

Vergaderjaar 2011–2012

33 295

Aanpassing van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de uitvoeringswet Internationaal Strafhof in verband met de introductie van de mogelijkheid conservatoir beslag te leggen op het vermogen van de verdachte ten behoeve van het slachtoffer

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**Algemeen***Doel van het wetsvoorstel*

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de staat conservatoir beslag legt op het vermogen van de verdachte van een misdrijf waarvoor een geldboete van de vierde categorie of hoger kan worden opgelegd. Het beslag strekt tot bewaring van het recht op verhaal voor een terzake van zo'n misdrijf op te leggen schadevergoedingsmaatregel als bedoeld in artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Die maatregel betreft het betalen van een som geld aan de staat ten behoeve van het slachtoffer. De staat keert het ontvangen bedrag uit aan het slachtoffer. De maatregel kan op grond van artikel 36f, tweede lid, Sr alleen maar worden opgelegd, indien de verdachte ten opzichte van het slachtoffer gehouden is de ten gevolge van het misdrijf geleden schade te vergoeden op grond van het burgerlijke recht (onrechtmatige daad).

Door reeds tijdens het opsporingsonderzoek conservatoir beslag te leggen kan worden voorkomen dat de verdachte zijn vermogen vervreemdt of bezwaart, voordat hij daadwerkelijk definitief wordt veroordeeld tot een schadevergoedingsmaatregel, of voor het onherroepelijk worden van de strafbeschikking waarbij de schadevergoeding wordt opgelegd. De verhaalsmogelijkheid ten behoeve van het slachtoffer kan door het leggen van conservatoir beslag behouden blijven. Het conservatoir beslag mag niet oneigenlijk worden gebruikt. De maatregel noch het daarop vooruitlopende beslag is een straf ook al kan de dader het onder omstandigheden als zodanig ervaren. Centraal staat namelijk niet leedtoevoeging doch herstel in de rechtmatige toestand (vgl. Kamerstukken II, 1989/90, 21 345, nr. 3, blz. 5).

Het wetsvoorstel geeft invulling aan het Regeerakkoord waarin het kabinet aankondigt dat er een beslagtitel in het strafrecht komt om in een vroeg stadium beslag te leggen op middelen van verdachten die onder meer ten goede kunnen komen aan de schadevergoeding van slachtoffers. De voorstellen sluiten aan op de wetgeving waarbij de positie van het slachtoffer in het straf(proces)recht is verbeterd (Wet tot wijziging van het

Inhoud en achtergrond van de belangrijkste voorgestelde wijzigingen

Volgens geldend recht kan de staat al conservatoir beslag leggen tot bewaring van het recht tot verhaal voor een terzake van het misdrijf, waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd, op te leggen geldboete (artikel 94a, eerste lid, Sv). Ook kan de staat bij dergelijke misdrijven conservatoir beslag leggen tot bewaring van het recht tot verhaal voor een naar aanleiding van het misdrijf op te leggen verplichting tot betaling van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 94a, tweede lid, Sv). Het wetsvoorstel dat het leggen van conservatoir beslag door de staat ten behoeve van slachtoffers regelt, sluit in de verdere uitwerking bij de al bestaande mogelijkheden conservatoir beslag te leggen aan.

Het wetsvoorstel regelt ook dat de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel ten behoeve van het slachtoffer vóór een ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel ten behoeve van de staat gaat. Het wetsvoorstel bepaalt daartoe in artikel 36e, achtste lid, Sr dat bij de bepaling van de omvang van het bedrag waarop het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt geschat in mindering wordt gebracht: de verplichting tot betaling aan de staat van een som gelds ten behoeve van het slachtoffer. Bij het herstel in de rechtmatige toestand moet dus eerst het slachtoffer worden gecompenseerd.

Het wetsvoorstel regelt in artikel 36f, vierde lid, Sr eveneens dat de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel ten behoeve van het slachtoffer vóór een boete ten behoeve van de staat gaat. Als het zover komt dat het vermogen van de veroordeelde moet worden uitgewonnen, dan wordt van de opbrengst dus eerst het slachtoffer gecompenseerd. Het restant van de opbrengst komt ten goede aan de staat ter voldoening van de door de rechter opgelegde boete.

Het wetsvoorstel borgt met beide laatstgenoemde wijzigingsvoorstellen zoveel mogelijk dat het slachtoffer van een misdrijf de daardoor geleden schade ook vergoed kan krijgen van de dader. Het middellijke recht op schadevergoeding van het slachtoffer komt, anders gezegd, speciale preferentie toe. Die preferentie is overigens beperkt tot het strafrecht. Van speciale preferentie ten opzichte van mogelijke vorderingen van andere schuldeisers jegens de veroordeelde (belastingenschuld, alimentatieachterstand, schadevergoedingsvordering van een ander slachtoffer en dergelijke) is nooit sprake geweest (vgl. Kamerstukken II, 1990/91, 21 345, nr. 5, blz. 24). Het wetsvoorstel beoogt niet daarin verandering te brengen. De Nederlandse Orde van Advocaten heeft er terecht op gewezen dat het wetsvoorstel met beide laatstgenoemde wijzigingsvoorstellen niet meer doet dan de bestaande praktijk codificeren. De Vereniging voor Advocaten voor Slachtoffers van Personenschade (ASP) heeft in aanvulling daarop terecht opgemerkt dat dit vanuit rechtszekerheidsperspectief tot aanbeveling strekt.

Plaats voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de bestaande mogelijkheden tot schadevergoeding aan het slachtoffer

Slachtoffer in de strafvorderlijke betekenis van het woord is degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden. Met het slachtoffer wordt gelijk gesteld de rechtspersoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden (vgl. artikel 51a van het Wetboek van Strafvordering (Sv)).

Het slachtoffer kan langs strafrechtelijke weg worden gecompenseerd voor de geleden schade door: (1) toewijzing door de strafrechter van een civiele vordering strekkende tot schadevergoeding van het slachtoffer ex artikel 51f Sv en (2) oplegging door de strafrechter van de schadevergoedingsmaatregel ex artikel 36f Sr. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat het daarnaast ook nog mogelijk is dat de rechter als bijzondere voorwaarde de gehele of gedeeltelijke vergoeding oplegt van de door het strafbare feit veroorzaakte schade (art. 14c, tweede lid, sub 1, Sr). Verder kan het OM opbrengsten uit een vordering ex art. 36e Sr ten goede doen laten komen aan het slachtoffer. De rechter kan op grond van art. 577b, tweede lid, Sv bevelen dat een bepaald ontnemingbedrag geheel of gedeeltelijk wordt teruggeven aan een benadeelde derde.

Op grond van artikel 51f Sv kan het slachtoffer zich als benadeelde partij in het strafproces voegen met een civielrechtelijke vordering tot schadevergoeding. In feite gaat het om een civielrechtelijke procedure die is ingebed in een strafrechtelijke procedure. In die procedure probeert het slachtoffer de ten gevolge van het strafbare feit geleden schade op de vermeende dader te verhalen. Als de rechter de vordering van het slachtoffer toewijst, dan levert dat – zodra de uitspraak onherroepelijk is geworden – een executoriale titel op. Die titel kan na de betekening ervan ten aanzien van de dader worden tenuitvoergelegd in overeenstemming met het daarover bepaalde in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Op grond van artikel 36f, eerste lid, Sr kan de dader ook de verplichting worden opgelegd tot betaling aan de staat van een som geld ten behoeve van het slachtoffer. Met de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel is het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) belast. De staat keert het ontvangen bedrag vervolgens uit aan het slachtoffer. Op grond van artikel 36f, tweede lid, Sr kan de maatregel worden opgelegd als de verdachte jegens het slachtoffer op grond van het civiele recht aansprakelijk is voor de schade die door het strafbare feit is toegebracht. De schadevergoedingsmaatregel kan door de strafrechter op vordering van de officier van justitie, op verzoek van het slachtoffer of ambtshalve, worden opgelegd. Voor het opleggen van de strafmaatregel is dus niet vereist dat het slachtoffer zich ook in de strafrechtelijke procedure heeft gevoegd. De strafrechter zal echter geen maatregel opleggen als het slachtoffer heeft aangegeven daarop geen prijs te stellen of zijn vordering onbekend is. In de praktijk zal het ook doorgaans zo zijn dat het slachtoffer zich heeft gevoegd met een vordering tot schadevergoeding en de officier van justitie een schadevergoedingsmaatregel vordert. In vergelijking met een toewijzing van de civielrechtelijke vordering, biedt de schadevergoedingsmaatregel aan het slachtoffer het voordeel dat het CJIB de tenuitvoerlegging overneemt. De tenuitvoerlegging vindt plaats in overeenstemming met het bepaalde in het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering.

Het komt voor dat een veroordeelde in gebreke blijft de aan hem opgelegde maatregel als bedoeld in artikel 36f Sr te voldoen. Op grond van het geldende recht kan in dat geval ten aanzien van hem vervangende hechtenis worden tenuitvoergelegd. Die tenuitvoerlegging ontheft hem echter niet van de plicht het slachtoffer schadeloos te stellen. Het slachtoffer moet in dat geval zelf een deurwaarder inschakelen om schadeloos te worden gesteld. De staat (het CJIB) beschikt dan niet meer over verdergaande dwangmiddelen om betaling van de veroordeelde te verkrijgen.

Om het slachtoffer van een gewelds- en/of zedenmisdrijf tegemoet te komen, heeft de overheid een voorschotregeling in het leven geroepen (Stb. 2010, 211, inwerkingtreding 1 januari 2011). Op grond van die regeling krijgt het slachtoffer, indien de veroordeelde niet of niet volledig binnen acht maanden na het onherroepelijk worden van een uitspraak waarbij de schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, aan zijn verplichting

heeft voldaan, het resterende bedrag via het CJIB uitgekeerd. Rechtspersonen kunnen in tegenstelling tot natuurlijke personen geen beroep op de voorschotregeling doen. Voorzien is dat de voorschotregeling in 2016 wordt uitgebreid van het slachtoffer van een gewelds- en/of zedenmisdrijf naar het slachtoffer van een ander misdrijf. Aan de uitkering aan het slachtoffer van een ander misdrijf dan een gewelds- en/of zedenmisdrijf is een plafond gesteld van € 5000. Het plafond kan bij algemene maatregel van bestuur worden verhoogd.

Verder vormt het Schadefonds geweldsmisdrijven nog een vangnet voor slachtoffers zonder bekende dader. Ook biedt het fonds slachtoffers een mogelijkheid een tegemoetkoming in de schade te ontvangen wanneer het strafproces veel tijd in beslag neemt of de opgelegde schadevergoedingsmaatregel niet de gehele schade dekt.

Voorkomen moet uiteraard worden dat de dader geen verhaal biedt, omdat hij – anticiperend op zijn veroordeling en de verplichting de veroorzaakte schade te vergoeden – van de gelegenheid gebruik maakt zijn vermogen te vervreemden of te bezwaren. Het wetsvoorstel regelt daarom dat de staat conservatoir beslag op zijn vermogen kan leggen opdat het verhaalsrecht van het slachtoffer behouden blijft. De vergoeding van de door slachtoffers van misdrijven geleden schade vindt plaats op een wijze die voor slachtoffers zo min mogelijk belastend is.

Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid van het slachtoffer om langs civielrechtelijke weg de door het misdrijf geleden schade te verhalen onverlet. Zo nodig kan daarop vooruitlopend conservatoir beslag worden gelegd. Een strafvorderlijk verhaalsbeslag en een civielrechtelijk verhaalsbeslag kunnen samenlopen. Cumulatief beslag is mogelijk tot de verkoop van de beslagen goederen op grond van een executoriale titel. Nadien kan nog beslag worden gelegd op de opbrengst van de verkoop. Aantekening verdient dat in dat geval niet wordt meegedeeld in de verdeling van de opbrengst. Er kan slechts verhaal worden genomen op wat er na verdeling overblijft.

Als de beslaglegger merkt dat er al conservatoir verhaalsbeslag rust op het in beslag te nemen voorwerp, dan moet het conservatoir verhaalsbeslag opnieuw worden betekend aan de deurwaarder die het voorwerp eerder in beslag nam onder vermelding van de aard en de hoogte van de vordering overeenkomstig de artikelen 712 juncto 457, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv).

Is het oudere beslag een strafvorderlijk verhaalsbeslag, dan moet het nieuwere beslag opnieuw worden betekend aan het parket van het openbaar ministerie bij de rechtbank waar de strafzaak is of wordt behandeld overeenkomstig de artikelen 712 juncto 457, tweede lid, Rv.

Juridisch kader strafrechtelijke conservatoir beslag door de staat ten behoeve van het slachtoffer

Het conservatoir beslag wordt gelegd met het oog op een schadevergoedingsmaatregel als bedoeld in artikel 36f Sr. In de praktijk worden zulke schadevergoedingsmaatregelen opgelegd bij misdrijven waarvoor een geldboete van de vierde categorie of hoger kan worden opgelegd, zo blijkt uit cijfers van het CJIB. Daarom is ervoor gekozen dat het leggen van conservatoir beslag is toegestaan bij misdrijven waarvoor een geldboete van de vierde categorie of hoger kan worden opgelegd. Is de verdachte een rechtspersoon, dan lijkt blijkens artikel 23, zevende lid, Sr ook conservatoir beslag mogelijk ingeval van verdenking van een misdrijf waarvoor een boete van de derde categorie kan worden opgelegd. De Nederlandse vereniging voor rechtspraak heeft er evenwel terecht op gewezen dat die toepassing pas in de allerlaatste fase van het strafproces, namelijk bij het bepalen van de strafmaat, mogelijk aan de orde is. Bij het leggen van conservatoir beslag kan en wordt daarop dan ook niet

geanticipeerd. De bestaande mogelijkheden conservatoir beslag te leggen (met het oog op een geldboete respectievelijk met het oog op de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel) kennen een vergelijkbare inperking.

Omdat het conservatoir beslag is gekoppeld aan een schadevergoedingsmaatregel werken de vereisten die aan zo'n maatregel worden gesteld door. Op grond van het eerste lid van artikel 36f Sr kan de rechter alleen maar een maatregel opleggen als de verdachte ook wordt veroordeeld. Als de verdachte niet wordt veroordeeld, bijvoorbeeld omdat de zaak door politie of justitie wordt geseponeerd of omdat de verdachte wordt vrijgesproken, dan komt een eventueel gelegd beslag van rechtswege te vervallen.

Artikel 36f, tweede lid, Sr bepaalt dat de rechter een schadevergoedingsmaatregel kan opleggen als de verdachte jegens het slachtoffer naar burgerlijk recht aansprakelijk is voor de schade die door het strafbare feit is veroorzaakt. Niet elke strafrechtelijke procedure leent zich voor de beantwoording van die vraag. Uit artikel 361 Sv blijkt namelijk dat de strafrechtelijke procedure er niet onevenredig door mag worden belast. Het slachtoffer dat een omvangrijke of complexe vordering op de dader heeft, doet er goed aan zelf – los van de strafzaak – een civiele procedure aan te spannen. Als de verdachte in de strafrechtelijke procedure wordt veroordeeld, dan kan dat uiteraard als bewijs dienen in de civielrechtelijke procedure. Het is mogelijk om vooruitlopend op die procedure conservatoir beslag te leggen op het vermogen van de verdachte (of een derde) tot behoud van het recht op verhaal. Het slachtoffer zal de voorzieningenrechter van de rechtbank om het daarvoor noodzakelijke verlot moeten verzoeken.

Op grond van artikel 94a, eerste lid, Sv kan al conservatoir beslag worden gelegd op het vermogen van een verdachte tot bewaring van het recht tot verhaal voor een door de rechter op te leggen geldboete. Op grond van artikel 94a, tweede lid, Sv kan ook al conservatoir beslag worden gelegd op het vermogen van de verdachte (of een derde) tot bewaring van het recht tot verhaal voor een verplichting tot betaling van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Voorgesteld wordt in derde lid van artikel 94a Sv te bepalen dat ook conservatoir beslag kan worden gelegd op het vermogen van de verdachte (of een derde) tot bewaring van het recht op verhaal voor een door de rechter op te leggen schadevergoedingsmaatregel.

Artikel 94c Sv verklaart de vierde Titel van het derde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van overeenkomstige toepassing wanneer beslag wordt gelegd op grond van artikel 94a Sv. Dezelfde bepaling geeft aan welke regels uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering juist toepassing missen. Zo is voor het leggen van beslag onder andere geen verlot van de voorzieningenrechter vereist. Ook behoeft er geen vrees voor verduistering te bestaan (onderdeel a). Ook de regels betreffende termijnen waarbinnen de eis in de hoofdzaak moet worden ingesteld missen toepassing (onderdeel c). Als conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer wordt gelegd, dan is artikel 94c Sv onverkort van toepassing.

Om de belangen van de verdachte, beslagene en andere belanghebbenden te beschermen bepaalt artikel 103 Sv dat conservatoir beslag alleen kan worden gelegd nadat de rechter-commissaris, op vordering van de officier van justitie, daarvoor een schriftelijke machtiging heeft verleend. Die machtiging moet door de officier van justitie of door de gerechtsdeurwaarder aan de verdachte worden betekend. Als beslag onder een derde wordt gelegd dan moet het beslag ook aan hem worden betekend. Als conservatoir beslag ten behoeve van slachtoffers van misdrijven wordt gelegd, dan is artikel 103 Sv onverkort van toepassing.

De artikelen 118a en 552a Sv zijn ook van toepassing als conservatoir beslag ten behoeve van slachtoffers van misdrijven is gelegd. Op grond van artikel 118a Sv kan het openbaar ministerie ambtshalve of op verzoek van de beslagene of een andere belanghebbende een voorwerp onder zekerheidsstelling teruggeven. Artikel 552a Sv geeft een belanghebbende de mogelijkheid zich schriftelijk te beklagen over een inbeslagneming, gebruik van inbeslaggenomen voorwerpen en het uitblijven van een last tot teruggave. Aan het openbaar ministerie heb ik verzocht te bevorderen dat deze bevoegdheid zo veel mogelijk wordt benut.

Als een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, dan gaat een met het oog daarop gelegd conservatoir beslag over in een executoriaal beslag zodra de maatregel onherroepelijk is geworden en de uitspraak of beschikking behoorlijk is betekend aan de veroordeelde en ingeval van derdenbeslag ook aan de derde. Aangenomen dat alle voorwaarden voor oplegging van een schadevergoedingsmaatregel zijn vervuld, ligt het voor de hand dat de rechter ook zo'n maatregel oplegt als met het oog daarop conservatoir beslag is gelegd. De Nederlandse vereniging voor rechtspraak heeft er terecht op gewezen dat de rechter soms voorziet dat de dader, gelet op zijn persoon en financiële draagkracht, de veroorzaakte schade niet geheel kan vergoeden. Oplegging van een schadevergoedingsmaatregel voor de veroorzaakte schade impliceert dan de facto een vrijheidsbenemende straf (vervangende hechtenis). De wet staat er niet aan in de weg dat de rechter in zo'n geval de schadevergoedingsmaatregel beperkt tot de hoogte van het gelegde beslag. Daarnaast kan de rechter een vordering strekkende tot schadevergoeding toewijzen. Als de rechter namelijk niet een schadevergoedingsmaatregel oplegt, dan vervalt het beslag, zodra de uitspraak onherroepelijk is geworden, van rechtswege. Bovendien is het conservatoir beslag alsdan in de regel met terugwerkende kracht onrechtmatig. De staat is gehouden de schade die de beslagene door het beslag heeft geleden te vergoeden. Het gaat om een zogenaamde risicoaansprakelijkheid. Dat betekent dat de beslagene niet hoeft te stellen en te bewijzen dat de staat schuld heeft. De beslagene moet in beginsel wel stellen en bewijzen dat hij schade heeft geleden en dat de geleden schade een gevolg is van het beslag. Als de verdachte/dader al dan niet onder invloed van het door de staat gelegde beslag besluit om de schade aan het slachtoffer te vergoeden nog voordat hij daartoe door de rechter wordt veroordeeld, dan heeft hij uiteraard geen recht op schadevergoeding als de staat het gelegde beslag meteen heeft opgeheven.

Voorwaarden conservatoir beslag

Voor het leggen van conservatoir beslag moet een aantal voorwaarden zijn vervuld. Er moet een misdrijf zijn gepleegd waarvoor een geldboete van de vierde categorie of hoger kan worden opgelegd. Er is een verdachte van dat misdrijf die over vermogen beschikt waarop beslag kan worden gelegd. Verder moet er een slachtoffer zijn dat schade heeft geleden ten gevolge van het misdrijf. Als het slachtoffer de geleden schade op de dader wil verhalen, dan dient hij zijn vordering doorgaans in door het door de minister van Veiligheid en Justitie vastgestelde schadeformulier, dat hem door de politie of het openbaar ministerie is toegezonden, in te vullen en op te sturen naar het openbaar ministerie. Hij kan daarbij worden bijgestaan door gekwalificeerde medewerkers van Slachtofferhulp Nederland. Desgewenst kan in ingewikkelder zaken ook van een (gespecialiseerde) advocaat gebruik worden gemaakt. Het schadeformulier zal zo worden aangepast dat daarop ook kan worden aangegeven of het slachtoffer wil dat de staat eventueel conservatoir beslag op het vermogen van de verdachte legt. Een ingevuld schadeformulier kan dienstbaar zijn bij het maken van een afweging of al dan niet

beslag moet worden gelegd. Het strekt dan ook tot aanbeveling om het slachtoffer zo spoedig mogelijk zo'n formulier toe te zenden. Dat sluit ook aan bij het streven om 70% van de standaardzaken binnen een maand af te doen, waarbij het belang van het slachtoffer bij de beoogde versnelling van de afdoening van de zaak tegen de verdachte door politie en justitie niet uit het oog mag worden verloren.

Aanwijzing openbaar ministerie

Het openbaar ministerie heeft aangegeven bereid te zijn om de bevoegdheid conservatoir beslag te leggen ten behoeve van slachtoffers van misdrijven in een aanwijzing verder uit te werken. Het ligt voor de hand dat daarbij aansluiting wordt gezocht bij de bestaande aanwijzing die betrekking heeft op het leggen van conservatoir beslag met het oog op ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (Staatscourant 27 februari 2009, nr. 40). De wijze waarop van de nieuwe beslagtitel voor slachtoffers gebruik wordt gemaakt, kan op een vergelijkbare wijze worden ingekaderd. Dat betekent onder meer dat van de bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt in zaken waarbij de schade € 5000 of meer beloopt. Het openbaar ministerie heeft er terecht op gewezen dat de inning van schadevergoedingsmaatregelen tot het genoemde bedrag over het algemeen genomen bevredigend wordt afgewikkeld door het CJIB. Omdat het om een aanwijzing gaat, kan daarvan onder omstandigheden uiteraard wel worden afgeweken. De voorgestelde regeling is dus geen «one size fits all». Maatwerk is mogelijk. In de aanwijzing zal de vraag onder ogen worden gezien of en, zo ja, onder welke voorwaarden en omstandigheden het openbaar ministerie hoger beroep moet instellen als geen schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, omdat het met het oog daarop gelegde conservatoir beslag anders, zodra de uitspraak onherroepelijk is geworden, van rechtswege vervalt en het beslag alsdan bovendien onrechtmatig is althans zou kunnen zijn. Verder ligt het voor de hand dat in de aanwijzing wordt vastgelegd dat de staat alleen conservatoir beslag legt voor slachtoffers die natuurlijke personen zijn (vgl. artikel 36f, zesde lid, van het Wetboek van Strafrecht). Het gaat om richtsnoeren waarvan in voorkomend geval uiteraard kan worden afgeweken (bijvoorbeeld in het geval dat het gaat om een besloten vennootschap – het slachtoffer – waarbij alle aandelen worden gehouden door de eigenaar van de onderneming van die vennootschap).

Anticiperend beleid

Onderdeel van het vorig jaar gelanceerde programma «Afpakken crimineel vermogen» is meer gebruik te maken van de mogelijkheid conservatoir beslag te leggen met het oog op de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Bij de Wet van 31 maart 2011, Stb. 171, tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten ter verbetering van de toepassing van de maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (verruiming mogelijkheden voordeelontneming) zijn de mogelijkheden voor het leggen van conservatoir beslag ten behoeve van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel verruimd. De datum van inwerkingtreding is 1 juli 2011. Als de rechter niet alleen een ontnemingsmaatregel oplegt, maar ook een vordering strekkende tot schadevergoeding toekent en/of een schadevergoedingsmaatregel oplegt, dan staat niets eraan in de weg dat de staat bij de tenuitvoerlegging van het vonnis of arrest vrijwillig voorrang verleent aan de vergoeding van de geleden schade aan het slachtoffer. Het is met andere woorden mogelijk om een deel van het beoogde nuttig effect van het wetsvoorstel al te realiseren vooruitlopend op de inwerkingtreding namelijk in die gevallen waarin sprake is van samenloop. Ik zal er bij de betrokken ketenpartners uiteraard op

aandringen dat dit ook zoveel mogelijk gebeurt. De toegevoegde waarde van het wetsvoorstel bestaat er dan vooral uit dat het straks mogelijk wordt dat de staat zelfstandig conservatoir beslag ten behoeve van slachtoffers legt. Slachtoffers van misdrijven zijn dan niet langer afhankelijk van een toevallige samenloop met een ontnemingsmaatregel en een met het oog daarop gelegd beslag. Het leggen van conservatoir beslag behoeft niet beperkt te blijven tot de zaken waarin tevens een ontnemingsmaatregel wordt overwogen. Het gaat immers niet altijd om misdrijven waarmee financieel wederrechtelijk verkregen voordeel is behaald.

Bij het leggen van beslag ten behoeve van slachtoffers van misdrijven kunnen de vruchten worden geplukt van de investeringen die in het kader van het programma «Afpakken crimineel vermogen» zijn gedaan en de expertise die in het kader van dat programma is verworven. Het programma vormt een uitvloeisel van de maatregelen die zijn aangekondigd in de bijlage bij de brief van 13 december 2007 van de toenmalige minister van Justitie over de Bestrijding georganiseerde criminaliteit (Kamerstukken II 2007/08, 29 911, nr. 10).

Kosten en baten

Het noodzakelijk budget voor de voorbereiding en implementatie van de nieuwe beslagtitel ten behoeve van slachtoffers laat zich uit de huidige budgetten betalen. De omvang van additionele kosten is sterk afhankelijk van de aard en omvang van het aantal zaken waarin beslag wordt gelegd en het soort vermogen waar beslag op wordt gelegd. Eventuele financiële gevolgen zullen worden gedekt op de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Met het openbaar ministerie bezie ik op welke wijze de reikwijdte van de nieuwe beslagtitel in een aanwijzing kan worden ingekaderd, zodat de kosten van het beslag in verhouding staan tot de baten. Wanneer het leggen van conservatoir beslag beperkt wordt tot schadezaken waarin de schade naar verwachting meer dan € 5000 euro beloopt, blijven de kosten naar verwachting onder € 1 miljoen euro.

Consultatie¹

Het wetsvoorstel is ter consultatie aangeboden aan de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, het College van procureurs-generaal, het Centraal Justitieel Incasso Bureau, het ministerie van Financiën (Dienst Roerende Zaken), de Raad van Korpschefs, Slachtofferhulp Nederland en het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Ook ASP en Lanzas advocaten hebben van de gelegenheid gebruik gemaakt op het voorstel te reageren. De reacties hebben tot aanpassing van het wetsvoorstel geleid.

Op deze plaats zij nadrukkelijk vermeld dat naar aanleiding van de uitkomst van de consultatie is besloten te schrappen dat opsporingsambtenaren onder omstandigheden bevoegd zijn conservatoir beslag te leggen ten behoeve van het slachtoffer van een misdrijf vooruitlopend op een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie. Het College van Procureurs-Generaal, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten en de politie waren daarover zeer kritisch. Omdat in uitzonderlijke en spoedeisende gevallen (het schip, waarop in de haven beslag moet worden gelegd, vaart bijna uit) ook beslag moet kunnen worden gelegd, wordt voorgesteld dat alsdan een mondelinge machtiging van de rechter-commissaris kan worden volstaan. Ook in in heterdaadsituaties kunnen dan daadkrachtig en effectief maatregelen worden getroffen onder behoud van de nodige rechtsstatelijke waarborgen. De rechter-commissaris zal de mondeling verleende machtiging achteraf op schrift stellen. Het voorstel strekt zich niet alleen uit over het conservatoir beslag ten behoeve van slachtoffers

¹ De ontvangen adviezen zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van misdrijven. Het voorstel strekt zich ook uit over de al bestaande mogelijkheden om conservatoir beslag te leggen. Voorts zij nadrukkelijk vermeld dat mede naar aanleiding van de uitkomst van de consultatie is besloten het voorstel dat verdachten die door de rechter zijn veroordeeld voor een misdrijf, dan wel degenen tegen wie het OM een strafbeschikking wegens een misdrijf heeft uitgevaardigd en die vatbaar is voor tenuitvoerlegging, zullen worden verplicht om ook een forfaitair bedrag te storten op rekening van de staat ten behoeve van de dienstverlening aan slachtoffers uit dit wetsvoorstel te lichten. Een beleidsnota ter onderbouwing zal worden voorbereid; op grond daarvan zal afzonderlijk tot voortzetting kunnen worden besloten.

Administratieve lasten

Het wetsvoorstel zal tot een toename van het aantal beslagleggingen leiden. Dit zal geen gevolgen hebben voor de administratieve lasten voor burgers. Dit zal wel gevolgen hebben voor de werkzaamheden van de officieren van justitie, rechter-commissarissen en hun werknemers. Ten aanzien van de gerechtsdeurwaarders zal het wetsvoorstel vermoedelijk weinig gevolgen hebben omdat in de praktijk vooral alles via de Officier van Justitie loopt.

Bij de implementatie van het wetsvoorstel zal met name worden ingezet op het leggen van beslag in die zaken waarin het schadebedrag naar verwachting boven de € 5000 euro zal komen. Slechts in enkele gevallen zal beslag worden gelegd bij een vermoedelijk schadebedrag lager is. Bijvoorbeeld wanneer de dader op heterdaad wordt betrapt en veel cash geld op zak heeft.

Uit cijfers van het CJIB blijkt dat er per jaar circa 600 zaken zijn waarin een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd voor een bedrag van meer dan € 5000 euro. In dit beperkt aantal zaken zitten ook zaken waarin de dader een zogenaamde «kale kip» is waardoor beslaglegging geen optie is. Daarnaast zitten in deze 600 zaken ook enkele zaken waarin de staat reeds beslag legt in het kader van een later op te leggen boete of ontnemingsvordering. Aan de andere kant zal naar verwachting op jaarbasis in enkele zaken beslag worden gelegd ten behoeve van het slachtoffer met een vermoedelijk schadebedrag van minder dan € 5000 euro.

Geconcludeerd kan worden dat het aantal zaken waarin beslag wordt gelegd ten behoeve van het slachtoffer op jaarbasis niet boven die 600 zaken zal uitkomen, waardoor de verzwaring van administratieve lasten gering zal zijn. Dit wordt ook bevestigd in de reactie van de Raad voor de Rechtspraak, waarin wordt gesteld dat op basis van 600 zaken het effect op de werklast bij de rechtspraak niet substantieel is.

Bovendien zal het leggen van beslag ten behoeve van het slachtoffer tot een lastenvermindering leiden bij andere professionals omdat na het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel direct uitgewonnen kan worden. Ten slotte zal het wetsvoorstel er ook toe leiden dat in sommige zaken burgers niet meer zelf via een civiele procedure beslag hoeven te leggen ten laste van de dader om het schadevergoedingsbedrag zeker te stellen.

Artikelen

Artikel I, onderdeel A

In artikel 94a, derde lid, Sv wordt de mogelijkheid geschapen dat de staat conservatoir beslag legt op voorwerpen van een verdachte van een misdrijf waarvoor een geldboete kan worden opgelegd van de vierde categorie of hoger. Het conservatoir beslag wordt gelegd met het oog op een schadevergoedingsmaatregel als bedoeld in artikel 36f van het

Wetboek van Strafrecht. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat dit betekent dat het beslag niet alleen kan worden gelegd ten behoeve van het slachtoffer van een misdrijf maar – onder omstandigheden – ook ten behoeve van de nabestaanden van het slachtoffer van een misdrijf. De regels die gelden voor het leggen van conservatoir beslag met het oog een geldboete of ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel zijn onverkort van overeenkomstige toepassing.

Het geldende artikel 94a, derde en vierde lid, Sv regelt onder welke voorwaarden en omstandigheden beslag kan worden gelegd op voorwerpen die aan een ander dan de verdachte toebehoren. Het derde en vierde lid worden vernummerd tot het vierde en vijfde lid. Aan het nieuwe vierde lid is toegevoegd dat het ook geldt wanneer conservatoir beslag ten behoeve van een slachtoffer wordt gelegd. In het nieuwe vijfde lid is een verwijzing aangepast in verband met de voornoemde vernummering. Daarmee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Artikel I, Onderdeel B

Voor alle vormen van conservatoir beslag geldt in de regel dat een ex ante schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris is vereist op vordering van de officier van justitie. In geval van ontdekking op heterdaad bestaat voor zo'n schriftelijke machtiging niet altijd tijd. Om toch daadkrachtig en effectief op te kunnen treden voor slachtoffers met behoud van de nodige rechtsstatelijke waarborgen voor verdachten, wordt voorgesteld dat dan met een ex ante mondelinge machtiging kan volstaan. Dat geldt ook wanneer conservatoir beslag wordt gelegd met het oog op een door de rechter op te leggen ontnemingsmaatregel en/of geldboete. De opsporingsambtenaar moet een proces-verbaal van inbeslagname opmaken. De verdachte of veroordeelde krijgt een bewijs van ontvangst. Dat geldt op grond van de voorgestelde regeling uiteraard ook voor een derde onder wie beslag is gelegd. De rechter-commissaris moet de mondeling gegeven machtiging op schrift stellen. De schriftelijke machtiging moet op de in het tweede lid bepaalde wijze achteraf worden betekend. Conservatoir beslag op voorwerpen bedoeld in artikel 94b, onder 3, waaronder onroerend goederen, op basis van een mondelinge machtiging is uitgesloten. De te dien aanzien voorgeschreven bijzondere formaliteiten moeten worden gerespecteerd.

Artikel I, Onderdeel C

De verwijzingen in artikel 126, vierde lid, Sv zijn aangepast. De inhoud en strekking van de bepaling is niet gewijzigd.

Artikel I, Onderdeel D

Artikel 126b Sv regelt dat de officier van justitie tijdens een strafrechtelijk financieel onderzoek bevoegd is om conservatoir beslag te leggen zonder verdere rechterlijke machtiging. De verleende rechterlijke machtiging tot instelling van het strafrechtelijk financieel onderzoek volstaat. Het strafrechtelijk financieel onderzoek is gericht op de bepaling van het door de verdachte wederrechtelijk verkregen voordeel. Voorgesteld wordt in artikel 126b Sv te verduidelijken dat inderdaad geen rechterlijke machtiging nodig is voor het leggen van conservatoir beslag met het oog op de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Voor het leggen van conservatoir beslag met het oog op de geldboete en/of met het oog een schadevergoedingsmaatregel is dus op grond van artikel 103 Sv een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris vereist. Dat er al een strafrechtelijk financieel onderzoek loopt, kan daaraan niet afdoen.

Artikel I, onderdeel E

Het komt voor dat bij een verdachte van misdrijf afkomstige voorwerpen op grond van artikel 94 Sv in beslag worden genomen. Als de verdachte van die voorwerpen afstand doet, dan kunnen zij als het belang van strafvordering zich daartegen niet verzet, door het openbaar ministerie worden teruggegeven aan de rechthebbende of ten behoeve van hem worden bewaard (artikel 116, tweede lid, onderdeel a respectievelijk b, Sv). Weigert de verdachte van de voorwerpen afstand te doen, dan kan het openbaar ministerie exact hetzelfde doen, maar niet dan nadat de verdachte in de gelegenheid is gesteld zijn beklag te doen over het voornemen van het openbaar ministerie de voorwerpen aan de rechthebbende terug te geven of voor hem te bewaren. Doet de verdachte niet (tijdig) beklag of wordt het beklag ongegrond verklaard, dan kan het openbaar ministerie het voornemen uitvoeren (artikel 116, derde lid, onderdeel a respectievelijk b, Sv). De wet geeft het openbaar ministerie nadrukkelijk de mogelijkheid om van misdrijf afkomstige teruggevonden voorwerpen alvast bij de rechthebbende in bewaring te geven. Dat de verdachte weigert van de voorwerpen afstand te doen en dat hij tegen het voornemen van het openbaar ministerie de voorwerpen terug te geven beklag heeft ingesteld, staan daaraan niet in de weg (artikel 116, vierde lid, Sv). Het kan voor de rechthebbende moeilijk aanvaardbaar zijn als het openbaar ministerie er de voorkeur aan geeft de behandeling van de door de verdachte geïnitieerde of te verwachten beklagprocedure af te wachten. Daarom wordt voorgesteld artikel 552a, eerste lid, Sv aan te passen zodat de rechthebbende over het niet toepassen van artikel 116, vierde lid, Sv door het openbaar ministerie zijn beklag kan doen. Andere belanghebbenden, onder wie de beslagene,, krijgen de mogelijkheid hun beklag te doen over het (voornemen tot) toepassen van de bevoegdheid van artikel 116, vierde lid, Sv. De wet staat er niet aan in de weg dat de beklagprocedures die kunnen worden geïnitieerd door de beslagene enerzijds en de rechthebbende anderzijds worden gecombineerd, zodat er geen sprake van een stijging van administratieve lasten en kosten die verband houden met het beklag.

Verder zal ik het openbaar ministerie verzoeken om de op onderhavige bepaling betrekking hebbende aanwijzing aan te passen voor zover daarin een terughoudend beleid wordt voorgestaan om voorwerpen aan de rechthebbende in bewaring te geven vooruitlopend op de beoogde teruggave. Uiteraard moet het openbaar ministerie een zekere beoordelingsvrijheid worden gelaten om anders te beslissen. In gevallen waarbij er terdege rekening mee moet worden gehouden dat de rechter zal oordelen dat de voorwerpen niet aan de beweerdelijke rechthebbende moeten worden teruggegeven, doet het openbaar ministerie er vanzelfsprekend niet verstandig aan de voorwerpen aan hem in bewaring te geven. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een situatie dat de verdachte kan aantonen dat hij de voorwerpen te goeder trouw van een derde heeft gekocht. Met de door mij voorgestane beleidswijziging wordt beoogd het herstel in de rechtmatige toestand te bespoedigen. De daarmee gepaard gaande administratieve lasten en kosten zijn beperkt, omdat van standaard bewaarderscontracten gebruik kan worden gemaakt.

Artikel I, onderdeel F

Artikel 574, eerste lid, bepaalt dat het verhaal, op voorwerpen in beslag genomen op grond van artikel 94a, geschiedt op de wijze als voorzien in het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering. In de redactie van de bepaling wordt verduidelijkt dat dit niet alleen geldt wanneer conservatoir beslag is gelegd met het oog op een geldboete maar ook wanneer conservatoir beslag is gelegd met het oog op een ontnemings- en/of schadevergoedingsmaatregel.

Artikel II, Onderdeel A

Een schadevergoedingsmaatregel kan samenlopen met een ontnemingsmaatregel. In artikel 36e, achtste lid, Sr wordt bepaald dat de inning van een ontnemingsmaatregel niet ten koste mag gaan van een schadevergoedingsmaatregel. Aan de inning van een schadevergoedingsmaatregel dient met andere woorden voorrang te worden verleend.

Artikel II, Onderdeel B

De wijziging in het eerste lid bevat een technische wijziging. De rechter kan een schadevergoedingsmaatregel en een straf opleggen. Gebleken is dat de Hoge Raad reeds enkele malen heeft overwogen dat de bewoordingen van het bestaande artikel 36f, eerste lid, niet toelaten dat aan een verdachte die door de rechter van alle rechtsvervolgning wordt ontslagen (bij voorbeeld omdat hij volledig ontoerekeningsvatbaar is verklaard en met een last op grond van artikel 37 Sr in een psychiatrisch ziekenhuis wordt opgenomen) een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd. Het betreft hier Hoge Raad 12 oktober 2004, NS 2004/389, en Hoge Raad 25 januari 2005, NS 2005/51. Hetzelfde geldt als de verdachte niet tot gevangenisstraf wordt veroordeeld, maar wel de maatregel tbs met dwangverpleging kan worden opgelegd. Onlangs wees de rechtbank te Breda dd 1 maart 2011, rekeninghoudend met deze rechtspraak, een vordering tot het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel af. Het voorgaande laat onverlet dat bij bewezenverklaring van het tenlastegelegde feit de door de benadeelde partij ingediende (civiele) vordering wel kan worden toegewezen. Knelpunt daarbij is dat in deze gevallen de benadeelde partij zelf voor de tenuitvoerlegging van de toegewezen eis moet zorgen. Als naast de toewijzing van de vordering ook een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, neemt het CJIB de inning van de vordering over. Ik acht het wenselijk dat in de wet duidelijkheid wordt verschaft over de uitleg van de term van «veroordeeld» in dit artikel, opdat de voorziening van de inning door het CJIB voor de benadeelde partij wordt opengesteld.

In artikel 36f Sr wordt een nieuw vierde lid ingelast dat regelt dat een schadevergoedingsmaatregel speciale preferentie toekomt ten opzichte van een boete. Betalingen aan de staat verricht strekken daarom eerst ter voldoening van de schadevergoedingsmaatregel en pas daarna ter voldoening van de boete.

Het geldende vierde tot en met het zevende lid worden vernummerd tot het vijfde tot en met het achtste lid. In verband met die vernummering was het noodzakelijk om een verwijzing in het nieuwe zesde lid aan te passen.

Artikel III

Aan artikel 36f Sr wordt een lid toegevoegd. De verwijzingen naar enkele leden van artikel 36f Sr in artikel 83 van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof zijn daartoe aangepast. De inhoud en strekking van dit artikel 83 blijven ongewijzigd.

Artikel IV

Het artikel regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven