

Vergaderjaar 2004–2005

30 041

Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de invoering van een nieuw stelsel voor bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 september 2004 en het nader rapport d.d. 7 maart 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Justitie en de minister van Defensie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 augustus 2004, no. 04.003059, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Justitie en de Minister van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de invoering van een nieuw stelsel voor bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten, met memorie van toelichting.

De voorgestelde wijziging is aangekondigd en toegelicht in de nota «Nieuw stelsel van bewaken en beveiligen» (de nota),² welke nota op haar beurt een uitwerking vormt van de conclusies in het eindrapport «De veiligheid en beveiliging van Pim Fortuyn» (het rapport).³

De Raad van State maakt enkele opmerkingen, in het bijzonder over de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en over de beveiliging van personen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 augustus 2004, nr. 04.003059, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 september 2004, nr. W03.040347/I, bied ik U hierbij aan.

1. Volgens de memorie van toelichting vormt de nota een uitwerking van de aanbevelingen uit het rapport en van het kabinetsstandpunt inzake het rapport; het wetsvoorstel is in de nota reeds aangekondigd.⁴ Uit de toelichting blijkt echter niet of de thans voorgestelde maatregelen de enige wettelijke maatregelen zijn die nodig zijn wil het in de nota neergelegde beleid kunnen worden uitgevoerd. De Raad acht het van belang dat het algemeen deel van de toelichting daar duidelijkheid over schept. Daarbij zou er tevens op moeten worden gelet dat de toelichting geen beschouwingen bevat die onvoldoende verband hebben met het wetsvoorstel en dat ze afzonderlijk leesbaar is, dat wil zeggen zonder de nota. De Raad beveelt aan de toelichting aan te passen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2002/03, 28 974, nr. 2.

³ Kamerstukken II 2002/03, 28 374, nr. 12.

⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, par. «Inleiding».

1. Ter uitvoering van de nota «Nieuw stelsel van bewaken en beveiligen» zijn twee wetsvoorstellen voorbereid: het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 en een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Laatstgenoemd wetsvoorstel zal binnenkort bij de Tweede Kamer worden ingediend. In de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel is een verwijzing opgenomen naar het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State over de inhoud en structuur van de memorie van toelichting, is de memorie van toelichting op een aantal onderdelen aangevuld, terwijl andere passages zijn geschrapt. Ook zijn wijzigingen aangebracht in de volgorde en indeling. Naar onze mening is de leesbaarheid van de toelichting hiermee verbeterd.

2. Het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Politiewet 1993 voorziet in de bevoegdheid van de Ministers van BZK en Justitie om objecten en diensten aan te wijzen voor de bewaking of beveiliging waarvan een bijzondere verantwoordelijkheid bestaat op regeringsniveau en die daarmee «tot het rijksof domein gaan behoren». Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is dat de aanwijzing gebeurt door de ministers gezamenlijk;¹ dit volgt echter niet uit de voorgestelde wetstekst. De Raad adviseert de bepaling aan te passen door vóór «objecten en diensten aanwijzen» toe te voegen: bij gezamenlijk besluit.

2. In het voorgestelde artikel 15, eerste lid, van de Politiewet 1993 is tot uitdrukking gebracht dat het gaat om een besluit van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie gezamenlijk.

3. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het beveiligen van personen doorgaans een justitietaak zal zijn. Dat wordt daar niet gemotiveerd. In de nota is uiteengezet dat de ernst van de dreiging, en in het bijzonder het effect en de aard van de verwachte gebeurtenis, bepalend dient te zijn voor de vraag bij wie het primaat ligt binnen de driehoek burgemeester, officier van justitie en politiechef; moet gevreesd worden voor het leven of de fysieke integriteit van personen of voor (andere) ernstige delicten, dan zal het primaat – en daarmee de beslissingsbevoegdheid – bij de officier van justitie liggen, vanwege zijn taak om in concrete gevallen ernstige strafbare feiten te voorkomen of te beëindigen.²

De Raad merkt op dat het uitgangspunt dat persoonsbeveiliging onder omstandigheden als geschetst in de nota een taak is die valt onder de verantwoordelijkheid van de officier van justitie, niet met zoveel woorden is terug te vinden in de huidige Politiewet 1993. In het nieuwe stelsel van bewaking en beveiliging is het echter een belangrijk uitgangspunt. De Raad acht het van belang dat een voor de praktijk zo belangrijk uitgangspunt uitdrukkelijk blijkt uit de wet. Daarom beveelt hij aan een bepaling van bedoelde strekking in het wetsvoorstel op te nemen. Te denken valt aan een toevoeging aan artikel 13 van de bestaande wet, dat bepaalt wanneer de officier het gezag heeft over de politie.

3. Hoewel verdedigd kan worden dat uit de wetssystematiek voortvloeit dat persoonsbeveiliging geschiedt onder gezag van de officier van justitie, achten wij het, mede gelet op het advies van de Raad van State, niettemin gewenst dit uitgangspunt in de wet zelf te verduidelijken. De Raad doet de suggestie hiervoor artikel 13 van de Politiewet 1993 te wijzigen. Wij geven er echter de voorkeur aan in artikel 1 (de begripsbepalingen) op te nemen dat onder strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde mede wordt verstaan: het waken voor de veiligheid van personen.

Het voorgaande laat overigens onverlet dat, in afwijking van artikel 13 van de Politiewet 1993, persoonsbeveiliging in het rijksof domein geschiedt onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie (artikel 38a, tweede lid, van de Politiewet 1993).

4. In het algemeen deel van de toelichting wordt gesteld: «Eveneens uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de aanwijzingsbevoegdheid geen (expliciete of impliciete) grondslag in de Grondwet behoeft. (...)»³. Deze stelling is staatsrechtelijk onhoudbaar: of een bevoegdheid een grondslag behoeft in de

¹ Zie de memorie van toelichting, algemeen deel, par. «Verruiming aanwijzingsbevoegdheid Minister van BZK», laatste tekstblok.

² Nota, blz. 4, laatste tekstblok van par. 1.3. Vanzelfsprekend ligt het gezag niet bij de officier maar bij de Minister van Justitie waar de wet aan laatstgenoemde bijzondere bevoegdheden toekent, bijvoorbeeld in de voorgestelde artikelen 6, derde lid, en 38a, derde lid.

³ Memorie van toelichting, algemeen deel, par. «Verruiming aanwijzingsbevoegdheid Minister BZK», tweede tekstblok.

*Grondwet, kan alleen blijken uit de Grondwet zelf of uit het constitutionele stelsel, niet uit de totstandkomingsgeschiedenis van een wet. De opmerking is daarnaast ook overbodig.
De Raad adviseert het betoog te schrappen.*

4. Overeenkomstig het advies van de Raad van State, is in de memorie van toelichting de passage over de verhouding van de aanwijzingsbevoegdheid tot de Grondwet geschrapt.

5. *Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

5. De redactionele kanttekening van de Raad van State is overgenomen.

6. Nadat het wetsvoorstel ter advisering was voorgelegd aan de Raad van State, is nog advies over het ontwerp-wetsvoorstel uitgebracht door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit advies heeft niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting is een reactie op het advies van de VNG opgenomen. De Raad van State is vóór de vaststelling van zijn advies in kennis gesteld van het advies van de VNG en van onze reactie op dat advies.

Voorts is de toelichting geactualiseerd naar aanleiding van de moord op de heer Van Gogh en in verband met de intensivering van de bewaking en beveiliging van personen en objecten, welke intensivering is aangekondigd in onze brief van 24 januari 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 5). Tot slot is de inwerkingtredingsbepaling aangepast in verband met het vervallen van de Tijdelijke referendumwet met ingang van 1 januari 2005.

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,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoten van Justitie en Defensie, 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W03.04.0347/I met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In het algemeen deel van de memorie van toelichting, onder het opschrift «Bijzondere verantwoordelijkheid rijksoverheid», in de eerste volzin van het tweede tekstblok de woorden «de mogelijkheid geschapen» vervangen door: de mogelijkheid genoemd.