

Vergaderjaar 1993–1994

23 692

Wijziging van enige bepalingen in het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten inzake de bewaring en de teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 maart 1994 en het nader rapport d.d. 12 april 1994, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 27 januari 1994, no. 94.000561, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van enige bepalingen in het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten inzake de bewaring en de teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen.

Blijkens mededeling van de Directeur uw Kabinet van 27 januari 1994, no. 94.0005-61, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende de wijziging van het bovenvermelde wetsvoorstel met toelichting, rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Het advies van de Raad van State, gedateerd 28 maart 1994, no. W03.94.0024, doe ik u hierbij toekomen.

1. Ingevolge artikel 116, vierde lid, is het openbaar ministerie, voor zover de beslagene het voorwerp kennelijk door middel van een strafbaar feit aan de rechthebbende heeft onttrokken of onttrokken hield, bevoegd het voorwerp reeds aanstonds, in afwachting van de mogelijkheid tot teruggave, aan de rechthebbende in bewaring te geven. Aan de redactie van artikel 116, vierde lid, kleeft naar de mening van de Raad van State het bezwaar dat het openbaar ministerie als vervolgende instantie in het kader van het vooronderzoek een (voorlopig) oordeel moet geven over de strafbaarheid van degene onder wie het voorwerp in beslag is genomen. Ook de Minister van Justitie acht zulks kennelijk niet wenselijk aangezien hij zich blijkens de memorie van toelichting op het standpunt stelt dat een oordeel over de strafbaarheid van degenen onder wie het voorwerp in beslag genomen is slechts de rechter toekomt.

Met het enkele feit dat ingevolge het artikellid niet tot teruggave aan de vermoedelijk rechthebbende wordt overgegaan, doch het voorwerp in kwestie aan deze slechts in bewaring wordt gegeven, wordt naar de mening van de Raad – anders dan de memorie van toelichting op dit punt suggereert – onvoldoende aan evenbedoeld bezwaar tegemoet gekomen.

Het college adviseert artikel 116, vierde lid, zodanig te redigeren dat meerbedoeld bezwaar wordt weggenomen.

1. De Raad maakt bezwaar tegen de voorziening bedoeld in artikel 116, vierde lid. Dit strekt ertoe de belanghebbende aan wie een voorwerp door misdrijf is onttrokken in afwachting van een rechterlijke beslissing over

teruggave het gebruik te geven van een inbeslaggenomen voorwerp dat de beslagene kennelijk door misdrijf heeft verworven. Ik blijf evenwel van oordeel dat deze constructie niet in strijd is met de opvatting dat een oordeel over de strafbaarheid van degene onder wie het voorwerp inbeslaggenomen slechts aan de rechter toekomt. Het is inderdaad juist dat met de beslissing van het openbaar ministerie wordt geanticipeerd op de rechterlijke beslissing, maar dit betekent niet dat de rechter op de terechtzitting daaraan gebonden zou zijn.

In de eerste plaats is voor het nemen van een aantal beslissingen over de toepassing van dwangmiddelen in het voorbereidend onderzoek veelal ook een voorlopig oordeel van het openbaar ministerie over de strafbaarheid van feit en verdachte noodzakelijk, zonder dat dit in de weg staat aan een – eventueel andere – beoordeling door de rechter na het eindonderzoek. Ten tweede beoogt dit artikellid slechts een voorziening te scheppen voor de gevallen waarin evident is dat de verdachte het voorwerp door misdrijf aan de rechthebbende heeft onttrokken (b.v. na een aangifte van het slachtoffer over een gestolen auto en een kort daarop volgende inbeslagneming onder een bekende verdachte). Het moet daarbij gaan om goed te definiëren voorwerpen, terwijl niet blijkt van andere mogelijke rechthebbenden. In deze omstandigheden dient voortzetting van de bewaring onder de hoede van justitie of de Dienst der domeinen van het Ministerie van Financiën geen redelijk doel, terwijl het slachtoffer met het gebruik van het voorwerp gebaat is en de verdachte/beslagene daartegen geen bezwaar heeft. Dit wordt anders indien de eigendom van het voorwerp betwist is en de beslagene stelt rechtmatig eigenaar te zijn geworden. In een dergelijk geval kan de voorziening van artikel 116, vierde lid, niet worden benut.

Anders dan op grond van een beslissing tot teruggave betreft het hier voornamelijk een praktische ordemaatregel die tot doel heeft het slachtoffer snel het gebruik van het voorwerp terug te geven. Daardoor wordt diens schade beperkt.

2. Ingevolge artikel 117, eerste lid, worden in beslag genomen voorwerpen niet vervreemd, vernietigd, prijsgegeven of tot een ander doel dan het onderzoek bestemd, tenzij na verkregen machtiging. Een dergelijke machtiging wordt – aldus het tweede lid – door het openbaar ministerie verleend, indien de voorwerpen niet geschikt zijn voor opslag dan wel de kosten van bewaring van de voorwerpen niet in een redelijke verhouding staan tot hun waarde of indien het gaat om vervangbare voorwerpen, welke tegenwaarde op eenvoudige wijze kan worden bepaald.

Het imperatieve karakter van artikel 117, tweede lid, biedt naar het oordeel van de Raad geen ruimte om voorwerpen die om redenen van waarheidsvinding in beslag genomen zijn in weerwil van bijvoorbeeld een aan de bewaring verbonden onevenredig kostenaspect onder beslag te houden.

In verband hiermede ware artikel 117, tweede lid, zodanig te redigeren dat het imperatieve karakter aan dit artikellid wordt ontnomen.

2. Het systeem van de wettelijke regeling is als volgt. Op grond van artikel 116, eerste lid, komen het voortduren van de bewaring en eventuele teruggave aan de beslagene aan de orde op het moment dat het belang van de strafvordering zich niet meer tegen teruggave verzet. Het belang van de strafvordering omvat in dit verband van oudsher: het belang van de waarheidsvinding, de verbeurdverklaring, onttrekking aan het verkeer en sinds kort ook de bewaring met het oog op het recht tot verhaal voor een naar aanleiding van een misdrijf op te leggen verplichting tot betaling van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk voordeel. Het belang van de strafvordering eist evenwel niet in alle gevallen dat de inbeslaggenomen voorwerpen integraal tot aan het onherroepelijk worden van de beslissing bewaard blijven. Het tonen van de zgn. stukken van overtuiging op de terechtzitting komt in de praktijk van de rechtspleging in feite slechts bij uitzondering voor. Bovendien kan monsterneming een adequaat alternatief zijn, aan de hand waarvan kan worden nagegaan of het inbeslaggenomen, op heroïne gelijkende poeder deze stof ook werkelijk bevatte, zonder dat daarvoor de gehele partij bewaard dient te blijven. Ook ten aanzien van voorwerpen waarvan in hoge mate onaanneemelijk is dat zij weer in het maatschappelijk verkeer mogen worden gebracht, zoals verboden wapens, ondeugdelijke medicijnen, illegaal vuurwerk of beschermde dieren, heeft het gedurende langere tijd in afwachting van het onderzoek ter terechtzitting voortduren van de bewaring geen zin.

In de meeste gevallen is een gedetailleerde beschrijving in hetzij de kennisgeving van inbeslagneming of in het proces-verbaal van de opsporingsambtenaar voor de rechter voldoende om een beslissing te nemen over de definitieve bestemming van de inbeslaggenomen voorwerpen.

Ik kom tot de conclusie dat, anders dan de Raad meent, de redactie van artikel 117, eerste lid, in samenhang met artikel 116, eerste lid, voldoende ruimte laat voor het bewaren van inbeslaggenomen voorwerpen ten behoeve van de waarheidsvinding.

3. Krachtens het geldende artikel 117, derde lid, en het geldende artikel 118a van het Wetboek van Strafvordering dient de rechter te worden gekend in de voorgenomen beslissingen van het openbaar ministerie om ten aanzien van voorwerpen die niet geschikt zijn voor opslag voor langere duur een machtiging tot onder meer vervreemding te geven of om het voorwerp terug te geven aan een ander dan de beslagene dan wel om met voorwerpen waarvan afstand is gedaan te handelen als waren zij verbeurd verklaard. De memorie van toelichting (onder 2.4) vermeldt dat de in deze artikelen bedoelde rechterlijke toetsing verband houdt met – zakelijk weergegeven – rechtsbescherming en procesbeheersing.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen de rechterlijke toetsing op dit punt te doen vervallen. De memorie van toelichting geeft hiervoor als motivering dat het de rechter veelal niet goed mogelijk is voldoende zicht te krijgen op de problemen die de opslag van voorwerpen meebrengt en dat de beperkte praktische mogelijkheden om de inbeslaggenomen voorwerpen behoorlijk te bewaren door de rechter niet in volle omvang bij de overwegingen worden betrokken. Met deze motivering wordt niet aangegeven waarom de uit een oogpunt van rechtsbescherming en procesbeheersing opgenomen rechterlijke toetsing thans niet langer noodzakelijk wordt geacht.

Het college dringt erop aan het doen vervallen van de rechterlijke toetsing te heroverwegen. Daartoe noopt naar zijn oordeel artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, nu bij vervreemding en teruggave «civil rights and obligations» in het geding kunnen zijn.

3. In het wetsvoorstel is er niet voor gekozen de rechterlijke controle op de afdoening van de beslagen te laten vervallen, maar wel de toetsing voorafgaand aan de vervreemding, vernietiging, prijsgeving of bestemming tot een ander doel dan onderzoek. Aan dit voorstel ligt ten grondslag dat om redenen van doelmatigheid moet worden nagestreefd dat de bewaring van de grote hoeveelheden inbeslaggenomen voorwerpen tot een minimum wordt beperkt. Daarom dienen voorwerpen waarvan duidelijk is dat zij niet meer in het maatschappelijk verkeer zullen terugkeren zo snel mogelijk te worden vernietigd; de bewaring van vervangbare voorwerpen leidt in het algemeen tot waardevermindering van het voorwerp, terwijl de kans dat schade aan die voorwerpen wordt toegebracht met het verstrijken van de tijd toeneemt. Aan het beslag wordt door de vervreemding geen einde gemaakt; dat blijft voortduren ten aanzien van de opbrengst van de voorwerpen. De rechtmatigheid van het beslag kan ten volle door de rechter worden beoordeeld. Ik zie de toepassing van de bevoegdheid bedoeld in artikel 117, eerste lid, dan ook voornamelijk als een ordemaatregel, waarvan de opportuniteit het best kan worden beoordeeld door het openbaar ministerie en waarop toezicht vooraf door de rechter niet noodzakelijk is. De beslissing die op grond van artikel 117 wordt genomen laat in beginsel ieders recht op het voorwerp onverlet, met dien verstande dat indien de rechter uiteindelijk beslist dat het inbeslaggenomen voorwerp, dat vervreemd of vernietigd of anderszins niet meer aanwezig is, moet worden teruggegeven aan de beslagene, een adequate compensatie wordt geboden. Anders dan de Raad zie ik hier geen strijd met artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens aanwezig. Het gaat immers niet om een definitieve vaststelling van «civil rights and obligations» door het openbaar ministerie; die taak blijft ook in de voorgestelde regeling voorbehouden aan de rechter.

4. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 28 maart 1994, no. W03.94.0024, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Ten aanzien van de considerans aanwijzing 118 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- Ten aanzien van de voorgestelde artikelen 117, vijfde lid, en 118, derde lid, aanwijzing 61, eerste lid, Ar in acht nemen.
- In het voorgestelde artikel 119, vierde lid, aanwijzing 79, tweede lid, Ar in acht nemen.
- In het voorgestelde artikel 134, tweede lid, onder b, «artikel 116, tweede lid, onder a» wijzigen in: artikel 116, tweede lid, onder c.
- In artikel I, onder L, na «artikel 552p» toevoegen: , vierde lid,.
- In artikel II na «artikel 82» toevoegen: , eerste lid,.
- In artikel III en de toelichting op de artikelen II tot en met V «De wet inzake de douane» wijzigen in: De Algemene wet inzake de douane en accijnzen.
- In artikel III na «artikel 210» toevoegen: , eerste lid,.
- In artikel IV na «artikel 47» toevoegen: , derde lid,.
- In de memorie van toelichting aanwijzing 218, tweede lid, Ar junctis de aanwijzingen 60, 64, 65 en 67 Ar, alsmede aanwijzing 219, eerste en tweede lid, Ar steeds in acht nemen.
- In de memorie van toelichting, hoofdstuk 1, «Domeinen» wijzigen in: de dienst der Domeinen van het Ministerie van Financiën.
- In de memorie van toelichting, hoofdstuk 1, aanwijzing 218, tweede lid, Ar juncto aanwijzing 63 Ar in acht nemen.
- In de toelichting op artikel I, onder C, aanwijzing 218, tweede lid, Ar juncto aanwijzing 86 Ar in acht nemen.
- In de toelichting op artikel I, onder C, onderdeel Maximale duur van het beslag, «(art. 118, tweede, derde en vierde lid, Sv)» wijzigen in: (art. 118, derde, vierde en vijfde lid, Sv).
- Voorts «(artikel 118, derde lid,)» wijzigen in: (artikel 118, vierde lid) en «vierde artikellid» wijzigen in: vijfde artikellid.
- In de toelichting op artikel I, onder C, onderdeel Uitvoeringsregels bij of krachtens amvb, «(art. 118a, Sv)» wijzigen in: (art. 119a Sv).
- Voorts de toelichting op dit punt combineren met de toelichting op het onderdeel Nadere uitwerking bij of krachtens amvb (art. 119a Sv).