

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 GH Den Haag

Datum

29 september 2011

Kenmerk

B 2.1.11/002790/1962/JT

Uw kenmerk

5700004/11/6

Onderwerp

Concept-wetsvoorstel betreffende het leggen van conservatoir beslag door de staat voor slachtoffers van misdrijven

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 8 juli 2011 (nr. 5700004/11/6) hebt u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) een conceptwetsvoorstel, betreffende het leggen van conservatoir beslag door de Staat ten behoeve van slachtoffers van misdrijven, toegezonden met het verzoek om advies.

Dit advies is voorbereid en vastgesteld door de wetenschappelijke commissie van de NVvR.

1. Korte inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel maakt in de eerste plaats mogelijk dat de Staat conservatoir beslag legt op het vermogen van een verdachte, tot bewaring van het recht van verhaal voor een ter zake van het misdrijf op te leggen schadevergoedingsmaatregel (mits het gaat om een misdrijf waarvoor een geldboete van de vierde categorie of hoger kan worden opgelegd). Voor het leggen van dit beslag is een rechterlijke machtiging vereist. Voor spoedeisende gevallen wordt een preconservatoir beslag in afwachting van een rechterlijke machtiging voorgesteld.

In de tweede plaats zal in de wet worden vastgelegd dat de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel vóór de tenuitvoerlegging van een geldboete gaat.

In de derde plaats wordt voorgesteld dat veroordeelde daders van misdrijven worden verplicht een bij ministeriële regeling vast te stellen bedrag aan de Staat te betalen ten behoeve van de dienstverlening aan slachtoffers. Hetzelfde geldt voor daders van misdrijven aan wie een (voor tenuitvoerlegging vatbare) strafbeschikking is opgelegd.

2. Commentaar t.a.v. het voorgestelde conservatoir beslag

2.1. Naar huidig recht kunnen voorwerpen in beslag worden genomen voor strafvorderlijke doeleinden (art. 94 Sv) dan wel tot bewaring van het recht van verhaal van een ter zake van het misdrijf op te leggen geldboete of ontnemingsmaatregel (art. 94a, lid 1, respectievelijk lid 2, Sv). Op dit moment bestaat nog niet de mogelijkheid van conservatoir beslag door de Staat tot bewaring van het recht van verhaal van een op te leggen schadevergoedingsmaatregel. Zoals in de toelichting op het wetsvoorstel is opgemerkt, heeft de benadeelde naar huidig recht wel de mogelijkheid om (met verlof van de voorzieningenrechter) conservatoir beslag te laten leggen op vermogensbestanddelen

van de verdachte, tot zekerheid van het verhaal van zijn vordering tot schadevergoeding naar burgerlijk recht. Van deze laatste mogelijkheid wordt door slachtoffers niet dikwijls gebruik gemaakt. Het wetsvoorstel biedt een extra - in beginsel door de NVvR positief gewaardeerde - mogelijkheid om te voorkomen dat een verdachte bestanddelen van zijn vermogen vervreemdt of bezwaart vóórdat hij onherroepelijk is veroordeeld tot betaling van een schadevergoeding.

2.2. In de toelichting op het wetsvoorstel (p. 1) wordt gesteld dat het voorgestelde conservatoir beslag ook kan fungeren als drukmiddel om in te stemmen met een snelle schaderegeling of om te voldoen aan de voorwaarde in een strafbeschikking. De NVvR neemt hiervan afstand. Op zich is onvermijdelijk dat van een conservatoir beslag druk op de beslagene uitgaat; dat is bij een civielrechtelijk beslag niet anders. Dit wil echter niet zeggen dat oneigenlijk gebruik van dit dwangmiddel moet worden aangemoedigd. Een conservatoir beslag dat uitsluitend of hoofdzakelijk wordt gebruikt als drukmiddel om de verdachte met een schaderegeling te doen instemmen, zal al spoedig misbruik van bevoegdheid opleveren. Weliswaar is vereist dat een rechter machtiging tot inbeslagneming verleent, maar de rechter beschikt niet steeds over alle informatie die nodig is om oneigenlijk gebruik vooraf te kunnen constateren. In de toelichting (p. 11) wordt zelfs gewag gemaakt van marginale toetsing door de rechter-commissaris.

2.3. Een belanghebbende kan, zo nodig, achteraf via een beklag over de inbeslagneming (art. 552a Sv) een beslissing van de rechter uitlokken. Bij de voorgestelde uitbreiding van de mogelijkheden voor conservatoir beslag moet rekening worden gehouden met een toename van het aantal potentiële belanghebbenden bij een bezwaarschrift. Ook los daarvan vraagt de NVvR aandacht voor de complicaties die in de fase van de tenuitvoerlegging kunnen ontstaan wanneer verscheidene beslagen op hetzelfde vermogensbestanddeel zijn gelegd. Kan met de executie van de 'vervangende' hechtenis als bedoeld in art. 36f jo. 24c Sr een aanvang worden gemaakt als een vermogensbestanddeel in beslag genomen is als verhaalsobject, maar dit nog niet kan worden uitgewonnen als gevolg van een samenloop van beslagen?

2.4. De toelichting op het wetsvoorstel (p. 6) stelt zonder enig voorbehoud dat, als de rechter (of het OM via een strafbeschikking) na een conservatoir beslag geen schadevergoedingsmaatregel oplegt, het beslag onrechtmatig is gelegd. Het is voor de NVvR de vraag of dat altijd het geval zal zijn. Het kan zijn dat de verdachte inmiddels heeft betaald, zodat de oplegging van de schadevergoedingsmaatregel zinloos is. Dit maakt het gelegde beslag toch niet onrechtmatig? Bij de oplegging van de schadevergoedingsmaatregel zal de rechter rekening moeten houden met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Daartoe behoort diens draagkracht. Het Wetboek van Strafrecht schrijft dwingend voor (art. 36f, zesde lid, jo. 24c) dat aan een schadevergoedingsmaatregel "vervangende hechtenis" wordt verbonden bij niet-betaling¹. Als de strafrechter, voorzienende dat de verdachte niet zal kunnen betalen, toch een schadevergoedingsmaatregel oplegt, komt die oplegging in feite neer op verlenging van een daarnaast opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf met maximaal één jaar, dan wel alsnog oplegging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in gevallen waarin dat niet is beoogd. Enerzijds staat het voor de NVvR niet vast dat, indien de rechter op deze grond afziet van een schadevergoedingsmaatregel, daarmee de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat voor de door het beslag veroorzaakte schade zonder meer gegeven is. Anderzijds blijft het naar de mening van de NVvR van belang dat het leggen van conservatoir beslag als hier bedoeld de rechter vrij laat (en behoort te laten) al dan niet een schadevergoedingsmaatregel op te leggen.² De NVvR adviseert u de onderhavige passage te heroverwegen. Terecht wordt overigens in die passage gesteld dat de Staat en niet het slachtoffer van het misdrijf degene is die het risico van aansprakelijkheid loopt indien het in het kader van de opsporing gelegde conservatoir beslag niet wordt gevolgd door een onherroepelijke veroordeling tot een schadevergoedingsmaatregel of door een onherroepelijke strafbeschikking die tot schadevergoeding verplicht. Dit zou, bij invoering van de voorgestelde regeling, aan slachtoffers

¹ Volwassenenstrafrecht; in het jeugdstrafrecht geldt die verplichting niet; zie art 77l Sr.

² Zie ook: Gerechtshof 's-Gravenhage 21 december 2010, LJN BP0795.

duidelijk moeten worden gemaakt. De aarzeling van slachtoffers om te kiezen voor een (naar huidig recht: door henzelf te leggen, civielrechtelijk) conservatoir beslag zou wellicht deels kunnen worden verklaard door de vrees voor aansprakelijkheid.

2.5.1. Het in art. 103a Sv voorgestelde “preconservatoire” beslag, te leggen door een opsporingsambtenaar bij gelegenheid van de aanhouding van een verdachte, is in feite een conservatoir beslag met alle gevolgen van dien (waaronder de toepasselijkheid van art. 198 Sr). Dit preconservatoire beslag kan worden gelegd vóórdat de rechter-commissaris machtiging heeft verleend tot het leggen van conservatoir beslag. De machtiging heeft dan terugwerkende kracht. De NVvR veronderstelt voorsnog dat een weigering van de rechter-commissaris om machtiging tot conservatoir beslag te verlenen met terugwerkende kracht de rechtskracht ontnemt aan het eerdere preconservatoire beslag. Hoe dan ook, de NVvR adviseert in de toelichting tot uitdrukking te brengen welk rechtsgevolg de beslissing van de rechter-commissaris voor het eerder gelegde preconservatoire beslag heeft.

2.5.2 In het vijfde lid van art. 103a Sv wordt verwezen naar “het tijdstip van de aanhouding als bedoeld in het eerste lid”. In het eerste lid wordt echter niet gesproken van aanhouding, maar van ontdekking op heterdaad. Door de regeling niet afhankelijk te maken van aanhouding van een verdachte wordt het nuttig effect groter, omdat zij dan ook kan worden toegepast (bijvoorbeeld) als de dader aan aanhouding weet te ontkomen, maar met achterlating van een - evt. dure - auto.

2.6. Het voorstel om in art. 36f Sr op te nemen dat betalingen door de veroordeelde in de eerste plaats strekken tot voldoening van de schadevergoedingsmaatregel en pas daarna tot voldoening van de boete, stemt overeen met hetgeen nu is bepaald in de Aanwijzing executie van het openbaar ministerie. Dit gedeelte van het wetsvoorstel geeft de NVvR geen reden tot commentaar.

2.7 In de financiële paragraaf wordt verondersteld, dat het leggen van conservatoir beslag beperkt wordt tot schadezaken waarin de schade naar verwachting meer dan € 5.000 beloopt. De NVvR merkt op dat dit in tegenspraak lijkt met het gestelde op p. 3/4 van de toelichting, waar wordt gesuggereerd dat de regeling mede bedoeld is in het belang van de Staat, waar deze de voorschotregeling ten behoeve van een slachtoffer heeft toegepast. Daarbij zal het immers vaak schades betreffen, die € 5.000 niet te boven gaan.

2.8 De uitwerking ten aanzien van rechtspersonen is op een aantal punten onscherp. Enerzijds suggereert de toelichting (p. 7) ten onrechte dat de eigenaar van een eenmanszaak geen natuurlijk persoon zou zijn. Aan de andere kant wordt gesteld (toelichting p. 4) dat, als de verdachte een rechtspersoon is, ook conservatoir beslag mogelijk is in geval van verdenking van een misdrijf waarvoor een boete van de derde categorie kan worden opgelegd. Deze uitleg van art. 23, zevende lid Sr komt de NVvR minder juist voor. Deze “opschaling” is pas bij de allerlaatste fase in het strafproces *mogelijk* aan de orde, namelijk bij het bepalen van de strafmaat; in het stadium van de beslaglegging is het hierop moeilijk anticiperen.

2.9 De NVvR is bepaald ongelukkig met de suggestie (toelichting p. 7) dat het openbaar ministerie hoger beroep *moet* instellen als geen schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, (alleen maar) om zo het conservatoir beslag te “redden”. Als geen maatregel wordt opgelegd omdat de behandeling van de civiele vordering een onevenredige belasting van het strafgeding oplevert of - nog duidelijker - omdat de vordering inmiddels betaald is, dan zal dat in hoger beroep niet anders zijn. Ook zou het openbaar ministerie van hoger beroep moeten kunnen afzien als de rechter op grond van de hiervoor onder punt 2.4 aangegeven reden van oplegging van een schadevergoedingsmaatregel afziet. Naast de evidente nadelen van het óók niet onherroepelijk worden van de rechterlijke beslissing in de hoofdzaak merkt de NVvR bovendien op dat ook de door het beslag veroorzaakte schade alleen maar zal oplopen.

3. Commentaar bij de voorgestelde 'slachtoffertax'


3.1. De voorgestelde bepaling in art. 38z Sr over een verplichte bijdrage aan de Staat voor de kosten van dienstverlening aan slachtoffers is enigszins een vreemde eend in de bijt van een wetsvoorstel dat het conservatoir beslag wil regelen.

3.2. Eind jaren '80 en begin jaren '90 zijn voorstellen gedaan om de rechter de bevoegdheid te geven, te bepalen dat een deel van de boete wordt aangewend ten behoeve van de schadevergoeding voor het slachtoffer. Bij de Wet Terwee is, zoals bekend, in de plaats daarvan een schadevergoedingsmaatregel ingevoerd (art. 36f Sr). De regering was van oordeel dat een afzonderlijke schadevergoedingsstraf (later: schadevergoedingsmaatregel) beter de relatie tussen het misdrijf en de schade tot uitdrukking brengt dan een reservering van een gedeelte van de boeten³. Bovendien wordt niet in elke zaak een geldboete opgelegd.

3.3. In diezelfde periode zijn voorstellen gedaan om een zgn. 'slachtoffertax' in te voeren: een opslag op alle geldboetes en transactiebedragen, ongeacht de aard van het delict. Uit deze opslag zouden algemene voorzieningen ten behoeve van slachtoffers kunnen worden bekostigd. Van invoering van een slachtoffertax is destijds afgezien. Het voornaamste bezwaar was de onduidelijkheid of het gaat om de oplegging van een extra straf [door de rechter] dan wel om een vorm van belastingheffing⁴, met alle gevolgen van dien. In het nu voor advies voorgelegde voorstel bestaat hierover geen duidelijkheid. Met name is in art. 38z Sr niet helder of de strafrechter deze betalingsverplichting moet opnemen in zijn vonnis (resp. of de officier van justitie deze verplichting moet opnemen in de strafbeschikking) dan wel of van rechtswege een betalingsverplichting aan de Staat ontstaat. Ook overigens is de voorgestelde regeling niet of nauwelijks uitgewerkt. Zo is bijv. niet duidelijk of vervangende hechtenis mogelijk is bij het niet betalen van de verhoging. Ook ontbreekt in de toelichting op het wetsvoorstel (p. 8) enige aanwijzing omtrent het overgangsrecht: geldt de verhoging ook voor feiten die zijn gepleegd vóór de datum van inwerkingtreding (vgl. art. 1 Sr)?

3.4. Naar huidig recht bestaat reeds de mogelijkheid dat de rechter de bijzondere voorwaarde stelt van storting van een som gelds in het Schadefonds geweldsmisdrijven, respectievelijk ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt de belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen (zie art. 14c Sr). Hiervan kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt indien het slachtoffer geen schadevergoeding wenst of indien de identiteit van het slachtoffer niet bekend is. Voor de NVvR is niet duidelijk wat de meerwaarde van dit onderdeel van het wetsvoorstel is boven deze bestaande wettelijke mogelijkheid. Bij slachtofferloze delicten ligt de voorgestelde opslag niet voor de hand. Ook als bezuinigingsmaatregel is het voorstel niet adequaat: in gevallen waarin het strafbare feit schade heeft toegebracht aan een orgaan van openbaar bestuur of andere collectiviteit (bijv. gevallen van bijstandsfraude) gaat de voorgestelde opslag ten koste van de verhaalsmogelijkheden voor het gedupeerde orgaan. Bovendien valt te verwachten dat, nu veel verdachten niet bijzonder draagkrachtig zijn, de opgelegde boetes navenant zullen dalen. De NVvR adviseert het voorgestelde art. 38z Sr te laten vervallen of grondig opnieuw te bezien.

Namens het bestuur van de NVvR,
de wetenschappelijke commissie,


R. van den Heuvel
voorzitter a.i.

³ MvT Wet Terwee, Kamerstukken II 1989/90, 21 345, nr. 3, blz. 18.

⁴ Laatstelijk hierover: C.J. Maas-de Waal, Voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven, Den Haag: SCP, 2006, blz. 116.