

Samenvatting

Het probleem

Het probleem waarover in dit onderzoek is gerapporteerd, laat zich het beste toelichten met een voorbeeld.

A heeft € X ontvangen van de overheid vanwege de zogenaamde jeugdzorgaffaire. A zit echter in een schuldhulpverleningstraject en de vraag rijst of hij dit bedrag zelf mag houden of dat dit – simpel gezegd – naar zijn schuldeisers gaat, ter voldoening van hun vorderingen.

Opgemerkt zij dat in plaats van de overheid zoals in dit voorbeeld ook sprake kan zijn van een tegemoetkoming door een private partij. Voorbeelden zijn een tegemoetkoming door het Schadefonds Geweldsmisdrijven, de Katholieke Kerk of het Instituut Asbestslachtoffers.

Er bestaat een spanning tussen de belangen van A enerzijds en die van zijn schuldeisers anderzijds. Vanuit het perspectief van A is het onbevredigend indien hij niet naar eigen inzicht over het ontvangen geldbedrag kan beschikken omdat dit wordt aangewend ter voldoening van zijn schuldeisers. De schuldeisers hebben daarentegen belang bij voldoening van hun vorderingen, waaraan de door A ontvangen compensatie kan bijdragen. Juridisch gezien komt deze spanning tot uitdrukking in enerzijds het verdragsrechtelijk beschermde recht op eigendom van de schuldeiser (art. 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, hierna: EP EVRM) en het principe dat schuldeisers zich op het gehele vermogen van hun schuldenaar kunnen verhalen (art. 3:276 BW) en anderzijds het belang van slachtofferbescherming van de schuldenaar wiens persoonlijkheidsrechten zijn geschonden.

Bij de behandeling van de regeling die slachtoffers van geweldsmisdrijven in de jeugdzorg een forfaitaire vergoeding toekent, heeft de Tweede Kamer de regering bij motie verzocht te voorkomen dat de tegemoetkoming in beslag wordt genomen door schuldeisers en ook meer in het algemeen in de toekomst te voorkomen dat mensen in de schuldsanering een financiële tegemoetkoming van de overheid aan schuldeisers moeten afdragen. De minister voor Rechtsbescherming heeft als reactie hierop toegezegd met het oog op toekomstige regelingen onderzoek te laten doen naar de mogelijkheden om een slachtoffer zijn vergoeding geheel of gedeeltelijk zelf te laten houden zonder deze te hoeven gebruiken voor het betalen van zijn schulden. Hij voorzag met name spanning met art. 1 EP EVRM.

Onderzoeksvraag

Op verzoek van Directie Rechtsbestel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is in opdracht van het WODC de Rijksuniversiteit Groningen verzocht om dit onderzoek uit te voeren. Het doel van het onderzoek is om de ruimte in kaart te brengen die de wetgever heeft om de door de motie gewenste wijzigingen te bewerkstelligen. Het doel is dus niet om aanbevelingen aan de wetgever te doen. De uiteindelijke beslissing om (bepaalde) tegemoetkomingen wel of niet buiten het verhaal van schuldeisers te houden, is aan hem.

De onderzoeksvraag van dit rapport luidt als volgt:

Wat kan op basis van nationale en internationale wetgeving en juridische principes, vergelijkbare situaties of andere redenen, en het type tegemoetkoming, worden gezegd over mogelijke gronden voor het al dan niet maken van inbreuk op het eigendomsrecht bij een uitkering van een financiële vergoeding in een schuldhulpverleningssituatie?

Stel dat er inbreuk kan worden gemaakt op het eigendomsrecht bij een uitkering van een financiële vergoeding in een schuldhulpverleningssituatie, hoe zou dat dan gerealiseerd kunnen worden in de Faillissementswet?

In de vraagstelling is het begrip ‘tegemoetkomingen’ niet toegespitst op een concrete regeling. In het onderzoek is uitgegaan van een ruim begrip ‘tegemoetkoming’, dat wil zeggen alle betalingen die het karakter hebben van een wettelijk verplichte schadevergoeding of van een coulancebetaling, en die betrekking hebben op de vergoeding van personenschade. Onder personenschade wordt verstaan (i)

materiële en immateriële schade als gevolg van fysiek of geestelijk letsel en (ii) immateriële schade als gevolg van inbreuken op persoonlijkheidsrechten (met name privacy en reputatie).

Methodologie

De probleemstelling valt uiteen in onderzoeksvragen die in het onderzoeksrapport zijn beantwoord aan de hand van wetgeving, parlementaire geschiedenis, rechtspraak en literatuur en rechtsvergelijking met Quebec (Canada). Daarnaast is een online expertmeeting georganiseerd met vertegenwoordigers van diverse betrokken organisaties. Hierna volgt een uiteenzetting van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek.

Rechtsvergelijking

In het onderzoek is een bescheiden rechtsvergelijkende studie uitgevoerd teneinde te bezien of er rechtssystemen zijn waarin bepaalde tegemoetkomingen buiten het verhaal van schuldeisers worden gehouden. Het recht van Quebec is belangwekkend voor dit onderzoek gebleken. In art. 696 lid 2 onder 1 van het Wetboek van Rechtsvordering van Quebec is bepaald dat van inbeslagname zijn vrijgesteld: 'vaste (lees forfaitaire) bedragen en vergoedingen anders dan inkomensvervangend, betaald ter uitvoering van een vonnis of in het kader van een openbare schadevergoedingsregeling ter compensatie van kosten en verliezen in verband met overlijden of lichamelijk of geestelijk letsel'. De rechtvaardiging voor deze vrijstelling ligt in het hoogstpersoonlijke, rechtsherstellende karakter van de tegemoetkoming. De vrijstelling wordt in de jurisprudentie strikt uitgelegd omdat deze afwijkt van het uitgangspunt dat schuldeisers zich op het gehele vermogen van hun schuldenaar dienen te kunnen verhalen.

Geldend recht: art. 1 EP EVRM

De ruimte die de wetgever heeft om tegemoetkomingen buiten de schuldsaneringsboedel te laten wordt onder meer bepaald door art. 1 EP EVRM. Er bestaat geen rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) waarin een dergelijke uitsluiting van verhaal op een tegemoetkoming of schadevergoeding aan art. 1 EP EVRM is getoetst. Het 'eigendomsrecht' van de schuldeiser wordt beschermd maar niet in absolute zin; een inmenging is mogelijk met een bepaald doel en binnen zekere grenzen, na het maken van een zorgvuldige afweging. Het publieke belang van slachtofferbescherming voor de schuldenaar wiens persoonlijkheidsrechten (denk aan het recht op recht op leven, eerbiediging van zijn fysieke integriteit, vrijheid en veiligheid ex art. 2 EVRM of het recht op een ongestoord gezinsleven ex art. 8 EVRM) zijn geschonden is in verband met het onderzoek geïdentificeerd als een algemeen belang dat onder voorwaarden een inmenging in het eigendomsrecht van schuldeisers kan rechtvaardigen. Die inmenging bestaat uit de onmogelijkheid voor schuldeisers zich te verhalen op een door de schuldenaar ontvangen tegemoetkoming voor geleden personenschade.

Uit het onderzoek vloeit derhalve voort dat art. 1 EP EVRM geen knellend keurslijf vormt. De nationale wetgever komt volgens de rechtspraak van het EHRM over art. 1 EP EVRM een ruime mate van beoordelingsvrijheid toe. Van belang is wel dat de wetgever de keuze voor een inmenging genoegzaam uitlegt en onderbouwt, bijvoorbeeld in de memorie van toelichting.

Geldend recht: art. 3:276 BW

De wetgever zal bij een regeling om tegemoetkomingen buiten de schuldsaneringsboedel te houden ook acht moeten slaan op art. 3:276 BW. Deze regel bepaalt dat schuldeisers zich kunnen verhalen op het gehele vermogen van de schuldenaar, tenzij de wet of een overeenkomst anders bepaalt. De wetgever heeft derhalve de vrijheid om uitzonderingen te creëren op deze regel, maar zal daarbij uit oogpunt van consistentie rekening moeten houden met het systeem van de wet.

Opties voor de wetgever

De opties voor de wetgever om het recht aan te passen, zijn inzichtelijk te maken aan de hand van twee vragen:

(i) wat wordt buiten de boedel gelaten?

(ii) wat brengt het perspectief van rechtsgelijkheid en consistentie van onze rechtsorde met zich?

Ad (i) Wat wordt buiten de boedel gelaten?

Uitgegaan wordt van een schuldenaar op wie de Wsnp van toepassing is, maar het ligt voor de hand om eventuele veranderingen door te trekking naar de schuldenaar die zich in een minnelijk schuldhulpverleningstraject bevindt. In dit onderzoek zijn drie 'zaken' geïdentificeerd die de wetgever buiten de schuldsaneringsboedel kan laten: de vordering van het slachtoffer, het uitbetaalde bedrag en hetgeen met dat bedrag is aangeschaft.

Optie 1: de vordering

Optie 1 betreft een uitbreiding van art. 6:95 lid 2 BW. Dit artikel bepaalt dat schuldeisers geen beslag kunnen leggen op de smartengeldvordering van hun schuldenaar. Indien de wetgever deze vrijstelling wenst uit te breiden tot andere vorderingen tot vergoeding van vermogensschade (bijvoorbeeld kosten) bij personenschade dan dient art. 6:95 lid 2 BW te worden aangepast. De vraag is wel of het enkel buiten de boedel laten van dergelijke vorderingen vanuit het oogpunt van slachtofferbescherming voldoende is, aangezien na uitbetaling de tegemoetkoming alsnog bij de schuldeisers terechtkomt. Weliswaar kan de schuldenaar ervoor kiezen de vordering niet te innen, maar als deze toch wordt voldaan, dan valt het uitbetaalde bedrag in de boedel. De schuldenaar kan niet steeds verhinderen dat uitbetaling plaatsvindt.

Optie 2: het uitbetaalde bedrag

Er kan voor worden gekozen om het uitbetaalde bedrag buiten de boedel te laten. Daarbij dient te worden onderscheiden tussen tegemoetkomingen voor drie schadeposten: immateriële schade, te maken kosten en toekomstige inkomstenderving. Het is geen kwestie van alles of niets, de wetgever dient ten aanzien van elk van deze schadeposten te bezien in hoeverre het wenselijk is dat een daarvoor toegekende tegemoetkoming buiten de boedel valt.

Optie 3: besteding van het uitbetaalde bedrag

Als de wetgever gebruik maakt van Optie 2, dan brengt het huidige art. 295 lid 4 onder a Fw mee dat de daarmee aangeschafte goederen ook buiten de boedel vallen. Als de wetgever er bijvoorbeeld voor kiest dat een tegemoetkoming voor immateriële schade buiten de boedel blijft en de benadeelde koopt met dit geld een computer, dan volgt uit genoemd artikel dat ook de computer buiten de boedel blijft. De wetgever dient te bezien of dit wenselijk en hanteerbaar is.

Ad (ii) Wat vergt de rechtsgelijkheid?

De probleemstelling is beperkt tot schuldenaren die zich in een schuldhulpverleningstraject bevinden en een tegemoetkoming van de overheid of een private partij ontvangen. De vraag rijst evenwel of een eventuele wetswijziging beperkt kan blijven tot versterking van de positie van deze categorie schuldenaren. Een dergelijke beperking zou immers betekenen dat schuldenaren in een schuldhulpverleningssituatie beter af zijn dan schuldenaren buiten een schuldhulpverleningssituatie. Dat lijkt een inhoudelijk niet goed te rechtvaardigen onderscheid, aangezien het belang van slachtofferbescherming gelijkelijk geldt voor alle slachtoffers van personenschade.