

Vergaderjaar 2004–2005

29 805

Wijziging en aanvulling van een aantal bepalingen in het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot de betekening van gerechtelijke mededelingen in strafzaken

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG EN HET AANVULLEND VERSLAG

Ontvangen 20 januari 2005

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen in het verslag en het aanvullend verslag bij het onderhavige wetsvoorstel. Ik stel met genoegen vast dat de aan het woord zijnde fracties de voorstellen grotendeels kunnen ondersteunen. De fracties onderschrijven de doelstelling om tot een verbetering van de betekening van dagvaardingen te komen, waardoor beter wordt gewaarborgd dat de verdachte op de hoogte komt van de dag van de zitting en waardoor het aantal aanhoudingen ter zitting kan worden teruggedrongen. Niettemin hebben de fracties op verschillende onderdelen van het wetsvoorstel een aantal vragen, die in het navolgende zo goed mogelijk zullen worden beantwoord. De vragen uit het aanvullend verslag (stuk nr. 5), van de leden van de CDA-fractie, worden beantwoord aan het slot van het onderdeel onder «Algemeen».

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de relatie is tussen onderhavig wetsvoorstel en artikel 67, tweede lid, Wetboek van Strafvordering (Sv). Laatstgenoemde bepaling regelt een van de gevallen waarin een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven, namelijk het geval waarin van de verdachte geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland kan worden vastgesteld. Het onderwerp van de betekening van gerechtelijke mededelingen staat hier op zichzelf los van, zij het dat voorlopige hechtenis natuurlijk een kans biedt op betekening in persoon. Zoals in paragraaf 5 onder a van de toelichting is aangegeven, is er overigens van afgezien om het belang van het informeren van de verdachte over de datum van de terechtzitting als aparte grond voor voorlopige hechtenis in artikel 67a Sv op te nemen.

Deze leden vragen in hoeveel gevallen is gebleken dat het betekenen niet goed is gegaan ondanks de aanwezigheid van opgegeven GBA-gegevens. Ik begrijp deze vraag als een vraag naar de gevallen waarin een dagvaarding, met een correct GBA-adres, niet in persoon kon worden betekend. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven laat het WODC door het onderzoeksbureau B&A onderzoek doen naar de betekening- en executieproblematiek bij verstekvonnissen. Hierbij is onder andere dossieronderzoek verricht op basis van een steekproef, bij drie

arrondissementsparketten, van in totaal 450 zaken waarin een verstekvonnis is gewezen. In de navolgende tabel staan gegevens over de manier van betekenen van de dagvaarding gerelateerd aan het soort adres dat vermeld is in de dagvaarding.

manier betekening	aantal dagvaardingen met een GBA-adres	procent	totaal aantal dagvaardingen (ook andere adressen)	procent
in persoon	30	9,62	40	8,89
huisgenoot	74	23,72	80	17,78
ter griffie	200	64,10	299	66,44
detentie	1	0,32	5	1,11
buitenland			1	0,22
schriftelijk gemachtigde	2	0,64	2	0,44
gemachtigde	2	0,64	4	0,89
niet van toepassing	1	0,32		
niet bekend	2	0,64	19	4,22
totaal	312	100	450	100

Hieruit blijkt dat in bijna 70 procent van de gevallen in de dagvaarding het GBA-adres was opgenomen. Van deze «GBA-dagvaardingen» kon 9,62 procent in persoon aan de verdachte worden uitgereikt en nog ongeveer een kwart aan een huisgenoot of – op het postkantoor – aan een gemachtigde. Het merendeel (64,10 procent) keerde echter terug op het parket, dat de dagvaarding vervolgens aan de griffier betekende. Zoals uit de vijfde kolom blijkt liggen de percentages voor het totaal aantal zaken – dus ongeacht of de dagvaarding een GBA-adres, een ander adres of «zonder vaste woon- of verblijfplaats» vermeldde – in dezelfde orde van grootte. Hieruit kan zeker niet worden afgeleid dat het GBA-adres slechter scoort dan bijvoorbeeld een opgegeven domicilie-adres. Volgens de voorlopige indruk van de onderzoekers is het GBA-adres niet het probleem, maar de betekening in persoon door de postbeambte. Dit laatste mislukt vaak omdat de betrokken persoon niet thuis is of het bericht op het postkantoor niet komt ophalen. Mocht deze indruk juist zijn, dan is dat mogelijk aanleiding om nog eens naar de manier van betekening te kijken. Met nadruk teken ik aan dat dit onderzoeksmateriaal nog voorlopig is en dat de definitieve conclusies in het rapport moeten worden afgewacht.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden in welke denkbare situaties de regering het wenselijk acht de verdachte na het eerste verhoor langer vast te houden ten einde hem de dagvaarding persoonlijk te doen toekomen, merk ik het volgende op. De mogelijkheid om de dagvaarding nog op het politiebureau aan de verdachte mee te geven, is er niet bij iedere zaak: deze zogenoemde procedure van aanhouden en uitreiken (AU) leent zich vooral voor de afdoening van lichtere, min of meer doorsnee zaken. Het is immers vooral in die zaken dat het openbaar ministerie (OM) in staat is om op korte termijn al een verantwoorde vervolgingsbeslissing te nemen. De AU-procedure komt de executeerbaarheid van het vonnis zeer ten goede, maar komt ook tegemoet aan de belangen van de verdachte. Deze procedure maakt immers ook korte termijnen van dagvaarding en behandeling mogelijk, waarmee het belang van de verdachte om binnen redelijke termijn te worden berecht zeer is gediend (zie memorie van toelichting, paragraaf 5 onder a).

In zwaardere, gecompliceerdere zaken zal doorgaans een ander traject worden gevolgd, waarbij de AU-procedure en het daaromtrent in dit wetsvoorstel voorgestelde geen rol spelen. In deze zaken zal de verdachte veelal, al dan niet na in verzekering te zijn gesteld, worden voorgeleid voor de rechter-commissaris met het oog op inbewaringstelling (artikel 60 Sv). In de zwaardere, gecompliceerdere zaken zal, ook als het politieonderzoek al is afgerond, vaak nader onderzoek – door of op last van het

parket – nodig zijn omtrent de zaak zelf of omtrent de persoon, teneinde de officier van justitie in de gelegenheid te stellen een verantwoorde vervolgingsbeslissing te nemen.

In antwoord op een vraag van deze leden merk ik op dat het ook wenselijk kan zijn om de verdachte nog korte tijd vast te houden (teneinde hem de dagvaarding in persoon uit te reiken), als er geen twijfel is over de juistheid van zijn adresgegevens in de GBA. Deze procedure is er immers juist op gericht om niet op het GBA-adres te betekenen maar op het politiebureau, alwaar de verdachte zich in persoon bevindt.

Deze leden vragen voorts hoe vaak het in de praktijk voorkomt dat mensen worden opgehouden voor geen andere reden dan het uitreiken van de dagvaarding. Hierbij moeten twee situaties worden onderscheiden. Ten eerste is er de situatie dat verdachten na afronding van het onderzoek nog even worden opgehouden voor het uitreiken van de vervolgingsbeslissing (dagvaarding of oproep voor een officierszitting (voor o.a. een taakstraf OM)). Dit komt inderdaad incidenteel voor. Niet aangegeven kan worden in hoeveel gevallen dit plaatsvindt, omdat dit niet afzonderlijk wordt geregistreerd. Het wetsvoorstel stelt buiten twijfel dat de ophouding en inverzekeringstelling hiervoor mogen worden aangewend. Ten tweede is er de situatie dat een verdachte van de aanvang af om geen andere reden wordt opgehouden. Naar ik meen is dit een zeer onwaarschijnlijke situatie. In verreweg de meeste gevallen – ook de eenvoudige, doorsnee zaken – zal de verdachte immers na aanhouding worden meegenomen naar het politiebureau om daar ten minste nog te worden gehoord, naast eventueel noodzakelijke andere onderzoekshandelingen. Ook artikel 61, eerste lid, gaat hiervanuit blijkens de laatste volzin («Tijdens het ophouden voor onderzoek wordt de verdachte gehoord.»). Bij dit alles moet worden aangetekend dat de tijd dat verdachten slechts om reden van het gereed maken van de vervolgingsbeslissing worden opgehouden, in de praktijk kort kan worden gehouden. In de meeste gevallen zal het namelijk gaan om eenvoudige delicten, waarbij voor wat betreft de vervolgingsbeslissing gebruik kan worden gemaakt van het Bos/Polaris-systeem en waarvan de tenlasteleggingsteksten alleen aangevuld behoeven te worden met een aantal variabelen. Daarnaast heeft het OM sinds kort rechtstreeks inzage in de politieregisters (op de voet van artikel 17 Besluit politieregisters), zodat ook op die wijze sneller en zorgvuldiger gegevens beschikbaar kunnen zijn waarop de vervolgingsbeslissing moet steunen. Het OM heeft doorgaans dus niet zo veel tijd nodig voor het nemen van een zorgvuldige beslissing en het maken van een dagvaarding/oproep.

Ik deel de afweging van deze leden dat aan de ene kant een groot maatschappelijk belang is gediend met het berechten van verdachten binnen een redelijke termijn, maar dat aan de andere kant de vrijheidsbeneming een zwaar dwangmiddel is in onze rechtsstaat. In zijn algemeenheid valt moeilijk aan te geven wanneer het ene belang moet prevaleren en wanneer het andere. De wetgever zal per geval een afweging moeten maken en vervolgens zullen de autoriteiten die zijn belast met de toepassing van de wet in het concrete geval, steeds moeten nagaan of de toepassing van vrijheidsbeneming nog redelijk en proportioneel is in het licht van andere in het geding zijnde belangen.

Naar aanleiding van de vraag hoe je voorkomt dat het dwangmiddel van vrijheidsbeneming lichtvaardig wordt toegepast, merk ik op dat het in eerste instantie aan de wetgever is om hiervoor waarborgen te creëren. Zo kan hij materiële normen stellen aan de toepassing van het dwangmiddel, zoals in dit geval de voorgestelde bepaling in artikel 57, vijfde lid, en 61, negende lid, dat een stuk «zo spoedig mogelijk (wordt) uitgereikt en de verdachte daarna in vrijheid (wordt) gesteld.» Voorts kan de wetgever door een welbewuste toedeling van bevoegdheden aan justitiële autoriteiten waarborgen creëren voor een zorgvuldige toepassing van de normen. In dit geval is de beslissing over de ophouding of inverzekering-

stelling voorbehouden aan de officier van justitie of hulpofficier, terwijl een toetsing van hun beslissingen mogelijk is door de rechter-commissaris (artikel 59a Sv).

Deze leden vragen verder of het denkbaar is dat een verdachte zolang de termijn het toestaat in zijn vrijheid wordt beperkt enkel en alleen om hem een dagvaarding te doen toekomen. Het antwoord is dat dit in beginsel denkbaar is binnen de termijnen die gelden voor ophouding en inverzekeringstelling, zij het dat – zoals hiervoor aangegeven – de wet voorschrijft dat voor de uitreiking van het stuk zo min mogelijk tijd wordt genomen wanneer dit nog het enige is wat moet gebeuren.

Of dit voorstel een voorbeeld is van toenemend instrumentalisme, zoals deze leden vragen, laat ik graag ter beoordeling van de leden. Ik wil echter geenszins ontkennen dat het wetsvoorstel past in het streven naar efficiencyverbetering binnen de rechtspraak. Dat streven zal wellicht soms ten koste gaan van rechten zoals die in bestaande regels van strafverdeling besloten liggen, maar mag nooit afbreuk doen aan het fundamentele recht van de verdachte op een eerlijke berechting. Dit recht omvat onder andere het recht op berechting op tegenspraak en binnen redelijke termijn. Het onderhavige voorstel beoogt ten goede te komen aan laatstgenoemde rechten.

De vraag van deze leden op welke wijze is gewaarborgd dat de vrijheidsbeneming langer duurt dan noodzakelijk is, heb ik met het bovenstaande beantwoord.

Deze leden vragen mij toe te lichten wat de uitkomst was van twisten in de rechtszaal over het feit of de verdachte wel om de juiste reden werd opgehouden of in verzekering gesteld. Mij is over dit specifieke punt geen gepubliceerde rechtspraak bekend. De reden zal zijn dat volgens de Hoge Raad in het gesloten stelsel van rechtsmiddelen de toetsing van de rechtmatigheid van de inverzekeringstelling is opgedragen aan de rechter-commissaris en niet aan de zittingsrechter (zie HR 7 september 2004, LJN AP2257). Het is dus niet zo dat het onderhavige voorstel een reactie is op bepaalde rechtspraak. Het voorstel beoogt slechts buiten twijfel te stellen dat het in persoon kunnen uitreiken van de dagvaarding een zelfstandige reden is voor vrijheidsbeneming in de vorm van ophouding of inverzekeringstelling.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden in welke mate de regering verwacht dat deze voorstellen bijdragen aan het beperken van capaciteitsverlies, merk ik het volgende op. Wat exact de winst van de voorstellen zal zijn, valt – zoals ook de werkgroep Betekening in strafzaken heeft aangegeven – niet te becijferen (zie hierover ook § 7 van de memorie van toelichting). Weliswaar kan op grond van cijfers van het OM en de Raad voor de Rechtspraak een berekening worden gemaakt van het capaciteitsverlies dat is gemoeid met aanhoudingen en nietigverklaringen als gevolg van betekeningproblemen (zie § 3 van de memorie van toelichting en het rapport van de werkgroep), maar de uitkomsten van deze berekening moeten met enige voorzichtigheid worden behandeld, terwijl het ook niet allemaal vermijdbare aanhoudingen en nietigverklaringen betreft, die met de voorstellen in het vervolg zouden kunnen worden voorkomen. Dit neemt niet weg dat, met de werkgroep, kan worden gesteld dat iedere vermijdbare nietigheid of aanhouding er een teveel is en dat voorkoming ervan bijdraagt aan een verhoging van de efficiency voor de strafrechtspiegeling.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden wanneer meer duidelijkheid bestaat over de vraag of ook kantonzaken onder de verplichte VIP-controle (ex artikel 588, eerste lid, onder a) zullen worden gebracht, merk ik op dat hierover nog overleg gaande is met het OM. Binnenkort zal een aanvang worden gemaakt met het opstellen van de door onder andere genoemd artikel vereiste amvb. Daarin zal dan een definitieve keuze moeten worden gemaakt.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie aan de regering om aan te geven welke streefcijfers zij hanteert voor wat betreft de te verwachten winst van de voorstellen, wijs ik erop dat het wetsvoorstel niet los kan worden gezien van een aantal op de praktische uitvoering gerichte voorstellen van de meergenoemde werkgroep Betekening in strafzaken. Het OM is voornemens om een vervolg te geven aan deze voorstellen teneinde de praktijk op het punt van de betekening een impuls te geven. De treffen maatregelen zullen worden gezien in samenhang met de maatregelen die nodig zijn ter voorbereiding op de uitvoering van de onderhavige wetwijziging. Binnenkort zal met dit alles worden gestart. Daarbij zal dan ook worden gezien of, en zo ja hoe, in deze op resultaten (aantallen betekeningen in persoon, aantallen aanhoudingen) gestuurd zal worden.

De leden van de VVD-fractie vragen om bij de beslissing om eventueel alsnog tot invoering van een of andere vorm van domiciliestelsel over te gaan in zijn geheel de voor- en nadelen van een domiciliestelsel voor elke situatie waarin van betekening sprake is nog eens tegen het licht te houden. Zij zijn in ieder geval van mening dat de in de toelichting op het voorliggende voorstel genoemde argumentatie onvoldoende draagkracht heeft voor de beslissing geen domiciliestelsel in te voeren.

Deze laatste opvatting van deze leden betreurt ik. Ik zal trachten mijn eerder gegeven argumentatie te verduidelijken. Allereerst wijs ik erop dat die argumentatie gebaseerd is op de analyse van een werkgroep waarin praktijkervaring in ruime mate aanwezig was (in de persoon van leden van de staande en zittende magistratuur). Verder moeten twee dingen goed uit elkaar worden gehouden, namelijk enerzijds de vraag of een door de verdachte zelf opgegeven adres intrinsiek een groter «waarheidsgehalte» heeft dan het GBA-adres, zodat het opgegeven adres een grotere kans biedt op uitreiking in persoon, en anderzijds de vraag of bij een zelf opgegeven adres het risico van het niet in persoon ontvangen van de dagvaarding bij de verdachte mag worden gelegd, zoals de vragenstellers kennelijk veronderstellen. Alleen wanneer op beide vragen een antwoord wordt gegeven, kan een verantwoorde beslissing omtrent invoering van een domiciliestelsel worden gegeven.

Voor het antwoord op de eerste vraag zou ik deze leden graag het volgende citaat uit het rapport van de werkgroep onder de aandacht willen brengen:

«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. In dit verband kan worden opgemerkt dat in het GBA-stelsel burgers wèl 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 vertragingen 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.» (rapport «Betekening van dagvaardingen. Onderzoek naar wet en uitvoering in strafzaken», 2003, p. 36)

Ik hoop dat de leden van de VVD-fractie bij nadere overweging met mij van mening zijn dat de werkgroep hiermee overtuigend heeft aangegeven waarom een stelsel van door verdachten zelf opgegeven adressen zeker geen hogere betrouwbaarheidsgraad zal hebben dan het GBA-systeem, tenzij in eerstbedoelde stelsel allerlei controle- en wijzigingsmogelijkheden worden ingebouwd. Dit zou alleen anders zijn wanneer in het domiciliestelsel een prikkel kan worden ingebouwd die verdachten aanzet om een correct adres op te geven en wijzigingen aan justitie door te geven. De aan het woord zijnde leden lijken te veronderstellen dat die prikkel in een domiciliestelsel vanzelf is gegeven doordat «het de verdachte zelf is die in dat geval het risico draagt aangezien hij degene is die het betreffende adres heeft aangewezen.» Dit laatste is echter geenszins vanzelfsprekend. Juridisch zijn er grenzen aan de mogelijkheid om het risico van het niet in persoon ontvangen van de dagvaarding bij de verdachte te leggen, grenzen die voortvloeien uit het EVRM en de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM). Het EHRM hecht namelijk grote waarde aan het aanwezigheidsrecht van de verdachte en eist van de overheid voldoende inspanningen om de verdachte daadwerkelijk op de hoogte te stellen van de zitting (zie de rechtspraak vermeld in § 3 van de toelichting). Weliswaar kan de verdachte afstand doen van zijn aanwezigheidsrecht (een «waiver»), in welk geval een verstekberechting mogelijk is, maar zo'n waiver mag niet te snel worden aangenomen (zie EHRM 10 november 2004 Sejdovic/Italië (no 56 581/00): het feit dat een verdachte van moord kennelijk op de vlucht is, vormt geen legitieme reden om aan te nemen dat hij afstand doet van zijn recht om in zijn aanwezigheid berecht te worden; EHRM 16 oktober 2001, Eliazar/Nederland (application no. 38 055/97): het belang dat de Staat hecht aan berechting in aanwezigheid weegt op tegen het belang van de beschuldigde om niet gearresteerd te worden ter gelegenheid van de bijwoning van zijn proces). In de regel kan een waiver alleen worden aangenomen onder de voorwaarde dat de verdachte persoonlijk op de hoogte is gesteld van de terechtzitting («notification in person», De Groot tegen Nederland, 23-2-1999, NJ 1999, 641). Of hiervoor in alle gevallen een betekening aan een door de verdachte opgegeven adres voldoende is, is zeer de vraag. De onderzoekers van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 – die overigens wel invoering van een domiciliestelsel bepleitten – beantwoordden deze vraag in ieder geval ontkennend. Volgens hen zou in ieder geval in de zwaardere strafzaken, waarin oplegging van een gevangenisstraf van meer dan zes maanden wordt opgelegd, de fictie «betekening op het domicilie = betekening in persoon» niet mogen worden gehanteerd (M. S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), Het onderzoek ter zitting: Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Deventer, Gouda Quint 2001, p. 126/127). Als dit standpunt wordt gevolgd, kan een domiciliestelsel dat het risico van het niet in persoon ontvangen

van de dagvaarding bij de verdachte legt, slechts in een beperkte categorie van gevallen worden ingevoerd.

Al deze argumenten afwegende blijf ik er niet van overtuigd dat onverkorte invoering thans van een domiciliestelsel of een gemengd GBA-domiciliestelsel de gewenste verbetering in de betekeningsregeling zal brengen.

Deze leden vinden het opmerkelijk dat wel wordt gekozen voor invoering van het domiciliestelsel voor de fase van het instellen van een rechtsmiddel. In die fase kan volgens de regering van de betrokken persoon worden verwacht dat hij zich bereikbaar houdt voor Justitie. Volgens de leden van de VVD-fractie gaat deze redenering ook op voor eerdere fases van een rechtsgeding. Ik ben evenwel van mening dat er toch een wezenlijk verschil is. In de fase van het hoger beroep geeft de verdachte zijn adresgegevens op met het oog op een door hem gewenste hernieuwde beoordeling van zijn zaak. Het initiatief ligt hier bij de verdachte. Dit is anders in de fase voorafgaande aan de berechting in eerste aanleg. Het initiatief (tot vervolging) ligt hier bij de overheid. Men kan moeilijk stellen dat de verdachte bij de politie zijn adresgegevens opgeeft met het oog op een door hem gewenste vervolging. Sterker nog: in deze fase is het vaak nog niet duidelijk of het OM daadwerkelijk tot vervolging zal overgaan. De procespositie van de verdachte is in deze fase naar mijn mening duidelijk anders dan in hoger beroep, zodat de verdachte minder gemakkelijk een plicht kan worden opgelegd om zich bereikbaar te houden voor Justitie. Naar aanleiding van de vraag van deze leden om aan te geven hoe de adviesorganen denken over de voor- en nadelen van een domiciliestelsel, worden hieronder de ontvangen commentaren op dit punt kort samengevat. Overigens verwijs ik voor de volledige inhoud van de ontvangen commentaren naar de adviezen die aan de Tweede Kamer zijn overgelegd, tegelijkertijd met de indiening van dit wetsvoorstel.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) acht een domiciliestelsel geen verbetering ten opzichte van de huidige regeling. Het aanbieden van een dagvaarding op een gekozen adres is geen uitreiking in persoon en dient daaraan ook niet gelijk te worden gesteld. Volgens de NOvA moet een betekeningsregeling er op gericht zijn dat de dagvaarding zoveel mogelijk daadwerkelijk in persoon wordt uitgereikt, zodat de verdachte optimaal van de mogelijkheden die het strafproces hem biedt, gebruik kan maken.

De Raad voor de Rechtspraak heeft in zijn advies nog eens gewezen op het standpunt van een minderheid van de werkgroep Betekening in strafzaken, tot welke minderheid ook de vertegenwoordiger van de Raad hoorde. Deze minderheid pleitte voor invoering van een gemengd domiciliestelsel, dat boven de thans voorgestelde regeling het voordeel zou hebben van een eenvoudiger en overzichtelijker betekeningsregime en tevens zou leiden tot een groter aantal onherroepelijke vonnissen en arresten. Gegeven evenwel de keuze van de regering voor handhaving van het huidige systeem kan de Raad instemmen met het wetsvoorstel. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft geen opmerkingen over eventuele invoering van een domiciliestelsel gemaakt.

Het College van procureurs-generaal van het OM vindt het verstandig om thans niet tot invoering van een domiciliestelsel of gemengd GBA-domiciliestelsel over te gaan en het onderzoek naar mogelijke executieproblemen bij verstekvonnissen en naar de voordelen die het domiciliestelsel daarbij zou kunnen bieden af te wachten. Het huidige GBA-stelsel is volgens het OM weliswaar voor verbetering vatbaar, maar draagt zeker waardevolle elementen in zich.

Deze leden vragen verder of de AU-systematiek ook ideaal is uit het oogpunt van het vrijheidsbelang van de verdachte. Kan worden gevraagd aan iemand die voor onschuldig moet worden gehouden om opgehouden te worden door justitie ten einde justitie in staat te stellen een dagvaarding te betekenen?

In het voorgaande is in antwoord op vragen van de PvdA-fractie reeds ingegaan op de belangenafweging die in deze (wat betreft de wijzigingen van de artikelen 57 en 61) een rol speelt en op de waarborgen en beperkingen die worden voorgesteld teneinde de ophouding en inverzekeringstelling ten behoeve van de uitreiking van de dagvaarding zo beperkt mogelijk te houden. Ik meen dat de beperkte inbreuk op het vrijheidsbelang van de verdachte evenredig is aan het doel waarvoor die inbreuk wordt gemaakt.

Zoals ook op vragen van de leden van de PvdA-fractie is geantwoord, kan deze beperking van de vrijheid ook worden verlangd van iemand die bekend is in de GBA en/of een adres heeft opgegeven.

De leden van de VVD-fractie vragen of het nemen van de vervolgingsbeslissing en het uitreiken van de dagvaarding een zelfstandige grond voor ophouding gaat vormen. Is het mogelijk iemand op te pakken en op te houden enkel om in de gelegenheid te zijn hem een dagvaarding in persoon te betekenen? Inderdaad is sprake van een zelfstandige grond voor ophouding. Dit wil niet zeggen dat dit de enige reden mag zijn om een verdachte aan te houden. Aanhouding strekt tot het mogelijk maken van een onderzoek, dat in ieder geval bestaat uit het verhoor van de verdachte. Verder kan aanhouding alleen plaatsvinden in de gevallen, omschreven in de artikelen 53 en 54 Sv.

Deze leden vragen verder of het niet opnemen van een termijn redelijk is. Ik blijf het niet zinvol achten om, binnen de algemene termijnen die de wet voor de ophouding en inverzekeringstelling kent, een specifieke termijn te bepalen voor het uitreiken van de dagvaarding. Toetsing zal per geval door de rechter kunnen geschieden. Op de vraag van deze leden of iemand straks in theorie tot twee keer drie dagen kan worden opgehouden, nu dat de maximale ophoudingstermijn is (bedoeld zal zijn de inverzekeringstelling), kan ik antwoorden dat dit slechts theorie is. In de praktijk is ondenkbaar dat, wanneer de enige handeling die nog hoeft te geschieden de opstelling en uitreiking van de dagvaarding is, daarvoor (redelijkerwijs) bijna zes dagen nodig is. Doorgaans moet het in AU-zaken mogelijk zijn om binnen een aantal uren (vier tot zes) na het laatste verhoor een vervolgingsbeslissing te nemen. Hiervoor is in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie aangegeven welke factoren eraan bijdragen dat deze periode kort kan worden gehouden.

Naar aanleiding van de vraag wat de extra belasting voor het personeel van justitie zal zijn, merk ik op dat de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 57 en 61 geen nieuwe instrumenten – met daaraan verbonden lasten – creëren, maar strekken ter ondersteuning van reeds bestaande (Aanhouden en Uitreiken) procedures. Ik verwacht dan ook geen extra belasting voor het personeel. Wat de betekening na het middernachtelijk uur betreft, zal het incidenteel inderdaad voorkomen dat een parketmedewerker hiervoor moet overwerken. Parketmedewerkers die met AU zijn belast, kunnen echter al lopende het politie-onderzoek de uit te reiken stukken zoveel mogelijk voorbereiden, zodat, wanneer tegen het middernachtelijk uur het onderzoek is afgerond, de dagvaarding snel kan worden afgemaakt en uitgereikt. Wanneer daarentegen om 24.00 u. nog enig (ander) onderzoek nodig is, mag dit, conform de bestaande regeling, tot de volgende ochtend 9.00 u. wachten.

De aan het woord zijnde leden hebben bezwaar tegen het feit dat de regering inperking van het nieuwe ophoudingsrecht wil overlaten aan de rechter, nu het gaat om de grenzen waarbinnen iemand mag worden ingesloten. Ik ben het geheel met deze leden eens dat het aan de wetgever – regering en Staten-Generaal gezamenlijk – is om de grenzen van vrijheidsbeneming te bepalen. In het voorgaande is aangegeven welke grenzen (en waarborgen) worden voorgesteld rond de ophouding en inverzekeringstelling met het oog op de uitreiking van de dagvaarding. Zo wordt voorgeschreven dat deze uitreiking «zo spoedig mogelijk» geschiedt, waarna de verdachte in vrijheid moet worden gesteld. Wat

betreft het stellen van een specifieke termijn voor de uitreiking (binnen de algemeen geldende termijnen voor ophouding en inverzekeringstelling) moet de wetgever een afweging maken tussen enerzijds rechtszekerheid en anderzijds controleerbaarheid van een eventueel te stellen wettelijke termijn. Het stellen van een specifieke termijn is niet zinvol en het bepalen van de grenzen kan naar mijn mening beter per geval aan de rechter worden overgelaten. Dit is overigens niet anders dan bij de toetsing – in de bestaande regeling – van het onderzoeksbelang, welk criterium ook een zekere ruimte laat voor bepaling van de in concreto noodzakelijke duur van de vrijheidsbeneming.

De leden van de fractie van de VVD verbazen zich over de huns inziens grote verschillen in de wijze waarop de parketten gebruik maken van de informatie aangaande gedetineerden. Hierover kan ik opmerken dat de voorgestelde wijziging van artikel 588, eerste lid, onder a, Sv het gebruik van het systeem VIP door de parketten in ieder geval in zoverre harmoniseert dat het OM voortaan (in bij amvb te bepalen gevallen) voorafgaand aan de betekening standaard moet controleren of de geadresseerde gedetineerd is en, indien dat het geval is, de dagvaarding in persoon moet uitreiken. Zoals in de toelichting aangegeven is dit bij een deel van de parketten al het geval.

Deze leden vragen verder of het raadplegen van het zogenaamde VIP-systeem verdergaand geautomatiseerd kan worden zodat bij het opstellen van de dagvaarding automatisch wordt gecontroleerd of de betrokken persoon is vermeld in dit systeem. De vraag welke stappen in een administratief proces geautomatiseerd moeten worden, dient beantwoord te worden op basis van een kosten-baten-afweging. Vooralsnog wordt het niet nuttig geacht om de VIP-check «volautomatisch» te laten plaatsvinden. Voldoende is dat de informatie omtrent de detentie toegankelijk is voor het parket. Dit is gewaarborgd doordat, zodra iemand in detentie wordt genomen, vanuit het gevangeniswezen (via het systeem TULP) een signaal wordt gegeven aan VIP, dat op zijn beurt deze informatie doorgeeft aan de systemen Compas en Betip (dit laatste systeem ziet op nog te betekenen vonnissen). Parketmedewerkers hebben tot alle drie systemen toegang.

Naar aanleiding van de vraag naar kantonzaken en of iemand die is gedetineerd, als beloning voor het uitzitten van de straf vervolgens niet zal worden vervolgd voor kantonzaken, zij met nadruk gesteld dat dit niet het geval is. Alleen vanwege de praktische consequenties worden gedetineerden niet hangende hun detentie bij de kantonrechter berecht. De kosten van het transport staan vaak niet in verhouding tot de op te leggen straf. Nog belangrijker is dat de kantongerechten vaak niet zijn ingericht op de behandeling van zaken met gedetineerden. Er is geen ophoudruimte (cellen) en er zijn geen parketpolitie mensen. Wat dan ook in deze zaken gebeurt is dat de dagvaarding wordt ingetrokken en dat de verdachte in persoon (uitgereikt in de penitentiaire inrichting) een nieuwe dagvaarding krijgt voor een tijdstip waarop hij (naar verwachting) weer in vrijheid is.

De leden van de SP-fractie zouden graag een nadere toelichting ontvangen op de kritiek van de NOvA op het voorstel om de gronden voor ophouding voor onderzoek en inverzekeringstelling uit te breiden, met daarbij een iets uitvoeriger afweging van de belangen van de verdachte. De NOvA stelt onder andere dat op grond van artikel 5 EVRM slechts in een aantal gevallen inbreuk kan worden gemaakt op het recht op persoonlijke vrijheid en dat het «niet voor de hand ligt» het uitreiken van gerechtelijke stukken onder deze uitzonderingsgevallen te brengen. Ik ben dit laatste niet met de NOvA eens. De hier voorziene grond voor vrijheidsbeneming kan zeker worden geschaard onder de gevallen, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder c, EVRM. Deze bepaling staat vrijheidsontneming van een persoon onder andere toe «indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gedetineerd teneinde voor de bevoegde rechter-

lijke instantie te worden geleid, wanneer er een redelijke verdenking bestaat, dat hij een strafbaar feit heeft begaan». Reeds uit de Lawless zaak (1 juli 1961, Serie A-3) kan worden afgeleid dat de ratio van deze vorm van detentie is dat zij erop is gericht de beschuldigde voor een bevoegde gerechtelijke autoriteit te brengen. Er moet met andere woorden een direct verband zijn tussen de vrijheidsontneming en de latere berechting. Dit is naar mijn oordeel zeker het geval bij de hier voorziene vrijheidsbeneming: de ophouding of inverzekeringstelling met het oog op de uitreiking in persoon van de dagvaarding strekt ertoe zoveel mogelijk te waarborgen dat een berechting op tegenspraak mogelijk is. Uit de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens kan geenszins worden afgeleid dat het Hof dit een onrechtmatige vorm van voorarrest zou vinden. Uiteraard moet de toepassing van de vrijheidsontneming in concrete gevallen voldoen aan de eisen van evenredigheid en noodzakelijkheid. In het voorgaande is al aangegeven welke waarborgen de voorgestelde regeling hiervoor biedt.

Ik ben het evenmin met de NOvA eens dat met dit voorstel de persoonlijke vrijheid van de verdachte ondergeschikt wordt gemaakt aan het (financiële) belang dat met het voorkomen van verlies aan zittingscapaciteit is gediend. Zoals in de antwoorden hiervoor op vragen van de leden van de fracties van de PvdA en de VVD besloten ligt, berust het voorstel tot uitbreiding van de gronden voor ophouding en inverzekeringstelling op een bredere afweging dan enkel een afweging van het vrijheidsbelang van de verdachte en het financiële belang van de overheid. Ook andere belangen zijn in het geding, zoals het belang van berechting op tegenspraak en het belang van berechting binnen redelijke termijn. De leden van de SP-fractie stellen dat een verdachte vier tot zes uur na het laatste verhoor in een cel laten wachten totdat hij/zij een dagvaarding in ontvangst kan nemen die ook per post verstuurd kan worden, een te zware inbreuk op de rechten van de verdachte is. Ik ben van mening dat dit een te snelle conclusie is. Het per post versturen van een dagvaarding is zeker niet als een volwaardig alternatief te beschouwen voor het op het politiebureau in persoon uitreiken ervan. Deze vorm van betekenen leidt immers maar in een beperkt aantal gevallen tot een betekening in persoon (zie ook de tabel aan het begin van deze nota, die overigens slechts op een deelverzameling van alle zaken ziet, namelijk verstekzaken). Een betekening *niet* in persoon vergroot de kans op een verstekberegting en daarmee op een vonnis dat niet onmiddellijk (dat wil zeggen: binnen veertien dagen) onherroepelijk is. Een en ander is uit een oogpunt van een behoorlijke, voortvarende afdoening van strafzaken verre van ideaal. In dit licht acht ik het enkele uren (langer) op- of in verzekering houden van verdachten teneinde hun de dagvaarding in persoon te kunnen uitreiken geen ongerechtvaardigde inbreuk op de rechten van verdachten. De leden van de CDA-fractie vragen in het aanvullend verslag of er grote verschillen zijn in percentages van aanhoudingen op de verschillende parketten. Het is immers ook vaak een zaak van goede organisatie op het parket of er meer dan wel minder aanhoudingen zijn, aldus deze leden. Bij deze vraag dient allereerst de volgende kanttekening te worden gemaakt. Het is juist te spreken van aanhoudingen bij de gerechten dan van aanhoudingen bij de parketten. De beslissing tot aanhouding is immers een beslissing van de rechter. Uiteraard kan bij deze beslissing een rol spelen de wijze waarop de zaak door het openbaar ministerie is voorbereid en aangebracht – waartoe ook de betekening van de dagvaarding hoort –, maar dit is slechts één van de factoren die tot aanhouding van de zaak kunnen leiden. Andere factoren zijn het optreden van andere ketenpartners (reclassering, advocatuur) en het beleid van een gerecht of zelfs van een individuele (politie)rechter. Ook incidentele (kortdurende) factoren kunnen een rol spelen zoals een onverwachte tijdelijke onderbezetting op een parket als gevolg van personeelsverloop.

In antwoord op de vraag van deze leden kan ik de volgende cijfers geven over de jaren 2002 en 2003, afkomstig van de Raad voor de Rechtspraak. Het betreft per rechtbank de aanhoudingspercentages van de meervoudige kamer, de politierechter en de kinderrechter gerelateerd aan het totaal aantal beslissingen in de desbetreffende sector.

Aanhoudingspercentages voor meervoudige kamerzaken, enkelvoudige kamerzaken en kinderrechtszaken (ek en mk samen) in 2002 en 2003

	Meervoudige kamer		Politierechter		Kinderrechter	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Alkmaar	39,4%	31,7%	15,7%	12,3%	16,7%	20,5%
Almelo	43,0%	36,4%	14,8%	11,1%	25,3%	28,2%
Amsterdam	46,2%	44,0%	12,4%	8,8%	24,7%	21,0%
Arnhem	41,7%	47,7%	13,5%	10,5%	27,9%	29,3%
Assen	30,9%	34,1%	11,4%	8,6%	22,2%	22,2%
Breda	36,0%	34,2%	11,5%	12,5%	19,4%	19,3%
Den Bosch	37,6%	33,6%	9,6%	8,0%	13,2%	12,4%
Den Haag	39,1%	41,0%	9,1%	9,0%	18,0%	16,8%
Dordrecht	32,1%	24,3%	9,3%	7,3%	22,9%	20,2%
Groningen	30,4%	35,2%	10,9%	10,9%	24,5%	16,8%
Haarlem	25,3%	28,7%	8,3%	8,0%	18,8%	15,1%
Leeuwarden	36,2%	28,0%	14,4%	11,7%	18,1%	16,0%
Maastricht	26,3%	32,2%	12,0%	9,4%	22,6%	16,5%
Middelburg	22,2%	41,4%	13,3%	11,7%	15,7%	19,1%
Roermond	36,8%	41,0%	11,8%	11,3%	17,4%	18,5%
Rotterdam	49,1%	37,8%	9,2%	8,4%	20,3%	16,9%
Utrecht	38,3%	36,7%	13,0%	11,7%	22,0%	26,0%
Zutphen	35,6%	28,5%	13,8%	9,7%	18,8%	13,2%
Zwolle	43,6%	44,3%	15,3%	12,8%	26,4%	21,2%
Totaal	38,1%	37,1%	11,6%	9,8%	21,5%	20,0%

Uit deze tabel blijkt dat er duidelijke verschillen zijn tussen de aanhoudingspercentages van de rechtbanken. Zonder nadere analyse en meer inzicht in de achtergronden is het evenwel niet mogelijk er conclusies aan te verbinden. Tentatief kan er nog wel het volgende over worden gezegd. Wat betreft de politierechterzaken lijken de onderlinge verschillen tussen de rechtbanken niet opmerkelijk groot, in aanmerking genomen dat, gemeten aan het totaal aantal beslissingen, het aantal aanhoudingen niet uitzonderlijk hoog kan worden genoemd (in ten hoogste 15,7 procent van de zaken). Bij de meervoudige-kamerzaken zijn de verschillen tussen de rechtbanken aanzienlijker. Zonder nader onderzoek kan echter niet worden gezegd waaraan dit ligt en of het te maken heeft met de organisatie (van het gerecht, het parket of de reclassering) dan wel andere factoren, zoals het type zaken of het rechterlijk beleid. Wel kan worden opgemerkt dat de cijfers niet wijzen op een duidelijke relatie met de stedelijkheid van het arrondissement of de grootte van de rechtbank. De Raad voor de Rechtspraak beschikt niet over gegevens in hoeveel van de bovenbedoelde gevallen de aanhouding het gevolg was van een probleem met de betekening van de dagvaarding. Uit andere cijfers over het aantal aanhoudingen in de periode november 2002-februari 2003, waarbij de aanhoudingen zijn ingedeeld in vijf categorieën, blijkt dat de categorie «aanhoudig wegens problemen met de dagvaarding/tenlastelegging» niet meer dan enkele procenten van het totaal aantal aanhoudingen bestrijkt. Andere redenen voor aanhouding, zoals dat ter zitting blijkt dat nader onderzoek of nieuwe informatie nodig is, dat de advocaat niet aanwezig is of zich niet voldoende heeft kunnen voorbereiden of dat getuigen niet zijn verschenen, komen veel frequenter voor. Deze leden wijzen verder op het verband tussen een goede organisatie op het parket en het aantal aanhoudingen. Zij vragen of het Parket-Generaal hierop stuurt. Het College van procureurs-generaal heeft geconstateerd dat de werkwijzen van de parketten inderdaad verschillen, alsmede de

onderlinge resultaten op het punt van de betekeningen. Het College onderschrijft dan ook het voorstel van eerdergenoemde werkgroep om de informatie en de ervaringen tussen de parketten onderling uit te wisselen. Het College is voornemens om dit voorstel heel binnenkort op te pakken, mede ter voorbereiding op de implementatie van dit wetsvoorstel zodra het wet is geworden. Daarbij zal ook worden gezien of, en zo ja hoe, in deze op resultaten gestuurd zal worden.

Deze leden merken verder op dat het jammer is dat wanneer er geen inverzekeringstelling mogelijk is, er geen verlenging is van de ophoudingstermijn. Dit lijkt een misverstand te zijn, mogelijk veroorzaakt door de voorgestelde schrapping in artikel 61, tweede lid, van de woorden «in het belang van het onderzoek». Artikel 61, tweede lid, maakt alleen in gevallen waarin geen voorlopige hechtenis (en dus ook geen inverzekeringstelling) mogelijk is, verlenging van de ophouding met het oog op identificatie van de verdachte mogelijk. Anders dan deze leden veronderstellen is dus in die gevallen juist wél verlenging van de ophoudingstermijn mogelijk. Dit wordt niet anders door de voorgestelde wijziging van artikel 61, tweede lid, die van louter technische aard is. Op grond van het nieuwe derde lid zal ook de tweede termijn van ophouding kunnen worden gebruikt voor uitreiking van de dagvaarding, zodra de identiteit van de verdachte is vastgesteld (zie ook de toelichting op de onderdelen A en B). Wat de door de aan het woord zijnde leden genoemde casus betreft, merk ik op dat bij gebeurtenissen waarbij te verwachten valt dat er veel aanhoudingen zullen worden verricht (risicowedstrijden, grootschalige Dance-festijnen, etc), er vaak een officier van justitie of parketsecretaris beschikbaar is voor een snelle afhandeling van die zaken.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden waarom de regering zuinig schrijft «Al met al verdient de AU-praktijk zeker ondersteuning», merk ik op dat deze opmerking zeker niet zuinig is bedoeld. Met deze leden juich ik toe dat de parketten en de gerechten praktische oplossingen bedenken voor voorkomende problemen, zoals lange doorlooptijden en het grote aantal betekeningen-niet-in-persoon. Wat dit betreft kunnen de ontwikkelde AU-procedures zeker innovatief worden genoemd. De wetgever kan bij dergelijke praktische oplossingen soms faciliteren, zoals thans met de voorgestelde wijziging van de artikelen 57 en 61. Het OM zal ten aanzien van de AU-praktijk onderzoeken in hoeverre nog winst is te behalen met het uitbreiden van die praktijk tot kantonzaken.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 588a

Tweede lid

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe groot de regering de kans acht dat een ander een adreswijziging doorgeeft met de opzet om de zaak te vertragen. Het antwoord op deze vraag moet ik schuldig blijven. In ieder geval is het zo dat hoe ruimer de mogelijkheid voor de verdachte is om wijziging in het door hem opgegeven adres te brengen (bijvoorbeeld ook schriftelijk of door tussenkomst van een andere persoon), hoe eerder twijfels kunnen rijzen omtrent de geldigheid van een adresopgave, welke twijfels weer tot vertraging in de procedure kunnen leiden. Op dit punt moest een evenwicht worden gezocht tussen enerzijds het faciliteren van de verdachte en anderzijds de uitvoerbaarheid voor het OM en het voorkomen van misbruik van de regeling. Vast staat dat de mogelijkheid van schriftelijke adreswijzigingen – ook als die, zoals de NVvR suggereert, aangetekend moeten worden gedaan – een extra last meebrengt voor het OM en zoals gezegd tot procedurele problemen kan leiden. Een belangrijke overweging is verder dat de eerst aangewezen weg tot het door-

geven van een adreswijziging aan de overheid de gang naar de gemeente is. Door de koppeling van het betekenisstelsel aan de GBA komt een adreswijziging bij de gemeente vanzelf bij Justitie terecht.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner