

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 februari 2000 en de reactie van de indiener d.d. 10 april 2000, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 4 november 1999, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting van het lid Van de Camp tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie in verband met de bestrijding van wapengeweld.

Het initiatief tot het wetsvoorstel is genomen met het oog op het toenemende wapengeweld in de samenleving. Het voorstel beoogt blijkens de memorie van toelichting het dragen van en het geweld met wapens terug te dringen. Die doelstelling moet worden bereikt via twee sporen, een bestuursrechtelijk en een strafvorderlijk spoor. Op grond van het voorgestelde artikel 174b van de Gemeentewet krijgt de burgemeester de bevoegdheid bepaalde gebieden als zogenaamd veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Het is de bedoeling dat in die gebieden preventief tot fouilleren kan worden overgegaan. Via een wijziging van de artikelen 50, 51 en 52 van de Wet wapens en munitie (Wwm) wordt de mogelijkheid verruimd om op basis van een specifieke verdenking tot onderzoek naar de aanwezigheid van wapens over te gaan.

1. Gemeentewet (het bestuursrechtelijke spoor)

Ten aanzien van het toe te voegen artikel 174b van de Gemeentewet dat het preventief fouilleren in zogenoemde «veiligheidsrisicogebieden» mogelijk maakt, merkt de Raad van State het volgende op:

a. Ter toelichting op de gebieden die in aanmerking komen voor aanwijzing door de burgemeester als «veiligheidsrisicogebied» vermeldt paragraaf 5.1.1 dat een dergelijk gebied wordt gekenmerkt door een hoog risico op geweldsincidenten en dreigingen met (vuur)wapens. De Raad meent dat het enkele risico van geweldsincidenten als zodanig nog niet de «ernstige vrees» legitimeert waar het in dit voorstel om gaat.

Een aantal van de in de toelichting genoemde voorbeelden van veiligheidsrisicogebieden, zoals concentraties van uitgaansgelegenheden, (grote) sportmanifestaties en gebieden met voortdurende drugsoverlast, komen naar het de Raad voorkomt alleen als veiligheidsrisicogebied in aanmerking indien er in het concrete geval reden is voor ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens. Het lijkt niet juist de indruk te doen ontstaan dat gebieden waarin dergelijke activiteiten (veel) voorkomen als zodanig een dergelijk bijzonder risico met zich brengen. Ook is de term

«veiligheidsrisicogebied» een te globale aanduiding doordat hij in het algemeen ook andere veiligheidsrisico's impliceert dan die welke specifiek met wapengeweld samenhangen. Het college beveelt aan de wettelijke aanduiding van de aan te wijzen gebieden te preciseren, dan wel terminologisch te neutraliseren mede met het oog op de publieke reputatie van een eenmaal aangewezen gebied en daarmee mogelijkerwijs ook van hen die daar wonen of werken en de in de toelichting gegeven voorbeelden daarvan te nuanceren.

b. De tijdsperiode waarvoor de aanwijzing als veiligheidsrisicogebied geldt wordt in artikel 174b, tweede lid, niet anders beperkt dan door de vanuit een oogpunt van rechtszekerheid en toetsbaarheid weinig houvast biedende restrictie dat de duur niet langer is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde. Het is de Raad opgevallen dat het voorstel geen regeling bevat waarbij de aanwijzing, indien deze onverhoopt voor langere duur is, wordt getoetst en de voortzetting van de aanwijzing afhankelijk is van bekrachtiging door de gemeenteraad. Mede in het licht van de enigszins vergelijkbare regeling die is getroffen in artikel 176 van de Gemeentewet bij het geven van algemeen verbindende voorschriften ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar, verdient het aanbeveling de aanwijzingsbevoegdheid van de burgemeester zodanig te regelen dat de aanwijzing door de burgemeester van een veiligheidsrisicogebied wordt beperkt tot een wettelijke korte initiële periode en dat het voortduren van de status van het gebied wordt voorzien van nadere democratische waarborgen.

c. Volgens paragraaf 5.2.3 van de memorie van toelichting is bewust afgezien van opnemings van een wettelijke bepaling over verplicht overleg tussen de burgemeester en de officier van justitie over de aanwijzing van een gebied als veiligheidsrisicogebied, omdat de tijdsdruk een factor kan zijn die aan institutioneel overleg in de weg staat en de beslissing uiteindelijk een bevoegdheid is van de burgemeester. Deze uitleg bevredigt niet zonder meer, omdat de uitoefening van deze bevoegdheid ter handhaving van de openbare orde niet strijdt met maar veeleer gebaat zal zijn bij dergelijk overleg en omdat in het bijzonder bij dreigend wapengeweld niet aannemelijk is dat de tijdsdruk doorgaans bedoeld overleg onmogelijk zal maken. Het college adviseert op dit punt alsnog een voorziening te treffen, met zo nodig een afwijkingsmogelijkheid voor noodgevallen.

d. In het voorgestelde artikel 174b, vierde lid, wordt de onderzoeksbevoegdheid van de opsporingsambtenaar beperkt tot de aanwezigheid van een wapen. Niet valt in te zien waarom de behoefte tot onderzoek zich niet zou moeten kunnen uitstrekken tot munitie teneinde verboden wapengeweld effectief tegen te gaan. Het college beveelt aan hierin te voorzien, dan wel toe te lichten waarom aan een dergelijke voorziening geen behoefte bestaat.

1.a. Ik deel de opvatting van de Raad dat grote sportmanifestaties, gebieden met concentraties van uitgaansgelegenheden, en gebieden met voortdurende drugsoverlast op zich zelf niet voldoende aanleiding in zich dragen voor de ernstige vrees die ten grondslag moet liggen aan toepassing van artikel 174b. Om die reden is in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 174b nader gespecificeerd waaruit de ernstige vrees moet bestaan. De vrees moet 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. Dat betekent niet dat er een concrete aanwijzing dient te zijn dat die avond daadwerkelijk wapens in het gebied aanwezig zullen zijn.

Ik deel de opvatting van de Raad dat de term «veiligheidsrisicogebied» potentieel meer omvat dan alleen een bedreiging van de veiligheid met wapens. Zoals in de memorie van toelichting onder paragraaf 5.1.3. is aangegeven, wil ik een uitbreiding van de bevoegdheden tot bijvoorbeeld het onderzoek naar de aanwezigheid van verdovende middelen, open laten. Om die reden is een ruimere term gebruikt, dan een term die enkel ziet op het onderzoek naar wapens.

Wat betreft de opmerking van de Raad over de reputatie van een bepaald gebied, meen ik dat deze in de eerste plaats wordt gevormd door het plaatsvinden van incidenten. Dat de wettelijke term «veiligheidsrisicogebied» daarvoor verantwoordelijk zou zijn acht ik minder waarschijnlijk. De aanwijzing als veiligheidsrisicogebied is juist een middel om wapengeweld tegen te gaan. Daardoor zou de aanwijzing juist op termijn moeten leiden tot een betere

reputatie. Ik teken hierbij voorts aan dat de aanwijzing slechts van korte duur zal zijn. Het is niet zo dat een bepaald gebied gedurende een langere tijd als veiligheidsrisicogebied te boek zal komen te staan.

b. Zoals de Raad terecht constateert is de duur waarvoor de aanwijzing geldt niet in een tijdseenheid uitgedrukt. De bedoeling is echter dat de aanwijzing zo kort mogelijk is. Een bekrachtiging ervan door de Raad tijdens de eerstvolgende vergadering, zou de mogelijkheid openen om voor een langere aaneengesloten periode in een bepaald gebied over te gaan tot preventief fouilleren. Dat is uitdrukkelijk niet de bedoeling van deze wet. Ik wil daarom ook volstaan met de mogelijkheid van aanwijzing door de burgemeester voor een zo beperkt mogelijke tijd, met de democratische controle door de gemeenteraad achteraf. Daarnaast is er via de Algemene Wet Bestuursrecht de mogelijkheid van toetsing door de rechter. In de memorie van toelichting is als indicatie voor de termijn van aanwijzing genoemd een bepaalde avond of, bijvoorbeeld bij meerdaagse sportevenementen, een aantal dagen.

c. Met de Raad ben ik van mening dat de uitoefening van de in deze wet neergelegde bevoegdheid gebaat zal zijn met overleg tussen de burgemeester en de officier van Justitie. Ik ga er dan ook van uit dat zulk overleg zal plaatsvinden. Ik meen echter dat het niet wenselijk is de verplichting tot overleg in de wet vast te leggen. Ik wijs er op dat in vergelijkbare gevallen, waar sprake is van bevoegdheden van de burgemeester in verband met de handhaving van de openbare orde, evenmin sprake is van wettelijk verplicht overleg. Zo is noch bij het aanwijzen van een noodgebied noch bij de toepassing van de bevoegdheid tot preventief ophouden dergelijk overleg verplicht voorgeschreven. Indien dit nu wel geregeld zou worden, zou ten onrechte de suggestie worden gewekt dat de wetgever dit overleg hier belangrijker zou vinden dan in de andere gevallen waarbij de burgemeester gebruik maakt van zijn bijzondere bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde. De vraag of overleg is gevoerd met de officier van Justitie, en indien dit niet is gevoerd, of dit terecht achterwege is gebleven, behoort onderdeel te zijn van de democratische verantwoording aan de Gemeenteraad.

d. Het wetsvoorstel is in de door de Raad gesuggereerde zin aangepast.

2. Wet wapens en munitie (het strafvorderlijk spoor)

Het wetsvoorstel beoogt door het aanbrengen van wijzigingen in de artikelen 50, 51 en 52 Wwm een knelpunt in de opsporing van wapens op te heffen. Dat knelpunt is het gevolg van het feit dat genoemde artikelen onderzoek van een opsporingsambtenaar naar illegaal wapenbezit thans alleen mogelijk maken 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. De wijzigingen komen erop neer, zo vermeldt de toelichting,¹ dat de directe relatie met gepleegde of dreigende vuurwapendelicten komt te vervallen maar, zo zegt de toelichting, de noodzaak van een voorafgaande verdenking en daarmee het strafvorderlijke karakter, blijft. De Raad wijst op de noodzaak van een duidelijk onderscheid tussen maatregelen die vallen onder het toezicht op de naleving en maatregelen die op opsporing van strafbare feiten betrekking hebben. Het geven van een regeling voor een inspectiebevoegdheid past niet in paragraaf 11A («Opsporing») van de Wwm maar veeleer in paragraaf 11 («Toezicht op de naleving») van die wet, waarin mede met het oog op het legale wapenbezit voorzien is in een speciale regeling waarbij het gebruik van de bevoegdheden tot onderzoek van de artikelen 5:18 en 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht aan banden is gelegd.

De voorgestelde wijzigingen zijn zodanig geredigeerd dat de in de eerste leden van de artikelen 50 en 51 en in het tweede lid van artikel 52 Wwm neergelegde bevoegdheden gebruikt mogen worden ter handhaving van de Wwm los van de in de huidige bepalingen neergelegde eventualiteit van (dreigend) wapengebruik. De voorgestelde versie van de artikelen 50, eerste lid, en 51, eerste lid, maakt het evenwel mogelijk de onderzoeksbevoegdheden uit te oefenen wanneer de opsporingsambtenaren «redelijkerwijs vermoeden» dat in bagage en dergelijke, of in vervoermiddelen wapens en munitie aanwezig zijn. Niet is echter bepaald dat er dan tevens een aanleiding moet zijn om aan te nemen dat de Wwm wordt overtreden. Het college wijst erop dat enig verband tussen de in elk van deze bepalingen neergelegde bevoegdheid en eventueel strafbaar wapenbezit noodzakelijk is teneinde recht te doen aan de beginselen

¹ Paragraaf 5.2.2 «Aard van de verdenking».

die in de memorie van toelichting worden beschreven in de paragraaf «Relevante bepalingen in de Grondwet en internationale verdragen».¹ Voorts wijst de Raad er op dat onduidelijk is of het vereiste in het tweede lid van de artikelen 50 en 51, dat de bevoegdheid slechts kan worden uitgeoefend als daartoe «aanleiding bestaat», een dergelijk vermoeden impliceert. De vraag is daarbij of het vervangen van het element aanleiding in het huidige eerste lid door een vermoeden niet tot een onbedoelde beperking leidt in plaats van de in het wetsvoorstel beoogde ruimere strekking van de bepaling.

Voor de voorgestelde nieuwe eerste leden van de artikelen 50 en 51 zou het wellicht in de rede liggen aansluiting te zoeken bij de artikelen 49 en 52, eerste lid, Wwm, die de uitoefening van opsporingsbevoegdheden koppelen aan het doel van inbeslagneming dan wel bij de voorgestelde tekst van artikel 52, tweede lid, waarin de bevoegdheid is verleend bij een vermoeden van overtreding van enkele artikelen van de Wwm.

De Raad merkt in dit verband op dat – anders dan de toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 52, tweede lid, aangeeft – in de bestaande tekst van dat artikel niet het vereiste van een relatie met een gepleegd of dreigend vuurwapendelict ontbreekt. Het huidige tweede lid koppelt immers de bevoegdheid ten aanzien van fouilleren aan de verdenking van overtreding van artikel 13 of 26 Wwm alsmede aan het tegen een persoon gerezen zijn van «ernstige bezwaren.» Het college beveelt aan de uitoefening van de bevoegdheden in de artikelen 50, eerste lid, en 51, eerste lid, te herschikken en nader te normeren en de memorie van toelichting aan te passen.

2. Terecht wijst de Raad op de noodzaak van een duidelijk onderscheid tussen maatregelen die vallen onder het toezicht op de naleving en maatregelen die op opsporing van strafbare feiten betrekking hebben. Ik deel de mening van de Raad dat enig verband tussen de in elk van deze bepalingen neergelegde bevoegdheid en eventueel strafbaar wapenbezit noodzakelijk is. Ik heb de wettekst in die zin aangepast. De opmerking van de Raad ten aanzien van de zinsnede in het tweede lid van artikel 50 en 51, dat de bevoegdheid slechts kan worden uitgeoefend als daartoe «aanleiding bestaat» brengt mij tot het oordeel dat het eerste lid in combinatie met de eerste zin van het tweede lid inderdaad tot onduidelijkheid aanleiding kan geven. De Raad stelt de vraag of het vervangen van het begrip aanleiding in het huidige eerste lid door een vermoeden niet tot een onbedoelde beperking leidt, in plaats van de in het wetsvoorstel beoogde ruimere strekking van de bepaling. Bij nader inzien stel ik vast dat het naast elkaar gebruiken van de begrippen «redelijkerwijs vermoeden» in het eerste lid en «aanleiding» in het tweede, onduidelijkheid in de hand werkt. Blijkens de memorie van toelichting bij de Wet wapens en munitie is indertijd het woord «aanleiding» bewust gebruikt, als een ruimer begrip dan «vermoeden». In de opmerkingen van de Raad heb ik aanleiding gezien de memorie van toelichting nader aan te passen, en de tekst van het wetsvoorstel te wijzigen.

3. De toelichting bij de voorgestelde wijziging van het tweede lid van artikel 52 Wwm geeft als argument om in de bestaande tekst het element «voorhanden hebben» te vervangen door «dragen» van een wapen dat fouilleren geen middel is om vast te stellen of men elders een wapen heeft. Dat laat echter, zo wil het de Raad voorkomen, onverlet dat juist het voorhanden hebben, maar niet dragen van een wapen een goede reden is om door onderzoek aan de kleding na te gaan of een persoon ook nog een vuurwapen of munitie bij zich draagt.

Het college is dan ook niet overtuigd dat het bestaande tweede lid kan worden gemist bij invoering van het voorgestelde nieuwe artikel 52, tweede lid. In elk geval dient de argumentatie in de toelichting te worden verduidelijkt, terwijl het voorts aanbeveling verdient met het oog op de consistentie in de voor het tweede deel voorgestelde wettekst in plaats van het begrip «redelijk vermoeden» aansluiting te zoeken bij de terminologie «redelijkerwijs vermoeden» in de voorgestelde eerste leden van de artikelen 50 en 51 Wwm, of door naar het voorbeeld van artikel 49 Wwm te spreken van «redelijkerwijs kunnen vermoeden». De Raad adviseert de gesignaleerde onduidelijkheden weg te nemen.

3. De Raad is van oordeel dat het feit dat iemand een wapen voorhanden heeft een goede reden kan zijn om door onderzoek na te gaan of een persoon ook

¹ Paragraaf 5.1.2.

nog een vuurwapen bij zich draagt. Ik deel deze opvatting van de Raad. Ik heb daarom in de wettekst het woord «dragen» vervangen door: voorhanden hebben. Voorts heb ik in plaats van de term «redelijk vermoeden» gekozen voor het begrip «aanleiding». Wettekst en memorie van toelichting zijn ter zake aangepast.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

4. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn verwerkt.

Van de Camp

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 17 februari 2000, no. W04.99.0550/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het voorgestelde artikel 52, tweede lid, van de Wet wapens en munitie (Wwm) (Artikel II, onderdeel C) de aanduiding «vorige lid» vervangen door: eerste lid (aanwijzing 80, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- Paragraaf 5.2.2 «Aard van de verdenking», eerste volzin, «wapendelicten» in plaats van «vuurwapendelicten» nu het voorstel tot wijziging van de Wwm niet tot vuurwapens is beperkt (zelfde suggestie ten aanzien van derde volzin).