

Vergaderjaar 1999–2000

26 865

Voorstel van wet van het lid Van de Camp tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie in verband met de bestrijding van wapengeweld

Nr. 5

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

1. Inleiding

De samenleving heeft de afgelopen jaren in toenemende mate te maken gekregen met geweld dat zich op schijnbaar willekeurige momenten richt tegen willekeurige slachtoffers. Een veel terugkerende overeenkomst van dit «zinloos geweld» is dat het vaak plaatsvindt in uitgaansgebieden tijdens de nachtelijke uren en dat er veelal drank in het spel is¹. Ook het gebruik van drugs – veelal in combinatie met drank – speelt een rol. Naast het werkelijke gebruik van geweld, leidt ook de dreiging hiervan tot situaties die een groot veiligheidsrisico met zich mee brengen. Andere situaties die een verhoogd risico in zich dragen zijn, naast uitgaansgebieden, bepaalde (sport)manifestaties en gebieden met drugsoverlast. Het grootste deel van de geweldsmisdrijven en -dreigingen vinden 's avonds in het weekend plaats. Gelet op de ernst van de gepleegde geweldsmisdrijven en het algemene gevaar dat de dreiging oplevert voor de openbare orde, is het van groot belang dat «zinloos geweld» en de dreiging daarvan door preventieve maatregelen wordt voorkomen. Hier ligt een verantwoordelijkheid bij het uitgaanspubliek zelf, maar ook bij de horeca en andere betrokkenen. In veel gemeenten wordt reeds gepoogd door middel van convenanten de horeca bij veiligheidsbevorderende maatregelen te betrekken. In het verlengde van dergelijke initiatieven dienen ook de gemeentelijke overheid en de politie over voldoende mogelijkheden te beschikken om op te treden ter voorkoming van geweld. Op dit moment worden de bevoegdheden door de betrokken instanties als onvoldoende ervaren.

Aangezien deze geweldsproblematiek sterk in bepaalde gebieden en rond bepaalde tijden is geconcentreerd is een tijd- en gebiedgerichte aanpak aangewezen. In de thans door de gemeenten en politie gevoelde tekortkomingen wordt met dit wetsvoorstel voorzien, door de burgemeester de bevoegdheid te verlenen dergelijke gebieden voor een bepaalde tijd aan te wijzen als gebieden met een verhoogd veiligheidsrisico in verband met de (vermoede) aanwezigheid van wapens. Binnen deze «veiligheidsrisicogebieden» wordt de mogelijkheid geopend preventief te fouilleren en vervoermiddelen en bagage te onderzoeken op de aanwezigheid van wapens.

¹ Zie kamerstukken II 1997/98, 25 907, nr. 1, p. 3 en 4.

Naast de vormen van (wapen)geweld die sterk gebonden zijn aan tijd en plaats, is ook het gebruik van wapengeweld rond criminaliteit in zijn algemeenheid in ernst en omvang toegenomen. Een antwoord op deze problematiek kan niet worden gevonden in een bevoegdheid die weliswaar preventief, maar naar tijd en plaats beperkt kan worden uitgeoefend. Wel is er behoefte om de fouillering, en met name het doorzoeken van vervoermiddelen op wapens, uit te kunnen breiden. Deze bevoegdheid wordt met dit wetsvoorstel uitgebreid, echter zonder het element van de voorafgaande verdenking los te laten.

Het initiatief tot dit wetsvoorstel is genomen met het oog op het toenemende wapengeweld in de samenleving. Anders dan de wetsvoorstellen tot bestuurlijk ophouden¹ is dit wetsvoorstel niet primair geschreven met het oog op het aanstaande Europees kampioenschap voetbal. Desalniettemin kan de uitbreiding van bevoegdheden om tegen wapengeweld op te treden die in dit wetsvoorstel zijn voorzien wel een belangrijke bijdrage leveren aan de veiligheid rond het toernooi. Voorwaarde hiervoor is natuurlijk dat het wetsvoorstel tijdig in werking kan treden.

2. Toename van de geweldscriminaliteit

Onderzoek ondersteunt de indruk dat er sprake is van een forse toename van de geweldscriminaliteit. Het aantal geweldsdelicten is van 842 000 in 1995 gestegen naar 954 000 in 1998². Deze trend vertaalt zich onder meer in toenemend (vuur)wapenbezit en gebruik. In het CRI-analyserapport over de aard en omvang van vuurwapencriminaliteit in Nederland 1991–1995 wordt dan ook geconcludeerd dat het illegaal crimineel vuurwapenbezit en het vuurwapengebruik is toegenomen³. In de begeleidende brief aan de Tweede Kamer van 2 april 1998 stelt de minister van Justitie dat in de jaren 1996 en 1997 deze trends zijn gecontinueerd⁴.

Ook het onlangs uitgebrachte Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002 besteedt aandacht aan de toename van vuurwapenbezit en gebruik: «Het toenemend bezit en gebruik van wapens, vooral onder (school- en uitgaande) jongeren en bezoekers van sportevenementen, draagt bij aan het ontstaan en de cumulatie van geweld.»⁵

Belangrijke informatie met betrekking tot de aard en omvang van het vuurwapenbezit en de vuurwapencriminaliteit is te vinden in het advies van de Raad van Hoofdcommissarissen over het rapport Aanpak vuurwapengeweld van het regiokorps Rotterdam-Rijnmond.⁶ In 1996 werden in totaal in Nederland 2005 overvallen gepleegd, waarvan in 1062 gevallen één of meer vuurwapens, of daarop gelijkende voorwerpen werden gehanteerd (53%). Daarnaast werden slag- of steekwapens gebruikt, een gaswapen of een combinatie van wapens. In 1997 werden in totaal 2305 overvallen gepleegd, waarvan in 1290 gevallen één of meer vuurwapens, of daarop gelijkende voorwerpen werden gebruikt (56%). In circa 10% van de overvallen wordt een slachtoffer gedood of gewond. Het gebruik van of de dreiging met wapens heeft grote gevolgen voor de slachtoffers. De Raad van Hoofdcommissarissen constateert: «Het leidt geen twijfel dat het gebruik van vuurwapens een behoorlijk zware steen bijdraagt aan het gevoel van onveiligheid. Dat gevoel wordt niet alleen bepaald doordat daadwerkelijk geschoten wordt, maar ook door het dreigen met vuurwapens. In veel gevallen waarbij met een vuurwapen wordt bedreigd, levert dit ernstige psychische gevolgen op bij het slachtoffer. Het is bekend dat veel slachtoffers van gewapende overvallen gedurende lange tijd niet meer in staat zijn om op een normale wijze deel te nemen aan het arbeidsproces en het sociale leven».

¹ Kamerstukken II 1999/2000, nrs. 26 735 en 26 825.

² CBS, 15 september 1998.

³ CRI, januari 1997, bijlage bij brief van minister van Justitie aan de Vaste Kamercommissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken, kenmerk Biza-98-482, 2 april 1998.

⁴ Kenmerk Biza-98-482, 2 april 1998.

⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26 345, nr. 1, p. 32.

⁶ Advies over Rapport aanpak vuurwapengeweld van 18 augustus 1998, afgedrukt als bijlage 9 bij het eindrapport van het landelijk project aanpak illegale vuurwapens van de Raad van Hoofdcommissarissen.

De bedreigende werking van vuurwapens neemt toe. Onveiligheidsgevoelens worden versterkt door de (bijna) dagelijkse voorkomende gewapende overvallen, dodelijke schietpartijen en liquidaties in het criminele milieu. Op gevoelige of kwetsbare bevolkingsgroepen kan de angst voor (vuurwapen)geweld verlamvend werken, waardoor er een afkeer gaat ontstaan van verschillende sociale activiteiten. Mensen «durven de straat niet meer op» of mijden drukke en onoverzichtelijke plaatsen.»¹

Het rapport «Criminaliteit en rechtshandhaving 1999» van het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) geeft inzicht in de tijdstippen en de plaats van slachtofferchap. Daaruit blijkt dat er tijdstippen en gebieden zijn met een verhoogd risico op uitbarstingen van geweld. Zowel mannen als vrouwen worden vooral in het weekend – zaterdag en zondag – slachtoffer van geweld. Bij mannen is dit 50% bij vrouwen 40%. Bij mannen is de plaats waar het geval vond in 66% van de gevallen de straat of een horecagelegenheid. Bij vrouwen is dit 36%. In 22% van de gevallen is een wapen gebruikt. Indien wapens, zoals messen en vuurwapens worden gebruikt, gebeurt dit in meer dan evenredige mate op straat of in een horecagelegenheid.² 15% van de burgers past het uitgaansgedrag aan uit angst voor onveiligheid.³

3. Het huidige instrumentarium

Het bestaande instrumentarium ten aanzien van het fouilleren op het bezit van wapens is neergelegd in de Politiewet 1993 en de Wet wapens en munitie.⁴ In artikel 8, lid 3, van de Politiewet 1993 is bepaald dat «de ambtenaar van politie bevoegd is tot het doen van onderzoek aan de kleding van personen indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat een onmiddellijk gevaar dreigt voor hun leven of veiligheid, die van de ambtenaar zelf of van derden en dit onderzoek noodzakelijk is ter afwendings van dit gevaar.» Uit deze formulering vloeit voort dat in het algemeen alleen gefouilleerd mag worden wanneer dit onontkoombaar is geworden om onmiddellijk gevaar af te wenden (veiligheidsfouillering). Deze veiligheidsfouillering is derhalve géén zelfstandige bevoegdheid.

Op grond van artikel 52, lid 2, van de Wet wapens en munitie (WWM) mag gefouilleerd worden aan de kleding, wanneer verdenking bestaat van overtreding van artikel 13 of 26 (wapenbezit) indien tegen de betrokkene ernstige bezwaren bestaan. Er moet dus nadrukkelijk sprake zijn van een concrete verdenking en van ernstige bezwaren. De WWM kan niet gebruikt worden om in een bepaald gebied dat een verhoogd risico op geweld kent preventief op de aanwezigheid van wapens te controleren⁵. Bovendien mag op grond van art. 52 WWM géén fouillering plaatsvinden wanneer verdenking bestaat van het voorhanden hebben van wapens van de I-ve categorie (bijv. fietsketting, tafelpoot, kapot bierflesje etc.)⁶.

Ten aanzien van het doorzoeken van voertuigen regelt artikel 51 WWM dat hiertoe kan worden overgegaan indien redelijkerwijs een aanleiding bestaat op grond van een gepleegd of toekomstig strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt. Artikel 50 WWM regelt één en ander – naar analogie van artikel 51 WWM – met betrekking tot verpakkingen en (reis)bagage. Bij deze artikelen ligt een belangrijke beperking besloten in het vereiste dat sprake moet zijn van een gepleegd strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt of op grond van aanwijzingen dat een dergelijk strafbaar feit zal worden gepleegd.

Een veel ruimere bevoegdheid bestaat ten aanzien van het doen van huiszoeking: In artikel 49 WWM is bepaald dat opsporingsambtenaren te allen tijde op plaatsen waar zij redelijkerwijs kunnen vermoeden dat wapens of munitie aanwezig zijn, ter inbeslagneming huiszoeking kunnen doen.

¹ Idem p. 161.

² «Criminaliteit en rechtshandhaving, rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en het Centraal Bureau voor de Statistiek, 1999, blz. 163.

³ Idem blz. 167.

⁴ Hiernaast bestaat nog de algemene fouilleringsbevoegdheid in het kader van aanhouding op verdenking van een strafbaar feit op basis van artikel 56 Sv. Deze fouillering richt zich echter niet specifiek tot wapens maar betreft in zijn algemeenheid het verzamelen van bewijsmateriaal tegen de verdachte.

⁵ Zie ook: Minister van Justitie, kenmerk Biza-98-482, 2 april 1998, p. 2/3.

⁶ Elzinga, Prof. Mr. D.J. e.a., Het Nederlandse Politierecht (1995), p. 128.

De bevoegdheid die een algemene fouilleringsbevoegdheid het dichtst benadert is de last van de officier van justitie dat de bevoegdheid om op wapens te controleren tegen een ieder kan worden uitgeoefend (artikel 50, lid 2, tweede zin, en artikel 51, lid 2, tweede zin, WWM). Tevens bestaat op grond van artikel 52, derde lid, een algemene fouilleringsbevoegdheid op luchtvaartterreinen.

4. Knelpunten in de huidige praktijk

De met opsporing van (vuur)wapens belaste instanties ervaren in de praktijk nadrukkelijk een gebrek aan mogelijkheden om personen en voertuigen te controleren op het bezit van (vuur)wapens. De knelpunten worden kernachtig weergegeven in het beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2000: «Verboden wapens moeten in beslag worden genomen, wapenbezit moet worden voorkomen en ontmoedigd. (...) De politie heeft op dit moment beperkte bevoegdheden voor het tegengaan van wapenbezit.»¹ Deze knelpunten worden onderstreept in het rapport «Aanpak vuurwapengeweld» van het regiokorps Rotterdam-Rijnmond². Letterlijk wordt daarin gesteld: «De gemeentelijke overheid is beperkt geëquipeerd om op het punt van het wapenbezit op te treden. De enige mogelijkheid om te reguleren ligt besloten in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). (...) De mogelijkheden zijn echter alleszins bescheiden te noemen.» Bij het rapport van het regiokorps Rotterdam-Rijnmond is een concreet voorstel gevoegd voor een wetwijziging die preventief fouilleren in van tevoren aangewezen gebieden mogelijk maakt.

De Raad van Hoofdcommissarissen spreekt zich in het onlangs aan de Kamer toegezonden eindrapport van het landelijk project aanpak illegale vuurwapens eveneens uit voor een wettelijke mogelijkheid tot preventief fouilleren.³ De Raad van Hoofdcommissarissen is van oordeel dat preventief fouilleren met verstand en zorg toegepast een sterk regulerend instrument in handen van de overheid zal zijn. Voorts wordt het pleidooi onderstreept voor een ruimere bevoegdheid voor preventieve controle op het voorhanden zijn van wapens en munitie in vervoermiddelen ter opsporing van bij de WWM strafbaar gestelde feiten. Tot slot pleit de Raad van Hoofdcommissarissen in deze brief voor verhoging van de strafmaat voor verboden wapenbezit.⁴ Ten aanzien van dit laatste heeft de Minister van Justitie in middels een wetsvoorstel ingediend.

In het recente commentaar van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op de Justitiebegroting 2000⁵ bepleit de VNG een snelle invoering van preventief fouilleren: «Ten aanzien van de aangekondigde voorstellen van het Kabinet om de politie meer mogelijkheden te geven om het (verkrijgen van) wapenbezit te bestrijden, achten wij het noodzakelijk dat burgemeesters de bevoegdheid krijgen om zogenaamde veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, waarbinnen de politie preventief kan fouilleren op wapenbezit. Wij zijn van mening dat op dit punt meer snelheid in de totstandkoming van regelgeving geboden is.»

5. De inhoud van het wetsvoorstel: een bestuursrechtelijk en een strafvorderlijk spoor

Doelstelling van dit wetsvoorstel is het dragen van en het geweld met wapens terug te dringen door de bevoegdheden van de politie uit te breiden om preventief tegen het bezit van wapens te kunnen optreden. Hiertoe worden twee sporen gevolgd, een bestuursrechtelijk en een strafvorderlijk spoor. In de eerste plaats wordt aan de Gemeentewet een nieuw artikel 174b toegevoegd, waarin de burgemeester de bevoegdheid krijgt bepaalde gebieden als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. In deze gebieden kan preventief tot fouilleren worden overgegaan. Daarnaast

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 345, nr. 1, p. 32.

² Regiokorps Rotterdam-Rijnmond, «Aanpak van vuurwapengeweld», 28 april 1998.

³ Eindrapport van het landelijk project Aanpak illegale vuurwapens, aangeboden aan de Tweede Kamer door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij brief van 6 oktober 1999.

⁴ Kamerstukken II 1999/2000, nr. 26 586.

⁵ Brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan de Vaste Commissie voor Justitie van 20 oktober 1999, blz. 3.

wordt de mogelijkheid verruimd om op basis van een specifieke verdenking tot onderzoek naar de aanwezigheid van wapens over te gaan. Hiertoe worden de artikelen 50, 51 en 52 van de Wet wapens en munitie gewijzigd.

5.1. Het bestuursrechtelijke spoor: preventief fouilleren in veiligheidsrisicogebieden

5.1.1. Inleiding

Dit wetsvoorstel opent de mogelijkheid voor de burgemeester om in bijzondere gevallen een bepaald gebied aan te wijzen als «veiligheidsrisicogebied». Een dergelijk gebied wordt gekenmerkt door een hoog risico op geweldsincidenten en dreigingen met (vuur)wapens. In het bijzonder kan hierbij gedacht worden aan concentraties van uitgaansgelegenheden die in avond en nacht uit een oogpunt van openbare orde en veiligheid een bijzondere gevaarzetting met zich meebrengen. Ook kan gedacht worden aan grote (sport)manifestaties met een verhoogd risico op verstoring van de openbare orde en veiligheid en gebieden met voortdurende drugsoverlast.

Aangezien het gaat om een bevoegdheid van de burgemeester, wordt aangesloten bij artikel 174 van de Gemeentewet. De aanwijzing van een gebied als veiligheidsrisicogebied is een minder vergaande bevoegdheid dan de noodbevoegdheden die de burgemeester reeds bezit. Met noodbevoegdheden kan inbreuk gemaakt worden op hogere regelgeving, met uitzondering van de Grondwet (artikelen 175 en 176 Gemeentewet). De aanwijzing tot veiligheidsrisicogebied biedt de burgemeester alleen specifieke bij wet toegekende bijzondere bevoegdheden ter bestrijding en voorkoming van (vuur)wapengeweld. De in dit wetsvoorstel aan de Gemeentewet toegevoegde regeling zou, indien de regering met een dergelijk wetsvoorstel komt, wellicht een plaats kunnen krijgen in een Wet op de Openbare orde en Veiligheid, die wordt genoemd in het integraal veiligheidsprogramma van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.¹

5.1.2. Relevante bepalingen in de Grondwet en internationale verdragen

Terwijl aan de ene kant een uitbreiding van de bevoegdheden bij het tegengaan van geweld is vereist, dient aan de andere kant een duidelijke begrenzing aan de bevoegdheid te worden gegeven. Van een ongeclausuleerde bevoegdheid voor de politie kan en mag geen sprake zijn. Op grond van artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (BUPO) is een wettelijke regeling vereist. Een algemene bevoegdheid tot fouillering op wapens zou bovendien in strijd komen met artikel 10 van de Grondwet, waarin het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is vastgelegd. Bij of krachtens de wet is beperking van dit grondrecht mogelijk. Op grond van artikel 8 EVRM is geen inmenging van enig openbaar gezag in het privé-leven toegestaan, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van onder andere, de openbare veiligheid of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en de bescherming van de gezondheid.

De voorgestelde bevoegdheid dient verschillende van de in artikel 8 EVRM genoemde belangen, met name het belang van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en de bescherming van de gezondheid. Bij de beantwoording van de vraag of een bepaalde beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, geniet de nationale wetgever een ruime beoordelingsvrijheid («margin of

¹ Kamerstukken II 1998/99, nr. 26 604, blz. 3.

appreciation»)¹. Deze beoordelingsvrijheid is echter niet onbeperkt. Zo dient volgens jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de Mens (EHRM) met betrekking tot dit vereiste sprake te zijn van een dringende maatschappelijke behoefte («pressing social need»), dient de beperking proportioneel te zijn in relatie tot het beoogde legitieme doel («proportionate to the legitimate aim pursued») en dienen de redenen die voor de beperking worden gegeven, relevant en voldoende te zijn («relevant en sufficient»)². Het wetsvoorstel is tegen het licht van deze jurisprudentie gehouden. In dit verband is van belang dat de noodzaak voor dit wetsvoorstel is aangetoond door de feiten zoals die uit de in paragraaf 2 aangehaalde rapporten blijken. Tevens tonen de commentaren van de verschillende instanties aan dat bij de verantwoordelijke autoriteiten een brede behoefte aan deze regeling bestaat. Ten slotte zij voor wat betreft de proportionaliteit opgemerkt dat nadrukkelijk in de regeling een beperking in tijd en plaats is opgenomen.

5.1.3 Leer van de voortgezette toepassing

Bij dit wetsvoorstel worden aan de instelling van een veiligheidsrisicogebied enkel bevoegdheden toegekend die bedoeld zijn om wapenbezit en -gebruik tegen te gaan. Op zichzelf is het mogelijk ook in andere wetten specifieke bevoegdheden aan de politie toe te kennen, zoals bijvoorbeeld het onderzoek op de aanwezigheid van verdovende middelen. In dit wetsvoorstel is vooralsnog volstaan met de regels die een betere aanpak van wapengeweld beogen. Reden hiervoor is dat het bezit van vuurwapens de veiligheid van personen direct in gevaar brengt, waardoor een regeling daarvoor op korte termijn is gewenst.

Wanneer een opsporingsambtenaar in het kader van een onderzoek naar de aanwezigheid van vuurwapens andere verboden voorwerpen aantreft, kan dit leiden tot het hanteren van opsporingsbevoegdheden ten aanzien van deze aangetroffen feiten. Dit wordt de leer van de voortgezette toepassing genoemd. Het gaat dan om een toevallige vondst. Wordt de bevoegdheid tot fouillering echter gebruikt met het doel om buiten het bereik van de wet liggende zaken op te sporen, dan is sprake van detournement de pouvoir, en kan het aangetroffene niet als bewijs in een strafzaak dienen.

5.1.4. Toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht

De aanwijzing door de burgemeester van een gebied als veiligheidsrisicogebied is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt onder meer in dat het besluit bekend moet worden gemaakt op de wijze voorzien in artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van dit artikel geschiedt bekendmaking van een besluit door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Het kan voorkomen dat een besluit zodanig kort van tevoren wordt genomen dat het niet meer kan worden afgedrukt. In dat geval kan worden volstaan met «een andere geschikte wijze». Hierbij kan gedacht worden aan het bekendmaken van het besluit bij de belangrijkste toegangswegen naar het als veiligheidsrisicogebied aangewezen gebied. Ook indien publicatie in een blad nog wel mogelijk is, heeft daarnaast bekendmaking bij de toegang tot een gebied de voorkeur. Door die publicatie is het best gewaarborgd dat de bezoekers van de aanwijzing op de hoogte worden gesteld. Tevens kan van de publicatie reeds een preventieve werking uit gaan. Doelstelling van de aanwijzing als veiligheidsrisicogebied is immers niet dat zoveel mogelijk wapens in beslag worden genomen, maar dat de veiligheid in het gebied wordt verhoogd doordat bezoekers geen wapens bij zich hebben.

¹ EHRM 26 april 1979, Publ. EHRM A 30, par. 49, NJ 1980, 146 (Sunday Times).

² EHRM 7 december 1976, Publ. EHRM, A 24, par. 48 (Handyside).

Tegen een aanwijzing als veiligheidsrisicogebied staat bezwaar en beroep open op grond van de Awb.

5.2. *Het strafvorderlijke spoor: onderzoek naar vuurwapens buiten veiligheidsrisicogebieden*

5.2.1. Inleiding

De wijziging die middels dit wetsvoorstel wordt aangebracht in de Wet wapens en munitie is aanzienlijk beperkter dan de wijziging in de Gemeentewet die voortvloeit uit de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. Dit is zowel principieel als inhoudelijk het geval. Principieel, omdat buiten de veiligheidsrisicogebieden van preventief optreden geen sprake zal zijn, en inhoudelijk omdat de tekstuele aanpassingen in de Wet wapens en munitie relatief beperkt zijn. Desalniettemin wordt met de voorgestelde wijziging van de Wet wapens en munitie een belangrijk knelpunt in de opsporing van wapens opgeheven.

In de huidige situatie heeft een opsporingsambtenaar de bevoegdheid tot het onderzoeken van vervoermiddelen op de aanwezigheid van verboden wapens enkel indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat op grond van een gepleegd strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt of op grond van aanwijzingen dat een dergelijk strafbaar feit zal worden gepleegd (artikel 51 WWM). Deze bevoegdheid kan slechts worden uitgeoefend ten aanzien van bepaalde vervoermiddelen, indien daartoe «jegens deze aanleiding bestaat». Het «begrip aanleiding» is in de nota naar aanleiding van het eindverslag bij de Wet wapens en munitie als volgt uitgelegd¹: «Het gaat te ver om te eisen dat er een concrete verdenking is dat de betrokken burger zich heeft schuldig gemaakt aan een strafbaar feit. De burger zou dan overheidsoptreden jegens hem zich slechts hoeven te laten welgevalen indien hij overeenkomstig artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering als verdachte kan worden aangemerkt. Het is echter nodig om in bepaalde omstandigheden een bevoegdheid jegens een groep van personen te kunnen uitoefenen, zonder dat al een bepaalde persoon als verdachte aanwijsbaar is. In het wetsontwerp is deze groep niet gekenmerkt door een bepaalde functie. (...) Voor de controlebevoegdheid (...) is vereist dat er een bijzondere aanleiding bestaat om de controlebevoegdheid uit te oefenen. Er moet dus een concreet aanwijsbare aanleiding zijn om te veronderstellen dat de wet wordt of dreigt te worden overtreden. Zulk een aanleiding kan bij voorbeeld² zijn een zojuist gepleegde gewapende overval of een serieus te nemen aanwijzing dat deze zal worden gepleegd. Het moge duidelijk zijn dat de bevoegdheid (...) niet kan worden gebruikt met het doel om vast te stellen dat de wet goed wordt nageleefd. Er moet steeds een concrete aanwijzing zijn van wapengebruik of de dreiging daartoe, die de aanleiding vormt tot gebruikmaking van de bevoegdheid.»

De gevallen waarin opsporingsambtenaren onderzoek kunnen verrichten aan vervoermiddelen op illegaal wapenbezit zijn in de bestaande wet tot uitzonderlijke situaties beperkt, te weten een directe relatie met een misdrijf waarbij wapens worden gebruikt. De aanleiding kan derhalve niet liggen in bijvoorbeeld concrete aanwijzingen dat sprake is van overtreding van de Wet wapens en munitie door het dragen of voorhanden hebben van een wapen. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd dat wel mogelijk te maken. Een effectiever optreden vereist dat niet moet behoeven te worden gewacht totdat wapens zijn gebruikt of dreigen te worden gebruikt

5.2.2. Aard van de verdenking

De directie relatie met een misdrijf waarbij wapens zijn of dreigen te worden gebruikt komt met het onderhavige wetsvoorstel te vervallen.

¹ TK 1984–1985, 14 413 nr. 9, blz. 21.

² Dit «bij voorbeeld» is niet terug te vinden in de wettekst. Daarin is sprake van een beperking tot misdrijven waarbij wapens zijn gebruikt.

Maar de noodzaak van een concrete aanleiding, en daarmee het strafvorderlijke karakter, blijft. Er wordt dus geen algemene controlebevoegdheid geschapen, zoals de bepaling van artikel 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht. De aanleiding kan volgens dit voorstel naast een gepleegd strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt of aanwijzingen dat een dergelijk strafbaar feit zal worden gepleegd, betrekking hebben op een gepleegde overtreding van de artikelen 13, 26 of 27 van de Wet wapens en munitie dan wel aanwijzingen daartoe. Hiermee wordt een klemmende beperking van de huidige wet losgelaten. De bevoegdheid tot het onderzoek aan verpakkingen en reisbagage is in de bestaande wet eveneens beperkt tot gevallen waarbij sprake is van een directe relatie met een gepleegd of dreigend vuurwapendelict (artikel 50 WWM). Ook deze beperking wordt in de nieuwe tekst losgelaten. Net als in de huidige tekst moet het redelijk vermoeden betrekking hebben op bepaalde personen indien daartoe jegens hen aanleiding bestaat.

In artikel 52, tweede lid, is eveneens aansluiting gezocht bij het begrip «aanleiding» in de artikelen 50 en 51. In de huidige wet is blijkens de wetsgeschiedenis fouillering slechts toegestaan van iemand, «tegen wie ernstige bezwaren bestaan in verband met het voorhanden hebben van wapens en munitie.»¹ Dit is blijkens de wetsgeschiedenis bedoeld als een beperkte verruiming van de bepaling in artikel 56 Wetboek van strafvordering. De bepaling in de Wet wapens en munitie is vooral is bedoeld om vuurwapengevaarlijke verdachten al voor de aanhouding te kunnen fouilleren. De volgende passage toont aan dat door de wetgever in de eerste plaats aan de veiligheid van de politieambtenaar is gedacht, een soort veiligheidsfouillering dus: «Gelet op het feit dat de aanwezigheid van wapenen bij verdachten voor opsporingsambtenaren bedreigender is dan andere verboden voorwerpen, achten wij de naar verhouding geringe uitbreiding van de opsporingsbevoegdheden op dit gebied gerechtvaardigd.»²

De wijziging die nu wordt voorgesteld komt in de eerste plaats voort uit het gevaar voor burgers dat het bezit van wapens met zich meebrengt. In de inleiding is ingegaan op de toename van het wapen bezit en -gebruik. De ontwikkeling sedert de totstandkoming van de Wet Wapens en munitie eind jaren '80, maakt een verruiming van de fouilleringsbevoegdheid noodzakelijk.

De recente rechterlijke uitspraken naar aanleiding van preventieve fouilleringsacties in Rotterdam (Millinxbuurt) en Amsterdam (Zuid Oost) bevestigen de beperkingen van de huidige wet. De uitspraken zijn echter onderling afwijkend, en er kan geen concrete uitleg van de reikwijdte van de Wet wapens en munitie aan worden ontleend. Er is geen recente richtinggevende uitspraak van een hoger rechtscollege.

5.2.3. Verhouding gewijzigde artikelen 50, 51 en 52 van de Wet wapens en munitie en artikel 174b van de Gemeentewet

Van belang is de afbakening tussen de bestuursrechtelijke bevoegdheid die de burgemeester met dit wetsvoorstel krijgt en de thans reeds bestaande bevoegdheid van de officier van justitie in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, om te gelasten dat de bevoegdheid om op wapens te controleren tegen een ieder kan worden uitgeoefend (artikel 50, lid 2, tweede zin, en artikel 51, lid 2, tweede zin, WWM). De last van de officier van Justitie wordt gegeven vanuit zijn taak bij de opsporing van strafbare feiten, in casu de overtreding van de Wet wapens en munitie. De bevoegdheid die bij dit wetsvoorstel aan de burgemeester wordt toegekend komt voort uit zijn taak met betrekking tot de handhaving van de openbare orde. De last van de officier van Justitie is dus niet een preventieve bevoegdheid, omdat aan de voorwaarden van artikel 50 respectieve-

¹ Memorie van Antwoord bij de Wet wapens en munitie, TK 1979–1980, 14 413, nr. 5, blz. 31.

² Nota naar aanleiding van het eindverslag Wet wapens en munitie, TK 1984–1985, 14 413, nr. 9 blz. 26.

lijk artikel 51, eerste lid, moet zijn voldaan.¹ Voor de burgemeester is de algemene veiligheidssituatie in een bepaald gebied, en niet een aanwijzing ten aanzien van een concreet delict, bepalend. Dat neemt niet weg dat afstemming tussen de burgemeester en de officier van Justitie bij de instelling van een veiligheidsrisicogebied van groot belang is. In de praktijk zal die afstemming plaatsvinden in het driehoeksoverleg. Aangezien de tijdsdruk een factor kan zijn die aan institutioneel overleg in de weg staat, en de beslissing uiteindelijk een bevoegdheid is van de burgemeester, is met betrekking tot de afstemming geen wettelijke bepaling opgenomen.

6. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 174b, eerste lid, Gemeentewet

Om het bijzondere karakter van de maatregel te benadrukken is er de uitdrukkelijke clausulering aangebracht dat er sprake moet zijn van een verstoring van de openbare orde, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Met de zinsnede «ernstige vrees voor het ontstaan daarvan» wordt aangesloten bij de terminologie van de artikelen 175 en 176 Gemeentewet. Vrees is een subjectief begrip. De vrees moet echter wel objectiveerbaar zijn, in die zin dat er in redelijkheid sprake van moet zijn. De rechter moet aan de hand van de feiten die tot de vrees aanleiding hebben gegeven kunnen toetsen of deze gerechtvaardigd is. De vrees kan bijvoorbeeld ontstaan uit politie-informatie ter zake of uit eerdere (dreiging van) incidenten.

Artikel 174b, tweede lid, Gemeentewet

De begrenzing in de tijd mag niet ruimer zijn dan nodig is om het gevaar af te wenden. Deze zal een zo specifiek mogelijke datum en tijd moeten bevatten opdat wordt voldaan aan eisen van redelijkheid en proportionaliteit. Er is van afgezien om een concrete maximale duur van de aanwijzing te noemen aangezien deze afhankelijk is van de aard van de omstandigheden die tot de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied aanleiding geven. De aanwijzing kan voor een bepaalde avond zijn, maar, bijvoorbeeld in geval van meerdaagse sportevenementen, ook voor een aantal dagen.

Artikel 174b, derde en vierde lid, Gemeentewet

In de systematiek van artikel 174b is het de burgemeester die het veiligheidsrisicogebied aanwijst, waarna de politie invulling geeft aan de bevoegdheid tot preventief fouilleren. De handeling die de ambtenaren van politie bevoegd zijn te verrichten is het onderzoeken. In de terminologie van het wetsvoorstel is met de term «de bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangezeten ambtenaren» aangesloten bij de tekst van de Wet wapens en munitie.

Artikel 174b, zesde lid, Gemeentewet

Artikel 2 van de wet wapens en munitie bevat een gedetailleerde opsomming van wapens als bedoeld in die wet. Het overnemen van deze lijst maakt het mogelijk dat de politie niet alleen optreedt tegen vuurwapens maar ook tegen steek, slag- en vuistwapens, of voorwerpen die als zodanig kunnen dienen. Voor het voorkomen van geweldsmisdrijven is in veel gevallen juist het kunnen optreden tegen andere dan vuurwapens gewenst.

¹ Zie ook «De wet wapens en munitie, een strafrechtelijk commentaar, onder redactie van Prof. Mr. D. H. de Jong en Mr. H. G. M. Krabbe, Alphen aan den Rijn 1989, blz. 199.

Artikel 50, eerste lid, Wet wapens en munitie

Aan de bestaande tekst is toegevoegd dat de aanleiding kan zijn gelegen in een gepleegde of een dreigende overtreding van de artikelen 13, 26 of 27.

Artikel 51, eerste lid, Wet wapens en munitie

Evenals in artikel 50 is aan de tekst toegevoegd dat de aanleiding kan zijn gelegen in een gepleegde of een dreigende overtreding van de artikelen 13, 26 of 27.

Artikel 52, tweede lid, Wet wapens en munitie

De mogelijkheid om personen te fouilleren wordt gelijk getrokken met de twee voorgaande artikelen. In plaats van een verdenking is hiermee een aanleiding voldoende. Dit is in de wettekst tot uitdrukking gebracht. De mogelijkheid om aan de kleding te onderzoeken wordt uitgebreid tot het voorhanden hebben van een wapen als bedoeld in artikel 27 van de WWM, dat wil zeggen wapens van de vierde categorie. Dit betreft bijv. fietsketting, tafelpoot, kapot bierflesje etc.

Van de Camp