

Vergaderjaar 2006–2007

30 557

Wijziging van de Politiewet 1993 en het Wetboek van Strafvordering in verband met de taken en bevoegdheden van de Koninklijke marechaussee en de bijstand aan de Koninklijke marechaussee

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 oktober 2006

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie. Bij de beantwoording daarvan hebben wij de volgorde van het verslag aangehouden. De onderwerpen «opsporingsbevoegdheid» en «mensensmokkel en identiteitsfraude» hebben we samengevoegd omdat een deel van de vragen onder het kopje «opsporingsbevoegdheid» feitelijk betrekking heeft op de taak mensensmokkel en identiteitsfraude.

Inleiding

Het verheugt ons dat de leden van de VVD-fractie het belang van duidelijke en relevante wetten, zeker waar dit de veiligheid ten goede komt, onderschrijven en dat de leden van de CDA-fractie met instemming hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsontwerp.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de bestaande beperkingen in de opsporingsbevoegdheid van de Koninklijke Marechaussee (KMar) worden opgeheven en dat het niet in acht nemen van de instructienorm disciplinaire repercussies kan hebben. Zij vragen de regering toe te lichten hoe de procedure verloopt nadat een militair van de KMar in strijd handelt met de instructienorm.

Duidelijkheidshalve wijzen wij erop dat de strekking van het voorgestelde vierde lid gelijk is aan het huidige artikel 7, tweede lid, van de Politiewet 1993, voor de politieambtenaar. Het voorgestelde vierde lid dient namelijk net als artikel 7, tweede lid, gelezen te worden als een instructienorm die als zodanig niet de bevoegdheid aantast. Het niet in acht nemen van de bepaling van het vierde lid kan de individuele militair van de KMar onderwerp maken van disciplinair onderzoek. Wanneer een militair van de KMar handelt in strijd met zijn instructienorm, kan jegens hem op grond van de Wet militair tuchtrecht een tuchtprocedure worden gestart. De Wet militair tuchtrecht is, vanwege het feit dat de opsporingsambtenaar van de KMar militair is, onverkort op hem van toepassing. Voorts kunnen rechtspositionele maatregelen worden getroffen richting de betreffende ambtenaar.

De leden van de SP-fractie onderschrijven in zijn algemeenheid de doelstelling van de regering om de KMar te betrekken in de strijd tegen

mensenhandel en criminaliteit maar menen dat dit het onderscheid tussen de KMar en de politie vrijwel nihil maakt. Zij pleiten er voor om de KMar in zijn geheel op te laten gaan in de politie en verzoeken de regering om voor de behandeling van dit wetsvoorstel een afgewogen analyse van de mogelijkheden hiertoe aan de Kamer te sturen.

Wij wijzen erop dat het wetsvoorstel ziet op de taak mensensmokkel en fraude met reis- en identiteitsdocumenten en niet op «mensenhandel en criminaliteit» in de brede, door de SP veronderstelde zin. Voorts hechten wij eraan te benadrukken dat het wettelijk benoemen van de bestrijding van mensensmokkel en van fraude met reis- en identiteitsdocumenten tot zelfstandige taak van de KMar, geenszins met zich brengt dat het onderscheid tussen KMar en politie nagenoeg zou verdwijnen. Immers, de politie is belast met de gehele politietaken terwijl de politietaken van de KMar limitatief zijn en blijven opgesomd in artikel 6, eerste lid, van de Politiewet 1993. In het wetsvoorstel zien wij dan ook geen enkele reden de KMar te doen opgaan in de politie.

Voorts wijzen wij de leden van de SP-fractie op de brief die op 15 november 2005 aan Uw Kamer is gezonden (Kamerstukken II, 2005/06, 30 176, nr. 4). Daarbij wordt Uw Kamer in een Positionpaper Koninklijke Marechaussee nader geïnformeerd over de taken, aansturing en de positionering van de KMar. In dit Positionpaper is aangegeven dat de KMar een eigen positie heeft en een eigen rol vervult in het Nederlandse politie- en veiligheidsbestel. Binnen dit bestel voert de KMar haar eigen taken uit in nauwe samenwerking met andere organisaties.

Opsporingsbevoegdheid en mensensmokkel en identiteitsfraude

De leden van de CDA-fractie signaleren als mogelijk probleem dat de KMar, die, zo menen zij, niet direct door het openbaar ministerie wordt aangestuurd, op eigen houtje grote onderzoeken gaat opstarten en vervolgens al snel bij een officier van justitie moet aankloppen. Voor deze veronderstelling vinden zij steun in de memorie van toelichting waarin zij lezen dat grote onderzoeken worden geprioriteerd en besproken in het regionale driehoeksoverleg. Maar, zo vragen deze leden, wanneer een dienst als de KMar, die mogelijk niet meedraait in de prioriteitsvaststelling van (boven)regionale aan te pakken strafzaken – er is immers geen gezagsverhouding met de politie – tegen een zaak aanloopt moet die toch opgepakt kunnen worden. Zij vragen hoe daarin zal worden voorzien en hoe mogelijke competentieverschillen zullen worden voorkomen, nu het, zo stellen zij, geen geheim is dat concurrentie soms een goede samenwerking in de weg staat. De leden van de CDA-fractie merken voorts op dat het College van procureurs-generaal is verzocht aan te geven hoe de gezagsrol moet worden ingevuld en vragen of daarin inmiddels is voorzien. Zij vragen hoe de regering ervoor gaat zorgdragen dat dat zoveel mogelijk gewaarborgd is, gezien in het licht van de moeizame informatie-uitwisseling waar de Kamer meerdere malen van diverse zijde op is geweest.

De vragen van de leden van de CDA-fractie berusten ten dele op een onjuiste veronderstelling. Immers, de KMar wordt wel degelijk aangestuurd door het openbaar ministerie en opereert niet «op eigen houtje». Wanneer de KMar optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, staat zij, net als de politie, onder gezag van de officier van justitie (artikel 15, eerste lid, Politiewet 1993). De passage in de memorie van toelichting waaraan deze leden refereren, is ingegeven door het feit dat de bestrijding van mensensmokkel en identiteitsfraude geen exclusieve taak van de KMar zal zijn. Ook de politie kan onderzoek naar deze misdrijven verrichten en er dient derhalve aandacht te zijn voor afstemming met politieonderzoeken. De leden van de CDA-fractie constateren voorts terecht dat er geen gezagsverhouding is met de politie. Resumerend staat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel buiten kijf dat de KMar, zo

antwoorden wij de leden van de CDA-fractie, wanneer zij aanloopt tegen een zaak van mensensmokkel of identiteitsfraude, bevoegd is om een strafrechtelijk onderzoek naar deze delicten uit te voeren en voort te zetten. Zij staat daarbij te allen tijde onder gezag van de officier van justitie. Het openbaar ministerie waakt daarbij voorts over de noodzakelijke afstemming met politieonderzoeken. Van competentiegeschillen of concurrentie tussen KMar en politie zal dan ook geen sprake zijn. Samenwerking en afstemming met politieonderzoeken wordt ook geborgd via informatie-uitwisseling. Sinds mei 2005 werken de Nationale Recherche en de Dienst Nationale Recherche Informatie van het KLPD samen met de KMar, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de IND in het Expertisecentrum voor mensenhandel en mensensmokkel. Dit centrum is ondergebracht bij het KLPD en brengt informatie uit diverse bronnen samen, ter voorbereiding van opsporingonderzoeken. Het gezag berust bij het Landelijk Parket.

Voorts heeft de KMar in de landelijke officier van justitie mensenhandel en mensensmokkel bij het Landelijk Parket een vast aanspreekpunt bij het OM gekregen. Deze landelijke officier fungeert op basis van afspraken met de KMar als intermediair. Onderzoeken van de KMar worden aangestuurd door het Landelijk Parket of worden door genoemde landelijke officier uitgezet bij officieren van justitie belast met de portefeuille mensenhandel en mensensmokkel in het arrondissement waar de zaak een vervolg dient te krijgen. Binnen het Expertisecentrum voor mensenhandel en mensensmokkel worden deze onderzoeken ook gevolgd. Over deze gang van zaken zijn afspraken gemaakt in het landelijk portefeuillehoudersoverleg, waaraan wordt deelgenomen door alle officieren van justitie, belast met mensenhandel en mensensmokkel, onder voorzitterschap van de portefeuillehoudend procureur-generaal. Wanneer de KMar op Schiphol onderzoek uitvoert naar mensensmokkel staat zij daarbij onder gezag van de voor Schiphol verantwoordelijke officier van justitie. Immers, op Schiphol is de KMar reeds belast met de uitvoering van de volledige politietaak.

De leden van de PvdA-fractie vragen wie constateert dat een militair van de KMar in strijd handelt met de instructienorm en informeren in dit verband naar de positie van de burger.

Wij antwoorden deze leden dat, wanneer een ambtenaar van de KMar zou optreden buiten het kader van de aan de KMar toebedeelde politietaken, verschillende personen of instanties in de praktijk in de gelegenheid zijn dit te constateren. Dat kan een officier van justitie zijn, een politieambtenaar of een collega. Een burger kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht, de Politiewet 1993 (artikelen 61 tot en met 66) en de daarop gebaseerde klachtregeling klagen over gedragingen van militairen van de KMar.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat met betrekking tot mensensmokkel en identiteitsfraude zowel een pro- als contrastelling verdedigbaar is omtrent de bevoegdheid van de KMar om strafrechtelijk onderzoek in te stellen. Zij vragen of de rechter in deze ooit uitspraak heeft gedaan en in hoeverre deze onduidelijkheid een probleem geeft in de praktijk. In antwoord op deze vraag merken wij eerst op dat het in het licht van dit wetsvoorstel van belang is om onderscheid te maken tussen enerzijds de opsporingsbevoegdheid van de KMar en anderzijds de taken van de KMar. Onder de huidige wet is de opsporingsbevoegdheid van de KMar gekoppeld aan de uitvoering van de wettelijke taken van de KMar. Deze regeling heeft in de praktijk geleid tot onduidelijkheid over de reikwijdte van de opsporingsbevoegdheid en de bevoegdheid tot optreden van de KMar. In de memorie van toelichting hebben wij erop gewezen dat de opsporingsbevoegdheid van militairen van de KMar soms inderdaad met succes bij de rechter is aangevochten. Om aan deze onduidelijkheid een einde te

maken wordt in het wetsvoorstel voorgesteld de bestaande beperkingen in de opsporingsbevoegdheid van de KMar op te heffen. Een verdachte kan dan niet meer met succes aanvoeren dat de KMar onbevoegd opsporingshandelingen heeft verricht en het bewijs dientengevolge onrechtmatig is verkregen.

Van de vraag naar de opsporingsbevoegdheid moet worden onderscheiden de vraag of de bestrijding van mensensmokkel en identiteitsfraude een zelfstandige taak van de KMar is. De huidige wettekst is voor meerdere uitleg vatbaar en biedt geen eenduidig antwoord op die vraag. Het wetsvoorstel creëert die duidelijkheid wél. Voor de opsporingsbevoegdheid is dit na aanvaarding van dit wetsvoorstel minder van belang, maar voor het militaire tuchtrecht (instructienorm) wel. De taken van de KMar blijven immers limitatief in de Politiewet 1993 opgesomd.

De leden van de VVD-fractie constateren dat door onderhavige wetswijziging de opsporingsbevoegdheid van de KMar wordt uitgebreid, zonder de wettelijke kaders van de bestaande politietaken van de KMar te wijzigen. De rechtmatigheid van het optreden van de KMar kan op dat punt dan niet ter discussie worden gesteld, maar het niet in acht nemen van de instructienormen kan disciplinaire repercussies voor de optredende KMar militair hebben. Deze leden vragen om een nadere instructie. Met de leden van de VVD-fractie achten wij het van groot belang dat bij de militairen van de KMar duidelijkheid bestaat over de wettelijke kaders van hun optreden. Wij verwijzen deze leden in dit verband naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie die de regering vragen toe te lichten hoe de procedure verloopt nadat een militair van de KMar in strijd handelt met een instructienorm.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de bestrijding van mensensmokkel en identiteitsfraude geen exclusieve taak voor de KMar zal worden en vragen wie de verantwoordelijke minister zal zijn wanneer de KMar daarbij op enigerlei wijze gaat samenwerken met de politie. Wij antwoorden deze leden dat strafrechtelijke onderzoeken naar mensensmokkel en identiteitsfraude door zowel de KMar als de politie zullen worden uitgevoerd onder gezag van de officier van justitie. De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De Ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie dragen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de samenwerking tussen politie en KMar op het justitiële terrein.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de voorgestelde bestrijding en opsporing van mensensmokkel, juist ook te lande, zich verhouden met de huidige capaciteit (menskracht/personneelsbezetting) van de KMar. Wij antwoorden deze leden dat het gezag en het beheer van de KMar in overleg de capaciteit van de KMar vaststellen voor de uitvoering van taken door de KMar. Mede in navolging van het rapport «Cultuur en Integriteit» en het Beleidsplan 2010 van de KMar (Kamerstukken II 2004/05, 30 176, nr. 2) is onderzocht hoe het werkaanbod en capaciteiten van de KMar nog beter op elkaar af te stemmen zijn. Het door de KMar ontwikkelde en door TNO gevalideerde capaciteitsmanagementmodel wordt momenteel breed in de KMar-organisatie geïmplementeerd. De invoering van capaciteitsmanagement zal mede tot gevolg hebben dat de aanwezige capaciteit van de KMar optimaal wordt benut.

Bijstand aan de KMar

De leden van de CDA-fractie achten het wenselijk dat met de onderlinge bijstandsverleningen op soepele en flexibele wijze kan worden omgegaan. Daarbij valt het hen op dat de procedures om de diverse vormen van

bijstand in gang te zetten nogal bureaucratisch overkomen en dat er veel schijven gepasseerd moeten worden. Zij vragen of dit allemaal soepel verloopt en deze wegen geen belemmering voor een goede en snelle bijstand vormen. Zij vragen voorts of er geen eenvoudiger manier mogelijk was geweest.

Wij antwoorden deze leden dat wij bij de inrichting van de omgekeerde bijstandsprocedure vanzelfsprekend hebben aangesloten bij de procedures zoals deze reeds in de wet zijn neergelegd voor de verlening van bijstand aan de politie. De aanvraagprocedure is gelijk aan de regeling die geldt voor politiebijstand: bijstand voor de handhaving van de openbare orde loopt via de bestuurlijke lijn en bijstand voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde loopt via de justitiële lijn. Alhoewel moet worden toegegeven dat de bijstandsprocedure, zeker op papier, gecompliceerd lijkt, geeft zij in de praktijk geen problemen. Bijstand wordt landelijk gecoördineerd en daarbij is ook Defensie vertegenwoordigd. Met gebruik van moderne communicatiemiddelen kan bijstand snel worden gerealiseerd.

De leden van de CDA-fractie vragen tot slot waarom dit wetsontwerp zo'n vertraging heeft opgelopen. Wij antwoorden deze leden als volgt. Nadat over het concept-wetsvoorstel overeenstemming was bereikt tussen de drie betrokken departementen, is het in juni 2005 ter consultatie aangeboden aan het College van procureurs-generaal en de Raad van Hoofdcommissarissen en het Korpsbeheerdersberaad. In de tweede helft van oktober hebben wij het laatste advies ontvangen. In november is het voorstel behandeld in een ambtelijk voorportaal en de onderraad zodat het wetsvoorstel begin december in de ministerraad kon worden behandeld. Advies van de Raad van State mochten wij ontvangen in februari 2006. Na interdepartementaal overleg is het wetsvoorstel begin mei bij uw kamer ingediend.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de behoefte aan het opnemen van de mogelijkheid dat de politie bijstand verleent aan de KMar nader kan worden gemotiveerd. Zij vragen waaruit de behoefte aan omgekeerde bijstand blijkt, bij wie die behoefte leeft en of er voorbeelden te noemen zijn waaruit de noodzakelijkheid blijkt. Wij antwoorden deze leden als volgt. Het uitgangspunt is dat de KMar in haar eigen capaciteitsbehoefte voorziet voor het uitvoeren van haar politietaken. Er kunnen zich echter gevallen voordoen waarbij de KMar niet of niet tijdig over de juiste capaciteit of middelen beschikt om deze taken adequaat uit te voeren terwijl de politie hierin zou kunnen voorzien. Vanuit de praktijk is deze behoefte aan politiecapaciteit herhaaldelijk aan de orde gesteld. Als voorbeeld kan dienen de behoefte aan expertise van de politie bij grote en complexe rechercheonderzoeken van de KMar, maar ook de behoefte aan gecertificeerde speurhonden en paarden. De mogelijkheid dient te bestaan om een beroep op bijstand van de politie te doen indien zich bijvoorbeeld op één van de aangewezen luchthavens waar de KMar is belast met de uitvoering van de politietaak een grootschalige ramp of crisis voordoet. Er kan ook sprake zijn van gezamenlijke acties, zoals in het kader van de bomencap te Schinveld, waarbij de KMar en politie hun eigen taken uitoefenen, maar waarbij de behoefte bestaat aan materieel of technische hulpmiddelen waarover de KMar geen beschikking heeft. De behoefte aan omgekeerde bijstand leeft derhalve zowel bij de KMar als bij het gezag in wiens opdracht de KMar haar taken uitvoert.

In 2005 werd het rapport Cultuur en Integriteit afgerond. De kritische bevindingen van de onderzoekscommissie richten zich op drie terreinen, te weten: de werkdruk, het personeel & organisatiemanagement en de kwaliteit van het leidinggeven. De commissie benadrukt de betekenis van een snelle en daadkrachtige aanpak om de gesignaleerde knelpunten weg

te nemen. De leden van de PvdA-fractie vragen naar de huidige stand van zaken met betrekking tot deze drie terreinen. Wij verwijzen deze leden naar de «Rapportage over het beleidsplan KMar 2010 en het rapport cultuur en integriteit van 9 juni 2006», (Kamerstukken II 2005/06, 30 176, nr. 7) die onlangs aan uw Kamer is gestuurd. Conform mijn toezeggingen in het AO van 8 februari jl. wordt u halfjaarlijks geïnformeerd over de voortgang hiervan.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat wanneer de politie bijstand zal verlenen aan de KMar, zij ook onder de leiding van de KMar valt terwijl uit het eerder genoemde onderzoek bleek dat de kwaliteit van leidinggeven in de KMar te laag is. Zij vragen of dit niveau inmiddels is verbeterd en of het wenselijk is de politiekorpsen of het KLPD onder de leiding te stellen van een staf die zo kort geleden onder vuur heeft gelegen. Zij vragen of het niet beter is de bijstandsbepalingen pas dan in werking te laten treden wanneer onomstotelijk vaststaat dat de cultuur en integriteit binnen de KMar weer op niveau zijn.

Wij antwoorden deze leden dat de politie die bijstand verleent aan de KMar optreedt onder gezag van de officier van justitie of de burgemeester. Overigens hebben wij, gelet op de voortgangsrapportage, voldoende vertrouwen in de huidige leiding van de KMar. Zo zijn bijvoorbeeld op 1 april jl. nieuwe brigadecommandanten benoemd, die zijn gestart met het inrichten van de nieuwe brigades. Daarnaast wordt sinds 2005 door leden van de Marechausseeraad en de districtscommandanten actief deelgenomen aan een persoonlijk ontwikkel- en coachingstraject ten behoeve van het verbeteren van de kwaliteit van leidinggeven.

Op hun daartoe stekkende vraag antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie dat bijstand van de politie aan de KMar – omgekeerde bijstand – slechts kan worden verzocht en verleend ten behoeve van de uitvoering van de in artikel 6 Politiewet 1993 aan de KMar opgedragen politietaken.

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering bereid is dit wetsvoorstel twee jaar na de inwerkingtreding te evalueren. Zij voeren daartoe aan dat de wet wordt gewijzigd teneinde problemen in de praktijk weg te nemen en dat een evaluatie inzicht geeft in de effectiviteit van het wetsvoorstel. Voorts vragen zij of daarbij bijzondere aandacht worden besteed aan het aantal, de aard en het procedurele verloop van de instructienormschendingen. Ook zijn deze leden geïnteresseerd in de aard en omvang van de omgekeerde bijstand en hoe dat wederzijds bevalt. Om inzicht te krijgen in de doelmatigheid en de effecten van de voorgestelde aanpassingen in de praktijk, achten wij het met de leden van de PvdA-fractie van belang om het wetsvoorstel, wanneer daarmee voldoende ervaring is opgedaan, te evalueren. Wij achten een termijn van twee jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel daartoe reëel.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp