

De staatssecretaris van Veiligheid en
Justitie
mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

datum 6 oktober 2011
doorkiesnummer 070 - 361 9721
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
uw kenmerk 5700004/11/6
onderwerp Advies conceptwetsvoorstel conservatoir beslag voor slachtoffers
bijlage(n) 2

www.rechtspraak.nl

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 8 juli 2011 met opgemeld kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) u te adviseren over het conceptwetsvoorstel betreffende het leggen van conservatoir beslag door de staat voor slachtoffers van misdrijven (het “**Wetsvoorstel**”).

Wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel geeft blijkens de Memorie van Toelichting (“**MvT**”) invulling aan een voornemen uit het Regeerakkoord. Het Wetsvoorstel maakt het, door middel van het invoegen van een nieuw lid in artikel 94a Sv, 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. Dit beslag strekt tot bewaring van recht op verhaal voor een ter zake van het betreffende misdrijf op te leggen schadevergoedingsmaatregel (art. 36f Sr).¹ 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.

Door reeds tijdens het opsporingsonderzoek conservatoir beslag te leggen kan volgens de MvT worden voorkomen dat de verdachte, voordat hij wordt veroordeeld tot een schadevergoedingsmaatregel, of het onherroepelijk worden van de strafbeschikking waarbij zo’n maatregel wordt opgelegd, zijn vermogen vervreemdt of bezwaart. De verhaalsmogelijkheid ten behoeve van het slachtoffer kan door het leggen van conservatoir beslag behouden blijven. Het conservatoir beslag strekt volgens de MvT niet alleen tot zekerheidstelling, maar kan ook fungeren als drukmiddel om in te stemmen met een snelle schaderegeling of te voldoen aan de voorwaarde: schadevergoeding aan het slachtoffer, als onderdeel van een strafbeschikking van het openbaar ministerie. De maatregel noch het daarop vooruitlopende beslag zijn een straf, ook al kan de dader het onder omstandigheden als zodanig ervaren (MvT p. 1).

Voor het leggen van het beslag is, conform de bestaande regelingen van conservatoir beslag in het strafrecht, een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris vereist. Het Wetsvoorstel introduceert daarnaast de mogelijkheid dat ook zonder voorafgaande machtiging van de rechter-

¹ Op grond van art. 94a Sv kan de staat momenteel conservatoir beslag leggen tot bewaring van het recht tot verhaal voor een ter zake van het misdrijf op te leggen geldboete en voor een naar aanleiding van het misdrijf op te leggen ontnemingsmaatregel.

datum 6 oktober 2011
pagina 2 van 16

commissaris beslag kan worden gelegd door een opsporingsambtenaar. In de MvT wordt dit “preconservatoir beslag” genoemd (MvT p. 5). Op grond van het voorgestelde artikel 103a Sv is “preconservatoir beslag” door een opsporingsambtenaar mogelijk ingeval van ontdekking op heterdaad van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris niet kan worden afgewacht. Dit beslag kan worden gelegd op roerende zaken die geen registergoederen zijn, en rechten aan toonder of order, die door de verdachte met zich mee worden gevoerd mits er gegronde vrees voor verduistering bestaat. Volgens de MvT moet dit “preconservatoir beslag” worden gezien als “niet meer dan een tijdelijke bevrozingsmaatregel” (MvT p. 10-11). De opsporingsambtenaar moet de voorwerpen samen met het proces-verbaal van inbeslagneming onverwijld ter beschikking van de officier van justitie stellen. De officier van justitie vordert, zo mogelijk gehoord het slachtoffer, uiterlijk binnen drie dagen en vijftien uur te rekenen vanaf het tijdstip van de aanhouding een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris tot handhaving van het beslag. De officier van justitie geeft de inbeslaggenomen voorwerpen onverwijld terug aan degene onder wie zij inbeslaggenomen zijn als geen machtiging wordt gevorderd of als geen machtiging wordt verleend.

Ten slotte regelt het Wetsvoorstel dat daders van misdrijven die door de rechter worden veroordeeld (of aan wie wegens een misdrijf een strafbeschikking wordt opgelegd die voor tenuitvoerlegging vatbaar is), worden verplicht om een bij ministeriële regeling te bepalen som gelds aan de staat te storten ten behoeve van de dienstverlening aan slachtoffers (een nieuwe titel IIB in het Wetboek van Strafrecht).

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

Advies

De Raad heeft kennisgenomen van het Wetsvoorstel. Dit geeft aanleiding tot het maken van opmerkingen. De Raad stelt de volgende twee algemene punten voorop:

- Het is van groot belang dat schade van slachtoffers van misdrijven wordt vergoed, en in het bijzonder dat de inning van een door de rechter opgelegde schadevergoedingsmaatregel niet wordt gefrustreerd doordat de (vermogende) veroordeelde in een eerder stadium zijn vermogen heeft vervreemd of bezwaard. Indien er zich bij de inning problemen voordoen, kan – afhankelijk van de omvang daarvan – de noodzaak ontstaan hiervoor een voorziening te treffen.
- Bij (conservatoir) beslag zijn fundamentele rechten van burgers in het geding. Het leggen van beslag vormt een inperking van het eigendomsrecht.³ Een dergelijke inperking hoort een legitiem maatschappelijk doel te dienen en in het concrete geval van tevoren door een rechter te worden getoetst. In alle bestaande vormen van conservatoir beslag in het civiele recht en in het strafrecht is in een dergelijke toetsing voorzien.⁴

Allereerst zal hieronder nader op deze punten worden ingegaan. Vervolgens zal worden ingegaan op andere aspecten van het Wetsvoorstel.

Noodzaak en doel van het Wetsvoorstel

Aan het Wetsvoorstel liggen tenminste de volgende twee veronderstellingen ten grondslag:

- de vergoeding van de schade die slachtoffers door misdrijven hebben geleden, in het bijzonder de inning van opgelegde schadevergoedingsmaatregelen, is in de praktijk problematisch, en wel vanwege het feit dat (vermogende) veroordeelden hun vermogen hebben vervreemd of bezwaard; en
- de mogelijkheid om in een vroeg stadium conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer te leggen, biedt hiervoor een oplossing.

De MvT bevat geen informatie over de mate waarin de schade die slachtoffers door misdrijven hebben geleden, wordt vergoed, en ook geen informatie over de praktijk van de inning van schadevergoedingsmaatregelen. De Raad constateert dat volgens het jaarbericht 2010 van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) 86,7% van de schadevergoedingsmaatregelen binnen drie jaar na instroom wordt afgedaan.⁵ Meer informatie is de Raad niet bekend, in het bijzonder niet over de hoogte van de niet afgedane schadevergoedingsmaatregelen, over de redenen waarom maatregelen niet konden worden afgedaan en over de vraag of de mogelijkheid om conservatoir beslag te leggen als bedoeld in het Wetsvoorstel hierin verandering zou hebben gebracht. Deze informatie is nodig om te kunnen beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van een probleem en zo ja, of het Wetsvoorstel daarvoor een oplossing zou bieden.

³ Zoals verankerd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

⁴ In het civiele recht is verloop van de voorzieningenrechter vereist (art. 700 Rv), in het strafrecht een machtiging van de rechter-commissaris (art. 103 Sv jo. art. 94a Sv). Voor het leggen van conservatoir beslag in het kader van een strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) is als zodanig niet (altijd) een afzonderlijke machtiging vereist, maar voor het instellen van een dergelijk onderzoek wel (art. 126, lid 3 Sv).

⁵ Zie <http://jaarbericht2010.cjib.nl/cijfers/schadevergoedingsmaatregelen.php#>.

Opmerking verdient daarnaast dat met de inwerkingtreding van de Wet versterking positie slachtoffers per 1 januari 2011 – zoals ook in de MvT is beschreven – de zogenoemde voorschotregeling is geïntroduceerd.⁶ Op grond van die regeling krijgt het slachtoffer van een gewelds- en/of zedenmisdrijf, 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. De Staat, en niet het slachtoffer, verhaalt het uitgekeerde bedrag vervolgens op de veroordeelde. Voorzien is dat de voorschotregeling in 2016 wordt uitgebreid naar slachtoffers van andere misdrijven.⁷ Aan de uitkering aan het slachtoffer van een ander misdrijf dan een gewelds- en/of zedenmisdrijf is een plafond gesteld van €5000,-.⁸ Het plafond kan bij algemene maatregel van bestuur worden verhoogd.

De Raad concludeert – bij gebrek aan indicaties die op het tegendeel wijzen – dat de inning van schadevergoedingsmaatregelen in de meeste gevallen niet problematisch verloopt, en tevens dat een slachtoffer van een gewelds- en/of zedenmisdrijf met de voorschotregeling ook nu al verzekerd is van vergoeding van de geleden schade, en vanaf 2016 ook een slachtoffer van een ander misdrijf tot een bedrag van €5000,-. Op grond hiervan is de Raad de noodzaak voor het Wetsvoorstel niet duidelijk, en evenmin het antwoord op de vraag of het Wetsvoorstel een legitiem maatschappelijk doel dient. De Raad adviseert om noodzaak en doel in de MvT nader te onderbouwen.

Voorafgaande rechterlijke tussenkomst wanneer fundamentele rechten in het geding zijn

Als gezegd zijn bij (conservatoir) beslag fundamentele rechten van burgers in het geding. Het leggen van beslag vormt een inperking van het eigendomsrecht. In lijn met de doelstelling van de Rechtspraak om bij te dragen aan de versterking van de rechtsstaat (zoals weergegeven in de Agenda van de Rechtspraak 2011-2014), is hierbij met het oog op de rechtsbescherming naar mening van de Raad in beginsel voorafgaande rechterlijke tussenkomst geboden.⁹

Het Wetsvoorstel bepaalt dat het beslag in beginsel wordt gelegd krachtens machtiging van de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie. Dit dient er volgens de MvT toe om de belangen van de verdachte, beslagene en andere belanghebbenden te beschermen (MvT p. 5). Het Wetsvoorstel introduceert echter tevens de mogelijkheid van het in de MvT als zodanig aangeduide “preconservatoir beslag”. De Raad merkt hierover op dat hij geen aanleiding ziet om in het onderhavige geval van de hoofdregel af te wijken, te meer gegeven het feit dat bij alle bestaande vormen van conservatoir beslag op dit moment is voorzien in een voorafgaande rechterlijke tussenkomst. De Raad is dan ook van mening dat in alle gevallen zou sprake moeten zijn van een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris. In de spoedeisende gevallen zou deze machtiging eventueel mondeling kunnen worden gegeven met schriftelijke vastlegging achteraf. Dit standpunt wordt hieronder nader toegelicht.

⁶ Stb. 2010, 211.

⁷ Op grond van het Uitvoeringsbesluit voorschot schadevergoedingsmaatregel, Stb. 2010, 311.

⁸ Idem.

⁹ De Agenda van de Rechtspraak 2011-2014 is te raadplegen via

<http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Agenda-van-de-Rechtspraak-2011-2014/Pages/default.aspx>.

Noodzaak preconservatoir beslag?

De veronderstelling die aan het “preconservatoir beslag” ten grondslag ligt, is dat er zich in de praktijk situaties (zullen) voordoen waarin aanleiding is om conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer te leggen en dat de schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris in deze situaties niet kan worden afgewacht. Deze veronderstelling wordt niet nader onderbouwd. Dit klemmt te meer omdat hiermee wordt afgeweken van de hoofdregel van voorafgaande rechterlijke tussenkomst bij conservatoir beslag. De Raad adviseert om, mocht deze mogelijkheid in het Wetsvoorstel worden gehandhaafd, de MvT aan te vullen met een onderbouwing hiervan, in het bijzonder met concrete feiten en omstandigheden die tot de invoering van “preconservatoir beslag” nopen.

Het beslag kan ook fungeren als drukmiddel

Als gezegd kan het voorgestelde conservatoir beslag volgens de MvT niet alleen dienen ter zekerheidstelling maar ook fungeren als drukmiddel om in te stemmen met een snelle schaderegeling of te voldoen aan een voorwaarde als onderdeel van een strafbeschikking van het openbaar ministerie (MvT p. 1). De Raad merkt hierover op dat het fungeren als drukmiddel vaak een bijkomend effect is van conservatoir beslag, en dat dit als neveneffect door de Hoge Raad is geaccepteerd. De Raad leidt uit de MvT af dat met het Wetsvoorstel het uitoefenen van druk op de verdachte expliciet wordt beoogd. Dit oogmerk verhoudt zich naar mening van de Raad moeizaam tot belangrijke strafrechtelijke beginselen als de onschuldpresumptie¹⁰ en het pressieverbod¹¹. Minst genomen zal de verdachte zich enerzijds afvragen of hij door mee te werken aan een spoedige schaderegeling niet tevens strafrechtelijk schuld bekent en anderzijds of hij door niet mee te werken zijn strafrechtelijke positie mogelijk nadelig beïnvloedt. De Raad is van mening dat het beslag slechts zou mogen dienen tot zekerheidstelling. Afhankelijk van de prudentie waarmee door politie en openbaar ministerie van de nieuwe mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt, maakt het voorgaande de noodzaak van een voorafgaande rechterlijke toets nog urgenter.

In het civiele recht zijn de eisen aan het leggen van beslag recent juist aangescherpt

Op 20 juni 2011 heeft het Landelijk overleg van voorzitters van de sectoren civiel en kanton van de rechtbanken (LOVCK) een aantal aanbevelingen van een interne werkgroep aanvaard waardoor – als deze aanbevelingen in de praktijk worden gevolgd – aan de onderbouwing van de verzoeken om beslag te mogen leggen per 1 juli 2011 hogere eisen dan voorheen worden gesteld.¹² Deze aanbevelingen vormen een reactie op het onderzoek dat in opdracht van de Raad is uitgevoerd en waarin onder meer is geconcludeerd dat het in de Nederlandse praktijk – ook in vergelijking met de ons omringende landen – relatief eenvoudig is om voor het leggen van civielrechtelijk conservatoir beslag verlof van de rechter te krijgen.¹³ Mede naar aanleiding van het onderzoek is bovendien maatschappelijke en politieke discussie

¹⁰ Zoals neergelegd in onder meer art. 6, lid 2 EVRM.

¹¹ Zoals neergelegd in onder meer art. 29 Sv.

¹² Zie <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Nieuws/Pages/Rechtersvoortaankritischeropbeslag-verzoeken.aspx>. De aanbevelingen maken inmiddels deel uit van de Beslagsyllabus, welke is te raadplegen via <http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Sector-civiel-recht/Pages/default.aspx>.

¹³ Zie M. Meijsen en A.W. Jongbloed, *Conservatoir beslag in Nederland. Zekerheid en pressiemiddel*. Raad voor de rechtspraak, Den Haag (2010) (Research Memorandum, jaargang 6, nr. 2/2010). In andere landen

datum 6 oktober 2011
pagina 6 van 16

ontstaan over de Nederlandse praktijk inzake conservatoir beslag.¹⁴ Ook het voorgaande maakt de noodzaak van een voorafgaande rechterlijke toets nog urgenter.

Het voorgestelde conservatoir beslag is al ingewikkelder dan de bestaande vormen van beslag...

Anders dan bij de bestaande vormen van conservatoir beslag, gaat het bij de voorgestelde beslagtitel om een figuur waarin de Staat optreedt namens een burger, te weten het slachtoffer (als bedoeld in art. 51a Sv). Aangezien hierbij meer partijen betrokken zijn (nog los van eventueel beslag bij een derde), maakt dit de belangenafweging ingewikkelder en complexer dan bij de bestaande vormen van conservatoir beslag het geval is. Ook dit maakt de noodzaak van een voorafgaande rechterlijke toets nog urgenter.

...en het preconservatoir beslag is nóg ingewikkelder

Bij het voorgestelde “preconservatoir beslag” wordt bovendien van de opsporingsambtenaar niet alleen gevraagd om te beoordelen of:

- sprake is van verdenking van een misdrijf waarvoor een geldboete van tenminste de vierde categorie kan worden opgelegd,
- sprake is van een slachtoffer dat in civielrechtelijke zin door dit misdrijf schade heeft geleden (met alle civielrechtelijke complicaties met betrekking tot het leerstuk van de onrechtmatige daad van dien), en of
- redelijkerwijs kan worden verwacht dat uiteindelijk door de rechter een schadevergoedingsmaatregel zal worden opgelegd;

maar ook om te beoordelen of:

- sprake is van een heterdaadsituatie,
- sprake is van een verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, en of
- gegronde vrees is voor verduistering van de voorwerpen die de verdachte bij zich draagt.

Het is de vraag of een opsporingsambtenaar hiertoe is geëquipeerd (en tevens of hij hierop zit te

moet een beslaglegger zijn vordering vaak beter onderbouwen en vaak ook aantonen dat er daadwerkelijk redenen zijn op grond waarvan vermoed kan worden dat een schuldenaar vermogensbestanddelen aan verhaal zal onttrekken. De onderzoekers menen dan ook dat er in Nederland sprake is van een uitholling van de waarborgen die de beslagene moeten beschermen tegen misbruik. Verbetering van de situatie zou volgens de onderzoekers ontstaan als de rechters bij de toetsing van het verzoek hogere eisen stellen aan de onderbouwing ervan. Het onderzoek is te downloaden op:

<http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/ADB81FFA-59F9-4218-8761-305012B937E2/0/ConservatoirbeslaginNederlandzekerheidenpressiemiddel.pdf>.

¹⁴ Naar aanleiding van het artikel “Ons beslagrecht belooft de brutaalste” in NRC Handelsblad van 22 juli 2010 zijn op 26 juli 2010 aan de toenmalige minister van Justitie vragen gesteld door het lid van de Tweede Kamer Van der Steur (VVD) (Kamerstukken II 2009-2010, Aanhangsel, 3158). De minister is gevraagd of hij de in dit artikel verwoorde meningen deelt dat de aanbevelingen uit het onderzoek naar conservatoir beslag niet ver genoeg gaan en dat ons beslagrecht meer in overeenstemming zou moeten worden gebracht met het beslagrecht in de ons omringende landen. De minister heeft hierop onder meer geantwoord dat hij het een goede zaak acht dat de aanbevelingen uit het onderzoek direct weerklank in de rechtspraak hebben gevonden, en dat hij de bevindingen van de werkgroep van het LOVCK eerst wil afwachten alvorens een standpunt te bepalen.

datum 6 oktober 2011
pagina 7 van 16

wachten). In dit verband wijst de Raad er tevens op dat in het civiele recht de daartoe opgeleide deurwaarder is belast met het leggen van beslag. Ook het voorgaande maakt de noodzaak van een voorafgaande rechterlijke toets nog urgenter.

Het aanvragen van een machtiging van de rechter-commissaris vormt geen administratieve drempel
Als gezegd ziet het voorgestelde “preconservatoir beslag” op de heterdaadsituatie waarin de schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris niet kan worden afgewacht. De Raad vraagt zich af op welke situatie hier wordt bedoeld. De rechter-commissaris is immers 24 uur per dag, 7 dagen per week bereikbaar en gewend om in spoedeisende situaties snel en eventueel mondeling/telefonisch te beslissen. In de huidige praktijk wordt een machtiging tot het leggen van beslag in bepaalde situaties ook wel mondeling gegeven (bijvoorbeeld tijdens een doorzoeking) en achteraf schriftelijk vastgelegd. Indien daarover wordt geklaagd, leidt dit niet tot teruggave van het beslag, mits de verdachte niet in zijn belangen kan zijn geschaad.¹⁵ Voorstelbaar is bovendien dat de voorwerpen die de verdachte bij zich draagt worden verkregen tijdens een fouillering. In dat geval, en in het geval van een doorzoeking, zou er zeker tijd moeten zijn om (via de officier van justitie) bij de rechter-commissaris een machtiging aan te vragen. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het aanvragen van een machtiging van de rechter-commissaris geen administratieve drempel behoeft te vormen, en dat in het functioneren van het rechter-commissariaat geen aanleiding kan worden gevonden om in heterdaadsituaties de beslissing tot het leggen van beslag aan het oordeel van de rechter-commissaris te onttrekken.

Reikwijdte beslagtitel

Blijkens de MvT zal het openbaar ministerie worden verzocht om de bevoegdheid conservatoir beslag te leggen ten behoeve van slachtoffers van misdrijven in een aanwijzing verder uit te werken, en ligt het voor de hand dat daarbij aansluiting wordt gezocht bij de bestaande aanwijzing die betrekking heeft op het conservatoir beslag met het oog op voordeelontneming. De wijze waarop van de nieuwe beslagtitel voor slachtoffers gebruik wordt gemaakt, kan op een vergelijkbare wijze worden ingekaderd (MvT p. 7). Elders in de MvT wordt gemeld dat de omvang van de structurele kosten die zijn gemoeid met de nieuwe beslagtitel, sterk afhankelijk is van de aard en omvang van het aantal zaken waarin beslag wordt gelegd en het soort vermogen waarop beslag wordt gelegd, en dat met het openbaar ministerie zal worden bezien op welke wijze de reikwijdte van de nieuwe beslagtitel 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 (MvT p. 8).

Het spreekt voor zich dat de reikwijdte van de beslagtitel ook voor de (werklast van de) rechtspraak van belang is (zie hieronder). Hoewel het er niet met zoveel woorden staat, bevat de MvT naar mening van de Raad wel de suggestie dat wordt overwogen om in de nog op te stellen aanwijzing van het openbaar ministerie de reikwijdte van de beslagtitel in te perken tot zaken waarin de schade naar verwachting meer dan €5000 euro bedraagt, te meer omdat dit ook het minimumbedrag is dat wordt genoemd in de bestaande Aanwijzing ontneming.¹⁶ De Raad is – met het oog op transparantie van regelgeving en om

¹⁵ Vgl. HR 11 februari 1997, LJN: ZD0640 en HR 18 december 2001, LJN: AD5395.

¹⁶ Aanwijzing ontneming (2009A003), te raadplegen via <http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/ontneming/@155170/aanwijzing-ontneming/>.

datum 6 oktober 2011
pagina 8 van 16

een adequate voorbereiding op de inwerkingtreding van het Wetsvoorstel mogelijk te maken – van mening dat een dergelijke belangrijke keuze niet pas in een aanwijzing van het openbaar ministerie moet worden gemaakt en dat reeds in het Wetsvoorstel duidelijkheid over de reikwijdte van de beslagtitel dient te worden verschaft. De Raad adviseert de MvT hiermee aan te vullen.

Altijd hoger beroep indien geen schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd?

Indien door de rechter geen schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd (bijvoorbeeld omdat de verdachte niet wordt veroordeeld of omdat op grond van artikel 361 lid 3 Sv de behandeling van de vordering van de benadeelde partij naar het oordeel van de rechtbank een onevenredige belasting van het strafgeding oplevert), vervalt een met het oog daarop gelegd conservatoir beslag van rechtswege zodra de uitspraak onherroepelijk is geworden. Bovendien is het conservatoire beslag alsdan met terugwerkende kracht onrechtmatig en is de Staat gehouden de schade die de beslagene door het beslag heeft geleden te vergoeden. Het gaat volgens de MvT om een zogenoemde 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 (MvT p. 6).

In het licht van het voorgaande kan blijken de MvT in de hiervoor genoemde nog op te stellen aanwijzing van het openbaar ministerie ook worden geregeld dat het openbaar ministerie hoger beroep moet instellen als geen schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd (MvT p. 7). De Raad begrijpt dat de gevolgen van vervallen van het conservatoir beslag ingrijpend kunnen zijn. De Raad vraagt zich wel af of daadwerkelijk wordt beoogd dat het openbaar ministerie hoger beroep zal instellen in alle gevallen waarin een schadevergoedingsmaatregel is gevorderd en niet is opgelegd (dus ook in het geval een verdachte wordt vrijgesproken of ontslagen van rechtsvervolging en onafhankelijk van de vraag of een eventuele civiele vordering van de benadeelde partij door de strafrechter niet-ontvankelijk is verklaard of is afgewezen dan wel (gedeeltelijk) is toegewezen) vanwege het enkele feit dat anders het conservatoir beslag van rechtswege vervalt. Dit acht de Raad niet in het belang van een doelmatige en doeltreffende strafrechtspleging. Ook hier dient het openbaar ministerie om redenen van opportuniteit van hoger beroep te kunnen afzien. De Raad adviseert in de MvT nader te verduidelijken in welke gevallen door het openbaar ministerie hoger beroep zal worden ingesteld.

Kunnen strafvorderlijk conservatoir beslag en civiel conservatoir beslag naast elkaar bestaan?

In de MvT wordt opgemerkt dat het slachtoffer dat een omvangrijke of complexe vordering op de dader heeft, er goed aan doet zelf – los van de strafzaak – een civiele procedure aan te spannen. In dat verband wordt gesteld: *“Het is mogelijk is om vooruitlopend op die procedure conservatoir beslag te leggen op het vermogen van de verdachte tot behoud van het recht op verhaal. Het slachtoffer zal de voorzieningenrechter van de rechtbank om het daarvoor noodzakelijk verlof moeten verzoeken.”* (MvT p. 4). Dit roept de vraag op of het mogelijk is dat zowel de Staat als het slachtoffer voor dezelfde schade van het slachtoffer conservatoir beslag leggen; de Staat strafvorderlijk conservatoir beslag en het slachtoffer civiel conservatoir beslag. Als dat mogelijk wordt, zou dat kunnen betekenen dat er na de strafzaak en de civiele zaak twee executoriale titels voor dezelfde vordering ontstaan. Als dat niet de

bedoeling is, zal er, voordat de Staat tot het leggen van beslag overgaat, afstemming met het slachtoffer moeten plaatsvinden.¹⁷ De Raad adviseert het Wetsvoorstel en/of de MvT op dit punt aan te vullen.

Verplichte bijdrage aan staat ten behoeve van de dienstverlening aan slachtoffers

Het Wetsvoorstel bevat niet alleen een regeling van conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer, maar ook een regeling die bepaalt dat aan degene die bij een rechterlijke uitspraak wegens een misdrijf wordt veroordeeld dan wel jegens wie een strafbeschikking wegens een misdrijf wordt uitgevaardigd die voor tenuitvoerlegging vatbaar is, de verplichting wordt opgelegd tot betaling van een som gelds aan de staat ten behoeve van de dienstverlening aan slachtoffers. De hoogte van het bedrag wordt bij ministeriële regeling bepaald (art. 38z Sr). De MvT meldt hierover dat het kabinet de dienstverlening aan slachtoffers als algemene justitietaak verder wil verbeteren en dat de maatregelen die daartoe worden getroffen kosten voor de daarbij onderscheidenlijk betrokken organisaties in de slachtofferketen met zich brengen die uit de algemene middelen en dus door de samenleving worden gedragen. Daarom wordt een verplichte bijdrage voorgesteld. Het ligt voor de hand het CJIB met de inning daarvan te belasten. De verdere beleidsmatige invulling zal u nog in een afzonderlijke brief uiteenzetten. In dit verband wordt in de MvT nog opgemerkt dat u de inwerkingtreding van de bepalingen waarmee invulling wordt gegeven aan het regeerakkoord daarvan niet wil laten afhangen en dat het Wetsvoorstel daarom voorziet in de mogelijkheid om de verschillende artikelen of onderdelen daarvan afzonderlijk in werking te laten treden (MvT p. 8).

De Raad merkt hierover het volgende op:

- De voorgestelde betalingsverplichting is een ingrijpend onderdeel van het Wetsvoorstel, dat in de MvT niet of nauwelijks wordt toegelicht. De verdere beleidsmatige invulling zal in een afzonderlijke brief uiteen worden gezet. Naar mening van de Raad behoort een dergelijke ingrijpende bepaling niet bij afzonderlijke brief te worden toegelicht maar dient deze toelichting in de MvT te worden opgenomen. Die toelichting is onder meer gewenst met betrekking tot de hoogte van het tarief van de verplichte bijdrage en over de reikwijdte van de voorgestelde regeling.¹⁸ De Raad wordt graag in de gelegenheid gesteld om hierover nader advies uit te brengen.
- Uit de redactie van het voorgestelde voorschrift lijkt te volgen dat de rechter de betalingsverplichting in alle gevallen in het veroordelend vonnis (en het OM in alle strafbeschikkingen) ter zake van misdrijven zal moeten opnemen. De Raad constateert derhalve dat de verplichting door de rechter zal moeten worden opgelegd en dat daarbij geen sprake is van een discretionaire bevoegdheid. Het voorschrift heeft daarmee het karakter van een minimumstraf. De Raad heeft zijn standpunt over minimumstraffen in het algemeen uiteengezet in zijn advies van 15 juni 2011 over het wetsvoorstel minimumstraffen bij recidive van ernstige

¹⁷ Het is overigens de vraag of de voorzieningenrechter bereid zal zijn om verlov voor civiel conservatoir beslag te verlenen als hem bekend is dat er al voor dezelfde vordering door de staat strafvorderlijk conservatoir beslag is gelegd.

¹⁸ Zo ziet de regeling op een ieder die een misdrijf heeft begaan, dus ook de dader van een misdrijf waarbij niet direct sprake is van een slachtoffer (bijvoorbeeld de opzettelijke overtreding van diverse voorschriften zoals genoemd in de artt. 1 en 1a van de Wet op de economische delicten).

misdrijven, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl onder nummer 2011/22. De Raad ontraadt met klem het voorschrift in zijn huidige vorm in het Wetsvoorstel op te nemen.

Werklast

De Raad verwacht dat het Wetsvoorstel de volgende werklastgevolgen voor de Rechtspraak met zich brengt:

- De rechter-commissaris dient iedere vordering van de officier van justitie inzake het verlenen van een schriftelijke machtiging tot het leggen van conservatoir beslag, dan wel inzake het verlenen van een schriftelijke machtiging tot het handhaven van een door een opsporingsambtenaar gelegd “preconservatoir beslag”, te toetsen. Dit houdt een toename in van de werklast bij de rechter-commissaris.
- Indien vervolgens de vordering wordt afgewezen, kan de officier van justitie hier tegen in beroep gaan. In de bestaande praktijk van strafvorderlijk conservatoir beslag gebeurt dit vrijwel nooit. De Raad verwacht dat dit vermoedelijk ook onder de voorgestelde wetgeving zelden of nooit zal gebeuren.
- Tegen het leggen van beslag kunnen belanghebbende een beklagschrift indienen. Dit vindt in de bestaande praktijk van strafvorderlijk conservatoir beslag naar schatting in maximaal 5% van de gevallen plaats. De Raad verwacht dat tegen het leggen van conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer of over het uitblijven van een last tot teruggave onder de voorgestelde wetgeving naar verwachting meer beklagschriften worden ingediend dan nu het geval is, te weten circa 10%.¹⁹ Daardoor zal het aantal raadkamerzaken toe gaan nemen.
- Indien de schadevergoedingsmaatregel niet wordt toegekend, zal de officier van justitie hoger beroep instellen van het vonnis, waardoor het aantal hoger beroepen zal toenemen.

De omvang van genoemde effecten is afhankelijk van de reikwijdte van het uitvoeringsbeleid. Als gezegd wordt in de MvT gemeld dat het openbaar ministerie zal worden verzocht de bevoegdheid om conservatoir beslag te leggen ten behoeve van het slachtoffer neer te leggen in een aanwijzing en dat het voor de hand ligt om de wijze waarop van de nieuwe beslagtitel voor slachtoffers gebruik wordt gemaakt op een vergelijkbare wijze in te kaderen als geregeld in de bestaande aanwijzing die betrekking heeft op het conservatoir beslag met het oog op voordeelontneming (MvT p. 7). Een concreet schadebedrag waarvan tenminste sprake moet zijn om conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer te leggen, wordt in de MvT echter niet genoemd. Om deze reden is er in dit advies voor gekozen twee scenario's door te rekenen: één gebaseerd op een extensief uitvoeringsbeleid en één gebaseerd op een restrictief uitvoeringsbeleid.

Scenario I

Indien het openbaar ministerie niet kiest voor het in de aanwijzing opnemen van een minimum schadebedrag, zal er een forse toename plaatsvinden van het aantal beslissingen van de rechter-commissaris inzake beslaglegging. Aangenomen mag worden dat er naar schatting 20.000 mogelijke

¹⁹ Dit wil niet zeggen dat 10% van de beslagen een beklagschrift zal opleveren, aangezien per beslag meerdere belanghebbenden zich op meerdere tijdstippen kunnen beklagen.

datum 6 oktober 2011
pagina 11 van 16

strafzaken zijn waar een slachtoffer zich voegt om een schadevergoeding te krijgen.²⁰ Indien in een kwart van die zaken conservatoir beslag wordt gelegd²¹, betekent dit 5.000 extra zaken voor de rechter-commissaris, circa 500 extra raadkamerzaken en circa 120 extra hoger beroepszaken. Aanpassing van de verwerkingscapaciteit aan de nieuwe situatie zal structureel rond de **0,8 miljoen Euro per jaar** vergen.

Scenario II

Het tweede scenario is gebaseerd op een restrictief uitvoeringsbeleid waarbij sprake is van een minimum schadebedrag van €000. In dit verband wordt uitgegaan van ongeveer 600 extra zaken voor de rechter-commissaris, 60 extra raadkamerzaken en circa 15 extra hoger beroepen. Het effect daarvan op de werklust bij de rechtspraak is niet substantieel.

Totale werklustconsequenties	extensief beleid		restrictief beleid	
	1e jaar	2e jaar e.v.	1e jaar	2e jaar e.v.
Effect hogere aantallen (raadkamerzaken en hoger beroep)	432.720	592.308	51.926	71.077
Effect wijziging productgroepsamenstelling strafzaken	-330.473	-168.153	-39.657	-20.178
Extra kosten RC	381.437	381.437	45.772	45.772
Totale werklusteffect wetsvoorstel	483.684	805.592	58.042	96.671

²⁰ Jaarlijks worden ongeveer 12.000 schadevergoedingsmaatregelen opgelegd. SHN behandelt op jaarbasis ongeveer 15.000 voegingsformulieren. Niet alle slachtoffers voegen zich via SHN in een strafproces. Aangenomen dat de meerderheid zich wel voegt, is 20.000 zaken als basisaantal genomen.

²¹ Voor ontnemingszaken ligt het percentage nu rond de 20%.

datum 6 oktober 2011
pagina 12 van 16

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de informatievoorziening aan en de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de onderhavige regeling verzoekt de Raad u hem te informeren over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede respectievelijk de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wettekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

mr. F.W.H. van den Emster
Voorzitter van de Raad voor de rechtspraak

Bijlage 1: overige inhoudelijke opmerkingen

- *Mogelijkheden tot compensatie van het slachtoffer voor geleden schade*

In de MvT worden mogelijkheden genoemd om het slachtoffer langs strafrechtelijke weg te compenseren voor geleden schade (MvT p. 2-3). In de weergegeven opsomming ontbreken de volgende twee mogelijkheden:

1. de mogelijkheid tot het opleggen door de rechter van de bijzondere voorwaarde van gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade (art. 14c lid 2 onder 1 Sr).
2. de mogelijkheid dat het OM opbrengsten uit een vordering ex art. 36e Sr (ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel), waarbij de verdachte een betalingsverplichting is opgelegd, op praktische en billijke wijze ten goede doet komen aan slachtoffers.²² Zie in dit verband ook art. 577b, lid 2, tweede volzin, Sv: op verzoek van een benadeelde derde kan de rechter bevelen dat een betaald ontnemingsbedrag geheel of gedeeltelijk zal worden teruggegeven aan een door hem aangewezen derde.

De Raad adviseert de MvT hiermee aan te vullen.

- *Vermindering van de betalingsverplichting ex art 36e Sr*

Het Wetsvoorstel bevat, naast een nieuwe beslagtitel voor slachtoffers, onder meer ook de toevoeging aan het bestaande artikel 36e, lid 8 Sr dat ook de verplichting tot betaling aan de staat van een som gelds ten behoeve van het slachtoffer als bedoeld in artikel 36f Sr in mindering wordt gebracht bij de schatting van het ontnemingsbedrag. De Raad wijst erop dat op grond van de huidige redactie van dit artikellid de rechter slechts dan is verplicht om de vordering van een derde tot vergoeding van de schade die deze heeft geleden als gevolg van het feit dat aanleiding heeft gegeven tot de ontnemingsvordering, in mindering te brengen op het bedrag waarop het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt geschat, indien de uitspraak waarbij deze vordering is toegewezen, *onherroepelijk* is.²³ Het ware aan te bevelen dit uitgangspunt (ook ten aanzien van de maatregel als bedoeld in art. 36f Sr) tot uitdrukking te brengen in artikel 36e lid 8 Sr.

Hierbij is nog van belang dat een schadevergoedingsmaatregel – evenals een civiele vordering van een benadeelde partij – zowel een component materiële als een component immateriële schade kan bevatten, terwijl volgens vaste jurisprudentie in beginsel slechts de materiële component door de rechter in mindering *moet* worden gebracht. Tegenover de immateriële schade staat immers, anders dan bij de materiële component, geen corresponderend wederrechtelijk verkregen voordeel van de veroordeelde.²⁴ Ook dit uitgangspunt zou in het artikel tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

²² Vgl. Gerechtshof Arnhem, 17 oktober 2007, LJN: BB5775.

²³ Vgl. HR 9 september 1997, LJN: ZC9559 en HR 11 april 2000, LJN: AA5438.

²⁴ Zie voornoemd arrest HR 11 april 2000, LJN: AA5438.

datum 6 oktober 2011
pagina 14 van 16

- *Waardebegrenzing*

De Raad constateert dat het preconservatoire beslag dat door een opsporingsambtenaar zal worden gelegd, niet aan enige waardebegrenzing is onderworpen. De Raad merkt op dat de rechter-commissaris bij een machtiging tot conservatoir beslag veelal wel een limiet pleegt te noemen en adviseert het Wetsvoorstel in deze zin aan te passen.

- *Termijn van de machtiging na preconservatoir beslag*

Het voorgestelde artikel 103a lid 5 Sv bepaalt dat de officier van justitie uiterlijk in geval van “preconservatoir beslag” binnen drie dagen en vijftien uur te rekenen vanaf het tijdstip van de aanhouding een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris tot handhaving van het beslag vordert. Blijkens de MvT (p. 11) wordt hiermee beoogd deze machtiging gelijk op te laten lopen met de voorgeleiding van de verdachte aan de rechter-commissaris (art. 59a Sv). Deze termijn is kennelijk ontleend aan de termijn van de toetsing van de inverzekeringstelling. De Raad wijst erop dat die toetsing komt te vervallen in het in voorbereiding zijnde Wetsvoorstel rechtsbijstand en politieverhoor en adviseert hierop in de MvT in te gaan.

- *Conservatoir beslag op vermogen van een derde*

De Raad begrijpt dat in artikel 94b Sv, artikel 94c Sv noch de artikelen 700-770c Rv is geregeld hoe het beslag op vermogen van een derde ten laste van die derde (het huidige artikel 94a lid 3 Sv) moet worden gelegd. De Raad adviseert om, nu wordt voorgesteld de mogelijkheden tot het leggen van strafvorderlijk conservatoir beslag uit te breiden, deze gelegenheid aan te grijpen om tevens te regelen hoe dit beslag wordt gelegd en opgeheven. Het lijkt daarbij voor de hand te liggen dat als het te beslagen goed in handen van de derde is, zowel de schuldenaar als de derde de kennisgeving als bedoeld in artikel 94b sub 1 Sv ontvangt. Dit is vooral in het belang van de derde, die bij het leggen van het beslag naar mening van de Raad ook gewezen zou moeten worden op het bepaalde in artikel 118a Sv (verzoek tot teruggave onder zekerheidsstelling), artikel 552a Sv (beklag omtrent het beslag) of – als het OM de bevoegdheden van artikel 94d Sv heeft toegepast – artikel 552c Sv (burgerlijke rechter bevoegd).

- *Het strafvorderlijk conservatoir beslag is executoriaal geworden*

Als een strafvorderlijk conservatoir beslag is gelegd en er uiteindelijk een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd die onherroepelijk is geworden, is het conservatoire beslag executoriaal geworden. In dit verband wil de Raad het volgende opmerken:

- In de MvT wordt gesteld dat de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel plaatsvindt in overeenstemming met het bepaalde in het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering (MvT p. 3). De Raad neemt aan dat met dat laatste vooral bedoeld wordt op de artikelen 572 e.v. Sv. In dit verband vraagt de Raad zich af of ook art. 574 Sv van toepassing is. Dat zou voor de hand liggen, aangezien dat artikel is geschreven voor verhaal in geval van conservatoir beslag. Het eerste lid ervan spreekt echter alleen van “het onherroepelijke vonnis of arrest of de onherroepelijke strafbeschikking waarbij de geldboete is opgelegd.” Wil zonder meer duidelijk zijn dat artikel 574 Sv eveneens van toepassing is op voorwerpen die in beslag zijn genomen tot bewaring van het recht tot verhaal van een schadevergoedingsmaatregel (of van een maatregel ter

ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel), acht de Raad het wenselijk dat na dat woord “geldboete” het woord “schadevergoedingsmaatregel” wordt toegevoegd.²⁵

- In de MvT valt ook te lezen: *“Het komt voor dat een veroordeelde in gebreke blijft de aan hem opgelegde maatregel als bedoeld in artikel 36f Sr te voldoen. In dat geval kan ten aanzien van hem vervangende hechtenis worden tenuitvoergelegd. (...) 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.”* (MvT p. 3). De Raad meent dat hierbij bedoeld wordt op het bepaalde in artikel 554 lid 2 Sv. In dit verband vraagt de Raad zich af wat er in de situatie dat bij gebreke van voldoening van het verschuldigde bedrag van de schadevergoedingsmaatregel met het inmiddels executoriaal geworden beslag gebeurt. Blijft dat liggen? Of zal die situatie zich niet voordoen omdat, indien strafvorderlijk conservatoir beslag gelegd is, gevolgd door de oplegging van een schadevergoedingsmaatregel, de Staat (het CJIB) altijd zal overgaan tot tenuitvoerlegging van dat (executoriaal geworden) beslag?²⁶ De Raad adviseert in het Wetsvoorstel en/of de MvT op dit punt te verduidelijken.

²⁵ Hoewel duidelijk is dat artikel 572 Sv eveneens van toepassing is op de ontnemingsmaatregel, ontbreekt dat woord overigens ook in artikel 572 lid 1 Sv.

²⁶ Dat lijkt ook geraden, mede gelet op de voorschotregeling (art. 36f lid 6 Sr).

Bijlage 2: opmerkingen van redactionele aard

- Artikel I, Onderdeel C, art. 126 lid 3 Sv: bedoeld zal zijn het wijzigen van art. 126, *vierde lid*, Sv.
- Artikel I, Onderdeel B, art. 103a Sv:
 - lid 2: "*door de verdachte met zich mee gevoerd*";
 - lid 3: in het licht van lid 4 en lid 5 ware de bedrijvende vorm te gebruiken: "*De opsporingsambtenaar maakt proces-verbaal van inbeslagneming op.*"
 - lid 4: dit kan duidelijker geformuleerd worden: "*De opsporingsambtenaar stelt de op grond van het eerste lid inbeslaggenomen voorwerpen, alsmede*"
 - lid 5: dit spreekt over "*de aanhouding als bedoeld in het eerste lid.*" Het woord "aanhouding" komt in het eerste lid echter niet voor. Bedoeld is vermoedelijk "*aanhouding van de verdachte na de ontdekking op heterdaad als bedoeld in het eerste lid*", ervan uitgaande dat er bij deze ontdekking tevens sprake is van aanhouding van een verdachte.
 - lid 6: dit kan duidelijker geformuleerd worden: "*De officier van justitie geeft de op grond van het eerste lid inbeslaggenomen voorwerpen onverwijld*"
 - lid 7: dit kan geïntegreerd worden in het zesde lid en anders ware de redactie te wijzigen in: "*Het zesde lid is van overeenkomstige toepassing als de in het vijfde lid bedoelde machtiging door de rechter-commissaris niet wordt verleend.*" De term "weigeren" suggereert rechtsweigering en dat is uiteraard niet toegelaten.
- MvT, p. 5 bevat twee maal dezelfde zin die begint met "*Ingeval van ontdekking op heterdaad (...).*"