

Vergaderjaar 1994-1995

23 692

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 20 september 1994

De vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Aanleiding tot de voorgestelde wijziging

De leden van de PvdA-fractie kunnen instemmen met de strekking van het wetsvoorstel, waarmee een versnelling en een vereenvoudiging van de regeling tot teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen wordt beoogd.

De regering noemt in de memorie van toelichting bij de opsomming van de problemen bij de toepassing van het middel van de inbeslagneming als eerste probleem dat deze te vaak plaatsheeft. In hoeverre, zo vragen de leden van de CDA-fractie, vormt de voorgestelde wijziging een bijdrage aan de oplossing van dit probleem?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling van het voorliggende wetsvoorstel kennis genomen. Zij zien ook de problemen die de regering signaleert inzake de bewaring en de teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen. Zij zijn dan ook verheugd dat de regering met dit wetsvoorstel beoogt een bijdrage te leveren aan een oplossing. Eveneens vinden zij het een goede zaak dat de positie van de rechthebbenden aan wie het voorwerp door een strafbaar feit wordt onttrokken, wordt versterkt. Ook zijn zij het eens met het vergemakkelijken van de zogenaamde afstandsverklaring.

Kortom de leden van de VVD-fractie kunnen zich met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel verenigen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. De door de regering geschetste problematiek van bewaring en teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen is inderdaad omvangrijk, ook in de letterlijke betekenis van het woord. Zowel de

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), fungerend voorzitter, Schutte (GPV), Groenman (D66), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA), Aiking-van Wageningen (AOV), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD).
Piv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Vliet (D66), Dees (VVD), Marijnissen (SP), Bieshoveel (CDA), Hirsch Ballin (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Vreeman (PvdA), Vliegthart (PvdA), Van Heemst (PvdA), Boogaard (AOV), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD) en Weisglas (VVD).

overbelasting van de bewaringscapaciteit en de daarmee gepaard gaande kosten, als de thans onbevredigende regeling voor de teruggave van voorwerpen aan de beslagene, ook indien praktisch vaststaat dat deze daarop geen aanspraak kan maken, vragen om aanpassingen van het huidige regime.

De leden van de D66-fractie menen dan ook dat vereenvoudiging en aanpassing geboden zijn, evenwel met inachtneming van de eisen van zorgvuldigheid en bescherming van hen die rechten kunnen doen gelden op de inbeslaggenomen voorwerpen. Een versterking van de positie van het slachtoffer van een strafbaar feit, die op een snellere en bevredigende(r) wijze in het (voorlopig) bezit kan worden gesteld van inbeslaggenomen voorwerpen die rechtens aan hem toebehoren, juichen deze leden toe. Een dergelijke regeling legt immers een rechtstreekse relatie tussen de strafvordering en de belangen van degene die slachtoffer is geworden van een strafbaar feit.

Ook de mogelijkheid om voorwerpen te bewaren ten behoeve van een nog onbekende rechthebbende, draagt aan de bescherming van deze belangen bij.

Voorts menen deze leden dat, met inachtneming van zorgvuldigheid jegens rechthebbenden, een beperking en vereenvoudiging van de (duur van) bewaring van inbeslaggenomen voorwerpen onontkoombaar is, gelet op de kosten van de huidige regelingen en de zinledigheid van een te langdurige bewaring.

Tegen deze achtergrond kunnen de leden van de D66-fractie zich vinden in de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Op onderdelen hebben zij echter enige vragen aan de regering, terwijl er op een enkel punt bij deze leden gerede twijfel bestaat over de wenselijkheid van de door de regering gekozen oplossing.

Alvorens tot deze vragen en opmerkingen over te gaan, wijzen deze leden nog op een onder meer door de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren gesignaleerd probleem betreffende verwaarloosde levende have.

Ook de leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de inbeslagname van dieren onder verwijzing naar de motie-Swildens/Esselink (22 901, nr. 15) waarin om een oplossing van de problemen wordt verzocht. *Kan de regering mededelen of al resultaten zijn bereikt?*

Naar het zich laat aanzien, zo merken de leden van de D66-fractie op, zal verwaarloosde en mishandelde levende have zelden in beslag worden genomen, omdat dit niet nodig is ten behoeve van waarheidsvinding, verbeurdverklaring of onttrekking aan het maatschappelijk verkeer. Bovendien zijn eventuele bewaringskosten in verband met de verzorging van het vee voor de overheid een grote last. Het openbaar ministerie is, zo begrijpen deze leden, niet ten onrechte van oordeel dat de strafvorderlijke inbeslagneming niet een adequaat instrument is tot beëindiging van die schadelijke situaties. Dit roept evenwel de vraag op of de overheid bij geconstateerde dierenmishandeling niet andere middelen zou moeten hebben ter bescherming van de betrokken levende have. Het zou, naar het oordeel van deze leden, in de rede liggen dat het openbaar ministerie in dergelijke gevallen een bevoegdheid zou verkrijgen om de mishandelde dieren tijdelijk in bewaring te geven bij de daartoe aangewezen bewaarder, waarbij de kosten op de verdachte kunnen worden verhaald, indien en voorzover deze werkelijk ter zake wordt veroordeeld. Deze leden verwijzen naar de correspondentie op dit punt tussen de Minister van Justitie en de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, aan de Kamer in afschrift toegezonden op 7 april 1994 en verzoeken de regering om een nadere reactie, nu het voorliggende wetsvoorstel hiervoor geen regeling bevat.

De leden van de GPV-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat, anders dan de titulatuur van het onderhavige wetsvoorstel vermeldt,

zich extra gevoelen als het openbaar ministerie bevoegd wordt het inbeslaggenomen voorwerp in bewaring te geven aan de redelijkerwijs rechthebbende in het geval dat de beslagene het voorwerp kennelijk door middel van een strafbaar feit heeft onttrokken. Het oordeel van het openbaar ministerie over de strafbaarheid van het feit loopt noodzakelijkerwijs vooruit op dat van de rechter.

– De extra mogelijkheid van inbewaringgeving vooruitlopend op teruggave van het voorwerp maakt de voorgestelde regeling ingewikkelder.

– Het is de vraag of de inbewaringgeving noodzakelijk is naast de in artikel 116, derde lid, voorziene procedure. Het kan toch niet zo zijn dat een extra regeling moet worden getroffen omdat de beklagprocedure zo lang duurt?

De leden van de D66-fractie onderschrijven de hoofdregel dat teruggave, indien daartoe geen beletselen zijn, moet plaatsvinden aan de beslagene. Evenwel zijn zij met de regering van oordeel dat deze hoofdregel uitzondering behoeft indien duidelijk is geworden dat de rechthebbende een ander is dan de beslagene. Naar het oordeel van deze leden is het niet redelijk een voorlopige terugkeer van het voorwerp in het bezit van de rechthebbende afhankelijk te laten zijn van de medewerking van de beslagene, indien mag worden aangenomen dat deze het voorwerp onrechtmatig had verkregen. Naar de regering in de memorie van toelichting stelt (bladzijde 5), is niet gebleken dat de beslagene wiens onrechtmatig bezit van het voorwerp moet worden verondersteld, in het algemeen afziet van het gebruik van zijn bevoegdheid tegen de voorgenomen teruggave aan een ander te opponeren. Deze leden vernemen graag van de regering op welke feiten deze stelling is gebaseerd. Zijn hierover cijfers die nader inzicht kunnen verschaffen?

Naar de regering voorstelt, zal het openbaar ministerie bevoegd worden om, indien een verklaring van afstand door de beslagene niet wordt afgelegd, aan degene die redelijkerwijze als rechthebbende kan worden aangemerkt, het voorwerp, in afwachting van de mogelijkheid van teruggave, in bewaring te geven. Voorwaarde hiervoor is dat de beslagene kennelijk dat voorwerp door middel van een strafbaar feit aan die rechthebbende heeft onttrokken of onttrokken hield.

De leden van de D66-fractie verzoeken de regering een nadere toelichting te geven op het oordeel wanneer iemand redelijkerwijze als rechthebbende kan worden aangemerkt. Is hiervoor het enkele feit van aangifte van diefstal of verlies voldoende? Eveneens wensen deze leden een nadere argumentatie van de voorwaarde dat de beslagene «kennelijk» een strafbaar feit heeft begaan. Hoewel deze leden met de regering van mening zijn dat het niet bezwaarlijk behoeft te zijn dat het openbaar ministerie als vervolgende instantie een voorlopig oordeel geeft over de strafbaarheid van de beslagene (nader rapport bladzijde 2), achten zij een nadere uiteenzetting over de gronden waarop het openbaar ministerie tot dit kennelijk oordeel moet komen, wel gewenst. Is bij voorbeeld, zo vragen deze leden, het enkele feit dat een voorwerp wordt aangetroffen bij iemand die eerder is veroordeeld wegens heling voldoende?

Met betrekking tot de bewaring door de vermoedelijke rechthebbende vragen deze leden voorts of de bevoegdheid om het voorwerp te gebruiken ook omvat de bevoegdheid het voorwerp te vervreemden, te verbruiken of zodanig te wijzigen (bij voorbeeld door splitsing van onderdelen) dat niet langer sprake is van het voorwerp in zijn oorspronkelijke staat. Wat gebeurt er, zo vragen deze leden voorts, indien door gebruik schade is ontstaan en de uiteindelijke teruggave aan een ander dan de gebruiker geschiedt?

De leden van de GPV-fractie vragen naar de gronden waarop wordt geconcludeerd dat het openbaar ministerie in staat moet worden geacht

een goede prognose te kunnen maken over het uiteindelijke lot van de inbeslaggenomen voorwerpen. De genoemde leden zijn er niet volledig van overtuigd dat een overheveling van de beslissingsbevoegdheid, ten aanzien van inbeslaggenomen voorwerpen, van de rechter naar het openbaar ministerie gerechtvaardigd kan worden enkel en alleen omdat de rechter onvoldoende zicht heeft op de problemen die de opslag van voorwerpen met zich meebrengen. De leden vragen daarom of alternatieven denkbaar zijn waarbij de rechter wel gekend moet worden in beslissingen over inbeslaggenomen voorwerpen die een bepaalde geldwaarde te boven gaan.

Het voorstel van wet kent de mogelijkheid om een inbeslaggenomen voorwerp aan een vermoedelijk rechthebbende in bewaring te geven met het recht op gebruik. De leden van de GPV-fractie vragen of dit ook geldt voor voorwerpen waarvoor op het moment van inwerkingtreding van de wet een beklagprocedure loopt.

2.3. Bewaring en opslag van inbeslaggenomen voorwerpen

De leden van de PvdA-fractie stelen vast dat in artikel 117 vijfde lid Sv wordt voorgesteld de bewaarder in de gelegenheid te stellen het openbaar ministerie te verzoeken een beslissing terzake van een machtiging tot vervreemding te nemen. Doet het openbaar ministerie dit niet binnen drie maanden, dan is de bewaarder vrij om zelf tot vervreemding over te gaan. Deelt de regering niet de vrees van deze leden dat daarbij steeds overwegingen van efficiency de doorslag zullen geven en het belang van de beslagene en het slachtoffer in de praktijk minder zwaar zullen wegen?

De leden van de D66-fractie vragen of het (in artikel 117, tweede lid gehanteerde) criterium, «indien de kosten van bewaring van de voorwerpen niet in redelijke verhouding staan tot hun waarde», wel voldoende objectiveerbaar is. Deze leden achten het immers niet onaannemelijk dat de «redelijke verhouding» eerst kan worden beoordeeld indien de duur van de bewaring bekend is. Aangezien dit laatste nu eenmaal op het moment dat de machtiging wordt verleend, per definitie nog onbekend is, kan, zo lijkt het deze leden, de verhouding tussen bewaarkosten en waarde moeilijk worden bepaald. Graag vernemen zij hierover het oordeel van de regering. Tevens vragen deze leden of de regering heeft overwogen de mogelijkheid van (gedeeltelijk) kostenverhaal bij langdurige dan wel dure opslag en bewaring te introduceren.

De leden van de D66-fractie stemmen in met een actieve rol van de bewaarder, die het moment van vervreemding kan versnellen door daartoe schriftelijk om een machtiging te verzoeken. Het is deze leden evenwel niet geheel duidelijk waarom het openbaar ministerie in de voorgestelde regeling, een tweede kans zou dienen te hebben, indien het niet binnen drie maanden op het bedoelde verzoek heeft gereageerd. Deze leden nemen niet aan dat de regering met dit voorstel anticipeert op een chaotische organisatie binnen het openbaar ministerie, maar zien (ook) overigens geen motief voor deze regeling. Het komt deze leden redelijk voor dat, indien het openbaar ministerie na drie maanden (nog) niet heeft gereageerd op bedoeld verzoek, de machtiging geacht wordt verleend te zijn. Naar het oordeel van deze leden dient bureaucratie niet met bureaucratie te worden bestreden.

De leden van de GPV-fractie plaatsen vraagtekens bij de termijn van twee weken waarbinnen het openbaar ministerie alsnog bezwaar aan kan tekenen tegen de uitoefening van de bevoegdheid van de bewaarder tot beëindiging van het beslag. Zal het openbaar ministerie in het algemeen binnen deze termijn bezwaar kunnen maken indien het dit wenselijk acht? Indien dit immers tot problemen zou leiden, komt de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid de facto bij de bewaarder te liggen.

2.4. Rechterlijk toezicht

De leden van de D66-fractie uiten hun twijfel over het doen vervallen van de rechterlijke toetsing. De achtergrond voor de bestaande rechterlijke toetsing, namelijk de waarborg dat voorwerpen niet feitelijk uit het beslag verdwijnen zonder dat met het belang van de rechthebbende voldoende rekening is gehouden, is naar hun oordeel onverminderd relevant. Het heeft deze leden verbaasd dat de regering aanvoert dat de ervaring heeft geleerd dat in de praktijk regelmatig geen uitvoering wordt gegeven aan deze wettelijke vereisten. De suggestie wordt gewekt, aldus deze leden, dat de rechterlijke toetsing beter achterwege kan worden gelaten, omdat het openbaar ministerie de rechter toch al niet immer in de voorgenomen beslissingen kent en omdat de rechter niet in volle omvang het probleem van de praktische mogelijkheden tot opslag in zijn overwegingen wil betrekken.

De voornoemde leden menen dat een dergelijke motivering het voorstel tot afschaffing van de rechterlijke toetsing nauwelijks kan dragen en verzoeken de regering een nadere toelichting op dit punt. Ook de uiteenzetting van de regering over mogelijke strijdigheid met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens kan deze leden vooralsnog niet overtuigen (zie nader rapport, bladzijde 3). Weliswaar gaat het niet om definitieve vaststelling van «civil rights and obligations» door het openbaar ministerie, maar werkelijke vervreemding of vernietiging van voorwerpen brengt een wezenlijke verandering in het eigendomsrecht van rechthebbende teweeg.

3. Financiële aspecten

De leden van de CDA-fractie zijn geïnteresseerd in de besparingen in de kosten van bewaring die mogen worden verwacht ten gevolge van dit wetsvoorstel.

4. Overgangsrecht

De leden van de GPV-fractie vragen wat er moet gebeuren met goederen die reeds in beslag zijn genomen op het moment van inwerking-treding van dit wetsvoorstel, respectievelijk wat er moet gebeuren met procedures inzake inbeslaggenomen goederen die in enig stadium aanhangig zijn op het moment van inwerking-treding. Naar de mening van de genoemde leden bestaat er een grote kans dat hierover onduidelijkheid kan ontstaan met als gevolg onverenigbare beslissingen en wellicht schadeclaims tegen de overheid. Het wetsvoorstel heeft bij gebrek aan een bijzondere overgangsbepaling immers onmiddellijke werking. Deze leden vragen in dit verband naar de betekenis van artikel 353 Sv voor gevallen waarin de rechter in eerste aanleg conform het oude recht heeft beslist, maar in appèl of cassatie de nieuwe wet van kracht is?

De genoemde leden willen voorts weten wat rechtens is indien de beslagene onder vigeur van het oude recht (artikel 118 vierde lid Sv) slechts schriftelijk heeft verklaard «afstand te doen» van het voorwerp? Als de officier van justitie immers na het tijdstip van inwerking-treding wil beslissen tot vernietiging, eist de nieuwe bepaling (artikel 116 tweede lid onder c Sv) dat de beslagene niet alleen verklaart «afstand te doen» maar ook «dat het voorwerp hem toebehoort».

Welke weg wordt bewandeld indien de officier van justitie onder vigeur van het oude recht machtiging van de rechtbank heeft gevraagd ex artikel 117, derde lid of 118a Sv, doch de rechtbank de machtiging heeft geweigerd of de aanvraag nog loopt op het moment van inwerking-treding van de wetwijziging? Kan de officier van justitie dan toch de bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel uitoefenen?

Tot slot vragen de leden van de GPV-fractie naar een systematisch

overzicht van alle overgangsrechtelijke aspecten die met het voorstel van wet samenhangen.

5. Artikelen

Artikel I

Onderdeel A

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat ook artikel 94 Sv (waarin de doeleinden van inbeslagneming zijn omschreven) zou moeten worden aangevuld en wel met «de teruggave aan de rechthebbende» als doel van het beslag (dat wil zeggen naast andere doeleinden). Hiervoor is al veelvuldig gepleit en in de Nederlandse Antillen behoort dit al tot het ontwerp van het Wetboek van Strafvordering, dat momenteel bij de Staten van de Nederlandse Antillen aanhangig is. Overneming daarvan zou derhalve in het bijzonder passen in het in artikel 39 van het Statuut bepaalde.

Onderdeel C

Artikel 117 tweede lid Sv

De leden van de fracties van PvdA, CDA en D66 achten het gewenst de bepaling, evenals het huidige artikel 117, tweede en derde lid, te formuleren als een «kan»-bepaling en niet imperatief. Anders rijst twijfel of het verlenen van de machtiging tot vervreemding dan wel vernietiging wel onder het beslag ligt van het belang van de strafvordering als vermeld in artikel 116, eerste lid.

Artikel 117 derde lid Sv

De leden van de GPV-fractie vragen naar de wijze waarop de waarde wordt vastgesteld van de inbeslaggenomen voorwerpen die worden vervreemd door de daartoe gemachtigde. Is het voor rechthebbenden mogelijk om tegen de vastgestelde waarde protest aan te tekenen indien de vastgestelde waarde hun onredelijk voorkomt?

Artikel 117, vijfde lid Sv

De leden van de CDA-fractie vinden de uitdrukking «handelen overeenkomstig het tweede lid» onduidelijk omdat artikel 117, tweede lid, regelt in welke gevallen een machtiging moet worden verleend. Zij vinden de in de memorie van toelichting gebruikte woorden «De machtiging wordt geacht te zijn verleend...» duidelijker. Deze opmerking geldt ook artikel 118, derde lid, tweede volzin.

Artikel 118, derde lid Sv

Waarom worden in het wettekst de rechten aan order en toonder niet uitgezonderd van de beëindiging van de bewaring en in de memorie van toelichting wel, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

Artikel 118, vijfde lid Sv

De leden van de D66-fractie onderkennen niet dat aan de bewaarder in het tweede lid een bevoegdheid is verschaft, anders dan de bewaring zelf. Zij verzoeken om een nadere toelichting op de in het vijfde lid opgenomen verwijzing naar de bevoegdheid, bedoeld in het tweede lid.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Wolffensperger

De griffier van de commissie,
De Gier