouden met zijn toegevoegde raadsman.

Deze wijze van betekening zal dus slechts betrekking hebben op een zeer gering aantal verdachten, terwijl de positie van de raadsman daardoor wel stevig kan worden geraakt. De toegevoegde raadsman kan, als hij met zijn cliënt geen contact heeft, immers niet veel anders doen dan de toevoeging te retourneren, om te voorkomen dat hij zijn cliënt in een mogelijk nadelige positie brengt (te weten: een behandeling van zijn strafzaak zonder dat hij daarvan op de hoogte is). Niet uit te sluiten is dat het stilzitten van de raadsman tuchtrechtelijk verwijtbaar kan zijn.

Betekening aan de werkgever

De tweede nieuwe betekeningssfictie die in het conceptwetsvoorstel wordt genoemd, is de mogelijkheid van betekening aan het adres van de werkgever. Dit is ook direct de laatste optie. Ook voor deze optie heeft te gelden dat uit de conceptmemorie van toelichting niet kan volgen dat de mogelijkheden die deze optie biedt en de bezwaren die daaraan kleven goed zijn doordacht; ze zijn in ieder geval niet uitgebreid beschreven in de conceptmemorie van toelichting. Uit de conceptmemorie van toelichting volgt dat het moet gaan om een adres van een werkgever waar 'betrokkene daadwerkelijk en met enige regelmaat verschijnt voor het uitvoeren van activiteiten in het kader van zijn werk', omdat er een reële kans moet bestaan de betrokkene aldaar aan te treffen. Of een verdachte een werkadres heeft, kan worden nagegaan in de polisadministratie van het UWV. Als de verdachte zelf niet wordt aangetroffen, kan betekening plaatsvinden aan aldaar werkzame personen: collega's of leidinggevenden van wie wordt verwacht dat zij de gerechtelijke mededeling aan de verdachte doen toekomen.

Tegen de introductie van deze mogelijkheid pleit een aantal argumenten. Ten eerste wordt in de conceptmemorie van toelichting op geen enkele wijze onderbouwd op hoeveel verdachten dit onderdeel betrekking zou kunnen hebben. Wij menen dat het gaat om een zeer kleine categorie, nu de meeste werknemers zullen beschikken over een GBA-adres of althans een feitelijke woon- of verblijfplaats.

Niet uit te sluiten is dat het stilzitten van de raadsman tuchtrechtelijk verwijtbaar kan zijn

Het conceptwetsvoorstel ziet dus niet op verdachten die na aanhouding, dan wel in verzekeringstelling in die fase consultatiebijstand hebben ontvangen, maar na afloop van de periode van ophouden voor onderzoek of na afloop van de periode van in verzekeringstelling zijn heengezonden. Het conceptwetsvoorstel ziet ook niet op verdachten ten aanzien van wie de rechter-commissaris de vordering tot inbewaaringstelling heeft afgewezen.

Opgemerkt dient te worden dat het aantal verdachten dat zelf om toevoeging van een raadsman zal hebben verzocht betrekkelijk laag zal zijn, nu de Raad voor Rechtsbijstand over het algemeen geen toevoegingen afgeeft, zonder dat er een kopie van de dagvaarding wordt overhandigd. Bovendien dient te worden opgemerkt dat ook in de voorgestelde nieuwe regeling betekening in persoon is voorgeschreven aan voorlopig gehechte verdachten.

Opgemerkt dient te worden dat het aantal verdachten dat zelf om toevoeging van een raadsman zal hebben verzocht betrekkelijk laag zal zijn, nu de Raad voor Rechtsbijstand over het algemeen geen toevoegingen afgeeft, zonder dat er een kopie van de dagvaarding wordt overhandigd.

Bovendien dient te worden opgemerkt dat ook in de voorgestelde nieuwe regeling betekening in persoon is voorgeschreven aan voorlopig gehechte verdachten.

Daarnaast wordt in de conceptmemorie van toelichting met geen woord gerept over de arbeidsrelatie tussen de geadresseerde en zijn werkgever. In het rapport ‘Modaliteiten van betekening in rechtsvergelijkend perspectief’¹⁰ stellen de onderzoekers – na een korte mondelinge rondvraag langs een vijftal hoogleraren arbeidsrecht –: ‘Ook voor de Nederlandse situatie is weinig waarschijnlijk dat het werkadres zal (kunnen) worden beschouwd als een punt van (zelfs) publiekrechtelijke communicatie tussen staat en burger, zeker waar een strafzaak niets met de arbeidsrelatie te maken heeft.’ (p. 19 onderzoeksrapport).

Betekening aan de werkgever van de verdachte lijkt zich te verzetten tegen het uitgangspunt van het arbeidsrecht dat hetgeen de werkgever over een werknemer mag en moet weten, het bestek van de arbeidsrelatie niet te buiten mag gaan (p. 185 rapport). Het feit dat uit de uitreiking van een stuk aan de werkgever kan blijken dat de werknemer correspondeert met justitie gaat die relatie wel gemakkelijk te buiten.

De strafbepaling van artikel 187a Sr

Sluitstuk van de voorgestelde betekeningregeling vormt artikel 187a Sr: de strafbaarstelling van het opzettelijk nalaten een gerechtelijke mededeling in weerwil van de op hem rustende verplichting, onverwijld aan de geadresseerde te doen toekomen.

Met andere woorden: de huisgenoot, collega of leidinggevende die de gerechtelijke mededeling in ontvangst neemt en opzettelijk nalat deze onverwijld aan de verdachte te geven, is strafbaar. Nu wordt voorgesteld om het opzettelijk nalaten strafbaar te stellen, waaronder dient te worden begrepen het bewust aanvaarden van de aanmerkelijke kans op dit nalaten, wordt een veelheid van slordigheden mogelijk onder het bereik van deze strafbepaling gebracht.

Daarmee lijkt de wetgever een stok achter de deur te willen introduceren, die ertoe zou moeten leiden dat in meer gevallen de dagvaarding de geadresseerde bereikt. Althans, in meer gevallen in theorie aangenomen zou kunnen worden dat de dagvaarding de geadresseerde bereikt, omdat degene die de dagvaarding in ontvangst neemt, zich niet bloot wenst te stellen aan vervolging. Wij verwachten veeleer het omgekeerde effect: huisgenoten en collega’s zullen de dagvaarding liever niet in ontvangst willen nemen, omdat zij door dat wel te doen, potentieel verdachte worden van een strafbaar feit, het nalaten de mededeling onverwijld aan de verdachte te geven. Een dergelijke verdenking kan immers al ontstaan door de enkele mededeling van de geadresseerde dat hij de dagvaarding nooit (of niet onverwijld) van zijn huisgenoot of collega heeft ontvangen.

Deze strafbaarstelling voegt bovendien niets toe aan de betekeningfictie, die al bestaat op het moment dat de huisgenoot of collega de dagvaarding in ontvangst neemt.

Conclusie

Met het conceptwetsvoorstel Herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen zet de wetgever een stap op de lange weg naar herziening van het volledige Wetboek van Strafvordering.

De twee belangrijkste onderdelen van het conceptwetsvoorstel zijn de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de executie van het Openbaar Ministerie naar de Minister van Veiligheid en Justitie en de beoogde herziening van de huidige betekeningregeling. De beoogde doelen (het sneller starten van de tenuitvoerlegging, het daadwerkelijk tenuitvoerleggen van straffen en het goed informeren van alle relevante partners binnen en buiten de strafrechtsketen) lijken met een aanpassing van de regeling van de tenuitvoerlegging te kunnen worden bereikt, maar de invulling die in het concept aan deze regeling wordt gegeven, levert meer problemen op, dan dat zij oplossingen geeft.

Door verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de executie naar de Minister van Veiligheid en Justitie wordt de tenuitvoerlegging politiek en door de voorgestelde aanpassingen in de betekeningregeling wordt niet bereikt dat verdachten vaker op de hoogte zijn van de zitting.

Dat gaat raken aan het in het EVRM verankerde aanwezigheidsrecht. Het ontbreken van een hardheidsclausule of herzieningsmogelijkheid raakt bovendien aan het recht op een ‘fresh determination’.

Het ware beter geweest als de wetgever maatregelen had genomen om de huidige betekeningproblemen te verhelpen. Deze eerste stap dreigt uit te monden in een struikelpartij.

10 Mevis/Verbaan, Rotterdam, oktober 2012.