

Vergaderjaar 2004–2005

30 182

Vaststelling van regels met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten en de instelling van het functioneel parket (Wet op de bijzondere opsporingsdiensten)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 januari 2005 en het nader rapport d.d. 13 mei 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 29 november 2004, nr. 04.004483, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Ministers van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende vaststelling van regels met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten (Wet op de bijzondere opsporingsdiensten), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de instelling van vier bijzondere opsporingsdiensten met algehele opsporingsbevoegdheid: op de gebieden financiën en economie, landbouw, milieu en leefomgeving, en sociale zekerheid. Deze bijzondere opsporingsdiensten zijn belast met de strafrechtelijke handhaving van de ordeningswetgeving; zij ressorteren onder de ministers die voor het desbetreffende beleidsterrein verantwoordelijk zijn.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen. 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 29 november 2004, nr. 04.004483, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij, en in afschrift aan mijn ambtgenoten van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 januari 2005, nr. W03.04.0568/l, bied ik U hierbij aan.

In reactie op de opmerkingen van de Raad van State naar aanleiding van het wetsvoorstel merk ik het volgende op.

1. Functioneel parket

Het voorstel voorziet niet alleen in de instelling van vier bijzondere opsporingsdiensten met algehele opsporingsbevoegdheid, maar brengt, daarmee samenhangend, ook anderszins een belangrijke organisatorische verandering tot stand, in de vorm van de instelling van het functioneel parket bij het openbaar ministerie. De toelichting gaat in paragraaf 5 en in de toelichting bij

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.

het voorgestelde artikel 137a van de Wet op de rechterlijke organisatie in op deze nieuwe eenheid bij het openbaar ministerie. Gezien de betekenis van ook dit deel van het voorstel, zou het passend zijn indien dit tot uitdrukking zou komen in de titel en de considerans. De Raad adviseert het voorstel dienovereenkomstig aan te vullen.

1. De Raad wijst erop dat het wetsvoorstel niet alleen voorziet in de instelling van vier bijzondere opsporingsdiensten, maar, daarmee samenhangend, ook anderszins een belangrijke organisatorische verandering tot stand brengt, in de vorm van de instelling van het functioneel parket bij het openbaar ministerie. Gezien de betekenis van ook dit deel van het voorstel, ben ik met de Raad van oordeel dat het passend is om de instelling van het functioneel parket ook in de titel en de considerans tot uitdrukking te brengen. Ik heb de door de Raad gesuggereerde aanpassing aangebracht, door in de titel en in de considerans de instelling van het functioneel parket expliciet te vermelden.

2. Verantwoordelijkheid: gezag en beheer

a. Zoals dat geldt ten aanzien van de politie, is ook voor de vier voorgestelde bijzondere opsporingsdiensten de vraag van belang naar de toedeling van de verantwoordelijkheid ten aanzien van het gezag en het beheer. De vier opsporingsdiensten liggen op beleidsterreinen waarvoor de desbetreffende betrokken Minister «verantwoordelijkheid draagt» (artikel 3, aanhef en onder a.). Daarop sluiten de bewoordingen aan van artikel 2 van het voorstel, waar wordt gesproken van «ressorteren» van de desbetreffende bijzondere opsporingsdienst onder de betrokken Minister (zie ook artikel 1, aanhef en onder c.). De vraag verdient de aandacht wat het bereik is van de verantwoordelijkheid die tot uitdrukking komt in het gebruik van de term «ressorteren». De verantwoordelijkheid van de betrokken minister betreft in elk geval het beheer over de bijzondere opsporingsdienst die onderdeel uitmaakt van zijn ministerie: zie artikel 9, eerste lid. Het voorstel bevat daarnaast bepalingen die het gezag betreffen over de bijzondere opsporingsdiensten. In de artikelen 3 (juncto artikel 4) en 7, eerste lid, is geregeld dat het openbaar ministerie een zelfstandige gezagsbevoegdheid heeft over alle vier bijzondere opsporingsdiensten. Daarmee is tevens de verantwoordelijkheid in dezen van de Minister van Justitie gegeven. In artikel 10 (en in het verlengde hiervan in artikel 11) komt een medeverantwoordelijkheid tot uitdrukking van de betrokken Minister, waar deze mét de Minister van Justitie is belast met het periodiek vaststellen van de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten. Paragraaf 7 van de toelichting spreekt in dezen van een «politiek strategisch kader». De toelichting maakt niet duidelijk of met de artikelen 10 en 11 is beoogd dat de Minister van Justitie zijn verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door opsporing en vervolging en de daarmee verbonden zeggenschap zal moeten delen met de betrokken Minister. Zo dat zou zijn beoogd, werpt dat de vraag op naar de wenselijkheid van zo'n gedeelde verantwoordelijkheid op deze deelgebieden van het bijzondere strafrecht. De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. In het verlengde van het voorgaande, merkt de Raad op dat in artikel 9, tweede lid, is bepaald dat het hoofd van de bijzondere opsporingsdienst wordt aangesteld «na overleg» met de Minister van Justitie. De Raad adviseert om deze bepaling, overeenkomstig artikel 25, eerste lid, van de Politiewet 1993, te wijzigen in: in overeenstemming met.

2a. In de artikelen 10 en 11 gaat het om codificatie van de bestaande praktijk. Sinds enige jaren worden tussen de betrokken ministeries en het College van procureurs-generaal handhavingsarrangementen gesloten waarin afspraken worden vastgelegd rond de strafrechtelijke handhaving door de desbetreffende bijzondere opsporingsdienst en het openbaar ministerie. Deze codificatie van de bestaande praktijk (inclusief hantering van de ingeburgerde term «handhavingsarrangement») wordt door mij en de betrokken collega's wenselijk geacht. De artikelen 10 en 11 zijn in lijn met het in het Nederlandse staatsrecht aanvaarde uitgangspunt dat de minister die verantwoordelijk is voor het beleid en de daarop gestoelde wetgeving, in algemene zin ook verantwoordelijk is voor de implementatie en handhaving van die wetgeving.

Dit uitgangspunt laat overigens onverlet de verantwoordelijkheid die de Minister van Justitie en het openbaar ministerie hebben ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

2b. Ingevolge artikel 25, eerste lid, van de Politiewet 1993, wordt de korpschef (in de politieregio) benoemd, geschorst en ontslagen bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties) in overeenstemming met de Minister van Justitie. Gelet op de verwantschap in de taakuitoefening tussen politie en bijzondere opsporingsdiensten, ligt het hanteren van een vergelijkbare benoemingsstructuur voor de hoogste leidinggevende van een bijzondere opsporingsdienst in de rede. Echter dient men zich nadrukkelijk rekenschap te geven van het feit dat naast overeenkomsten in de taakuitoefening tussen politie en bijzondere opsporingsdiensten, ook duidelijke verschillen bestaan. Het belangrijkste verschil bestaat hierin dat de politie nauwelijks of geen wetten van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties handhaaft, terwijl het nu juist in de eerste plaats de taak van de bijzondere opsporingsdiensten is om een bijdrage te leveren aan de handhaving van de wetgeving van de «eigen» minister. Daarbij komt nog dat het hoofd van een bijzondere opsporingsdienst leiding geeft aan een organisatie, die onder de betrokken vakminister ressorteert. Daarom is gekozen om met betrekking tot de aanstelling van een nieuw hoofd van een bijzondere opsporingsdienst een enigszins van de politie afwijkende benoemingsstructuur toe te passen, waarbij de Minister van Justitie wordt geraadpleegd over, maar geen veto heeft ten aanzien van de aanstelling van het hoofd van een bijzondere opsporingsdienst. Gelet hierop acht ik de door de Raad voorgestelde wijziging in artikel 9, tweede lid, niet opportuun.

3. Organisatorische situering bijzondere opsporingsdienst

Het eerste lid van artikel 9 van het wetsvoorstel bepaalt dat de bijzondere opsporingsdienst als afzonderlijke organisatorische eenheid is geplaatst in de organisatie van het ministerie waartoe deze behoort. Blijkens de artikelsgewijze toelichting wordt hiermee gedoeld op de noodzaak van een organisatorische scheiding tussen diensten of dienstonderdelen met een inspectietaak en die met een strafrechtelijke handhavingstaak.

De Raad is van oordeel dat dit oogmerk in de formulering «afzonderlijke organisatorische eenheid» onvoldoende tot uitdrukking komt. Hij adviseert artikel 9, eerste lid, in die zin aan te passen dat daarin wordt bepaald dat de eenheid die is belast met de taken genoemd in artikel 3 voldoende is afgescheiden van de eenheid welke is belast met toezichtstaken.

3. Ik ben van mening dat de in het wetsvoorstel gekozen redactie van artikel 9, eerste lid, de werkelijkheid beter weergeeft dan de door de Raad gesuggererde tekst. Ik verwijs in dit opzicht naar paragraaf 4 van de memorie van toelichting en in het bijzonder naar de passages waarin wordt beschreven hoe de verschillende departementen uitwerking hebben gegeven aan het uitgangspunt voor de positionering van de bijzondere opsporingsdiensten binnen de departementale structuur.

4. Beleid bijzondere opsporingsdienst

Het voorgestelde artikel 10 bepaalt dat de betrokken Minister en de Minister van Justitie, gehoord het College van procureurs-generaal, periodiek de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de taakuitoefening door de bijzondere opsporingsdiensten vaststellen. In artikel 11, eerste lid, wordt bepaald dat de betrokken Minister en het College van procureurs-generaal een handhavingsarrangement vaststellen, waarin de wederzijdse afspraken over opsporing en afhandeling van de opsporingsonderzoeken zijn opgenomen. Blijkens paragraaf 7 van de toelichting wordt hiermee beoogd dat uitvoering wordt gegeven aan de democratische controle op de bijzondere opsporingsdiensten. Dat oogmerk komt ook tot uitdrukking in de bewoordingen van de considerans. De Raad merkt het volgende op.

a. Het komt de Raad voor dat in de aangehaalde bepalingen in de eerste plaats bevoegdheden van de betrokken verantwoordelijke Ministers voor de bijzondere opsporingsdiensten aan de orde zijn die moeten verzekeren dat deze Ministers beschikken over voldoende mogelijkheden tot sturing van de

taakuitoefening van de bijzondere opsporingsdiensten. Vervolgens is de controle aan de orde zoals deze geëffectueerd wordt in de verantwoordingsrelatie tussen de betrokken verantwoordelijke Ministers en de volksvertegenwoordiging.

De Raad adviseert de voorstelling van zaken in paragraaf 7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, en zo nodig ook de bewoordingen van de considerans, in het licht van het voorgaande te preciseren.

b. In paragraaf 7 van de toelichting wordt melding gemaakt van een ambtelijke werkgroep waarin alle betrokken ministeries deelnemen en die de hoofdlijnen van het beleid moet voorbereiden. In aansluiting daarop wordt vermeld dat in het wetsvoorstel wordt bepaald dat de betrokken Ministers periodiek de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten vaststellen. In de tekst van artikel 10 wordt echter gesproken over de Minister in het enkelvoud. De discrepantie tussen tekst van het voorstel en de toelichting dient te worden weggenomen. Daarbij ware tevens toe te lichten waarom ook vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deelnemen in de genoemde werkgroep, nu de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet behoort tot de ondertekenaars van het wetsvoorstel.

c. In het geval (zie hetgeen onder b is opgemerkt) dat wordt beoogd dat elke betrokken Minister afzonderlijk, samen met de Minister van Justitie en gehoord het College van procureurs-generaal, de taak vervult als bedoeld in het voorgestelde artikel 10, rijst de vraag naar de toegevoegde waarde van artikel 11, eerste lid, met name of het werkelijk nodig is om naast het bepaalde in artikel 10 ook nog voor te schrijven dat dezelfde kring van actoren jaarlijks voor de desbetreffende bijzondere opsporingsdienst een handhavingsarrangement vaststelt. Zo die noodzaak toch voldoende kan worden gemotiveerd, rijst de vraag waarom de wet dit moet regelen; ook zonder wettelijk voorschrift kunnen de nodige afspraken worden gemaakt en voorzieningen worden getroffen. De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en het voorstel zo nodig aan te passen.

4a. De toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad aangepast.

4b. De hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten worden voorbereid door een ambtelijke werkgroep. Vervolgens wordt op basis van dit voorwerk door iedere afzonderlijke betrokken vakminister en de Minister van Justitie, gehoord het College van procureurs-generaal, per betrokken vakdepartement de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de taakuitoefening door de daaronder ressorterende bijzondere opsporingsdienst vastgesteld. De memorie van toelichting is op het punt van de deelname van vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorbereidende werkgroep, overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld.

4c. Overeenkomstig het advies van de Raad wordt in de toelichting ingegaan op de toegevoegde waarde van het handhavingsarrangement in artikel 11, eerste lid.

5. Klachtenregeling

Het wetsvoorstel bevat in hoofdstuk VI een klachtenregeling. De toelichting geeft geen inzicht in de reactie van de Nationale ombudsman op een ontwerp van het wetsvoorstel. De Raad adviseert alsnog daarop in te gaan.

5. De klachtenregeling in hoofdstuk VI van het wetsvoorstel sluit aan bij hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Op punten waar van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht wordt afgeweken, is aansluiting gezocht bij de politieklachtregeling, zoals deze is opgenomen in de Politiewet 1993. Aangezien de Nationale ombudsman zich recent reeds heeft uitgesproken over de politieklachtregeling, is er van afgezien om de Nationale ombudsman te vragen om een reactie op de in hoofdstuk VI van het onderhavige wetsvoorstel opgenomen klachtregeling.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn verwerkt, met uitzondering van het voorstel om in artikel 11, eerste lid, «Jaarlijks stellen ... een handhavingsarrangement vast, waarin de wederzijdse afspraken over ... zijn opgenomen» te vervangen door: Jaarlijks maken ... afspraken over De term «handhavingsarrangement», is gehandhaafd omdat het een ingeburgerde term betreft.

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 Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 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 Justitie,
J. P. H. Donner

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W03.04.0568/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 3, aanhef en onder c, «de opsporing van strafbare feiten, die worden geconstateerd» vervangen door: opsporingshandelingen in verband met strafbare feiten die zijn geconstateerd.
- In artikel 7, tweede lid, aanhef en onder a, en derde lid de woorden «de noodzakelijke bekwaamheid en betrouwbaarheid» vervangen door: de bekwaamheid en betrouwbaarheid die noodzakelijk zijn voor.
- In artikel 10 en in artikel 11, eerste lid, na «met betrekking tot» invoegen: de taakuitoefening door.
- In artikel 11, eerste lid, «Jaarlijks stellen ... een handhavingsarrangement vast, waarin de wederzijdse afspraken over ... zijn opgenomen» vervangen door: Jaarlijks maken ... afspraken over
- In artikel 13, eerste, tweede, derde en vierde lid, telkens te bestemder plaatsen tussenvoegen: bij ministeriële regeling (Aanwijzing 69 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In artikel 14, tweede lid, aanhef en onder a, «behandeling van en advisering over klachten» vervangen door: behandeling van klachten en advisering over de afhandeling daarvan.
- In artikel 15 «over de klacht» vervangen door: over de afhandeling van de klacht;
- In de toelichting onder paragraaf 6 de woorden «Unie van Waterschappen» vervangen door: waterschappen.