

Vergaderjaar 2009–2010

32 206

Wijziging van de Wet wapens en munitie, houdende een volledig verbod van stiletto's, valmessen en vlindermessen, alsmede uitbreiding en flexibilisering van het verbod van opvouwbare messen en verduidelijking van de Wet wapens en munitie (volledig verbod stiletto's, valmessen en vlindermessen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 juli 2009 en het nader rapport d.d. 29 oktober 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 29 juni 2009, no. 09.001711, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet wapens en munitie, houdende een volledig verbod van stiletto's, valmessen en vlindermessen, alsmede uitbreiding en flexibilisering van het verbod van opvouwbare messen en verduidelijking van de Wet wapens en munitie (volledig verbod stiletto's, valmessen en vlindermessen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt er toe te komen tot een volledig verbod van stiletto's, valmessen en vlindermessen (verder: stiletto's en dergelijke). Daarbij worden opvouwbare messen die niet vallen onder enig andere bepaling, aangemerkt als wapens in die gevallen dat zij, gelet op aard en uiterlijk van het mes, niet specifiek zijn vervaardigd voor reguliere maatschappelijk aanvaarde gebruiksdoeleinden of onder de omstandigheden waaronder zij worden aangetroffen niet voor een regulier maatschappelijk aanvaard gebruiksdoel dienen. Daarnaast wordt de Wet wapens en munitie (Wwm) afgestemd op het toepassingsbereik van de Algemene douanewet en wordt de definitie van voorwerpen die klaarblijkelijk zijn bestemd om als speelgoed te worden gebruikt, aangepast. De vrijstellingsbepaling voor politie en bijzonder opsporingsdiensten wordt uitgebreid tot de wapens in categorie I. De bepaling met betrekking tot toestellen en voorwerpen voor beroepsdoeleinden wordt uitgebreid met hulpverlenings-, trainings- of sportdoeleinden en de bepalingen met betrekking tot paintballschietsen en kruisboogschietsen worden aangepast aan de gegroeide praktijk. Ten slotte wordt de geldigheidsduur van een verlof tot het voorhanden hebben van een wapen en munitie, behorende tot categorie III, verlengd tot vijf jaar.

De Raad van State maakt onder meer opmerkingen met betrekking tot de motivering van de uitbreiding van het verbod op stiletto's en dergelijke, de gevolgen van het verbod en de vrijstelling voor politie en overige openbare diensten. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 juni 2009, nr. 09.001711, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 juli 2009, nr. W03.09.0212/II, bied ik U hierbij aan.

1. Motivering uitbreiding verbod op stiletto's en dergelijke

De Raad onderschrijft de noodzaak van een actief beleid ter bestrijding van wapenbezit en -gebruik door jongeren. De voorgestelde verruiming van het verbod op stiletto's en dergelijke kan daarvoor nuttig zijn. In de toelichting wordt voor dit nut evenwel slechts een summier onderzoek gegeven. Er wordt verwezen naar het onderzoek «Aard en omvang verkrijgbaarheid van verboden slag-, steek- en stootwapens in Nederland», waarin wordt geconcludeerd dat de messen ten aanzien waarvan wordt voorgesteld te komen tot een verbod, eenvoudig verkrijgbaar zijn.¹ Daarnaast wordt verwezen naar de problemen die het huidige verbod, met zijn verwijzing naar lengtes en breedtes, voor de praktijk oplevert. Eveneens wordt verwezen naar een aantal steekincidenten op scholen.

De geconstateerde problemen bij de handhaving worden niet nader toegelicht. Dat een gedifferentieerd verbod op stiletto's en dergelijke moeilijker te handhaven is dan een totaalverbod, spreekt voor zich. Uit het eerdergenoemde onderzoek blijkt dat illegale messen nauwelijks verkrijgbaar zijn langs reguliere kanalen en dat de kennis van de Wwm bij winkeliers en verkopers over het algemeen goed is. Dit impliceert dat niet zonder meer evident is dat het huidige gedifferentieerde verbod van stiletto's en dergelijke uitvoeringsproblemen oplevert.

Naar het oordeel van de Raad wordt de behoefte aan uitbreiding van het verbod op zichzelf daarmee onvoldoende duidelijk. Het onderzoek naar de verkrijgbaarheid van verboden slag-, steek- en stootwapens in Nederland geeft inzicht in de beschikbaarheid van de wapens. Dat de nu nog legaal verhandelbare wapens eenvoudig verkrijgbaar zijn, volgt uit de ruimte die de Wwm daartoe biedt. In het onderzoek wordt echter expliciet overwogen dat de vragen of er problemen zijn met de messen ten aanzien waarvan nu wordt voorgesteld te komen tot een totaalverbod en of maatregelen zoals een totaalverbod dan wel een draagverbod nodig zijn, buiten het onderzoek blijven.² Dit onderzoek heeft dan ook slechts beperkte waarde ter onderbouwing van die maatregelen.

De toelichting biedt geen inzicht in de omvang van messenbezit onder jongeren en de problemen die hiermee samenhangen. Uit de monitor sociale veiligheid in de MBO-sector 2008 blijkt dat het wapenbezit onder deelnemers sinds 2002 terugloopt, tot onder de 2%.³ Het rapport *Ontwikkeling van sociale veiligheid in het Voortgezet (Speciaal) Onderwijs 2006–2008*⁴ laat eveneens een lichte daling zien van het aandeel scholieren dat ervaring heeft met wapens op school, tot 8%. In het onderzoek «wapens weren» uit 2008 meldt evenwel 24% van de scholen incidenten met wapenbezit, waarbij de term incidenten overigens ongedefinieerd blijft.⁵ Het beeld dat uit deze onderzoeken blijkt, is daarmee niet eenduidig. Eveneens ontbreekt in de toelichting een overzicht van de reeds bestaande initiatieven om (steek)wapenbezit onder jongeren tegen te gaan.

De Raad adviseert de motivering voor uitbreiding van het vigerende verbod op stiletto's en dergelijke te versterken.

1. Het advies is gevolgd. De toelichting is aangevuld.

2. Ratio vangnetbepaling

In de toelichting wordt opgemerkt dat in de praktijk is gebleken dat de thans in artikel 2, eerste lid, categorie IV, subonderdeel 7°, opgenomen zinsnede «voor geen ander doel» een belemmering vormt om op te treden, wanneer een nuttig voorwerp op plaatsen wordt aangetroffen waar het normaal gesproken niet wordt gedragen. Als voorbeeld wordt het dragen van een honkbalknuppel in een uitgaansgebied genoemd. Uit jurisprudentie⁶ omtrent dit artikel blijkt evenwel dat het onder direct handbereik hebben van een honkbalknuppel (in casu op de passagiersstoel van een auto) de honkbalknuppel kan doen vallen onder het begrip wapen in de zin van subonderdeel 7°. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

2. Het advies is gevolgd. Het voorbeeld is vervangen door een ander, meer aansprekend voorbeeld.

3. Rechtszekerheid

Het wetsvoorstel voegt enkele onderdelen toe aan artikel 2, eerste lid, categorie IV. Alle opvouwbare messen die niet vallen onder het messenverbod

¹ Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 121, bijlage.

² Ibid idem, blz. 7.

³ MBO raad & ECBO, Monitor Sociale Veiligheid in de mbo-sector 2008 Deel 1: Deelnemers, De Bilt 2009, blz. 5–6.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 29 240, nr. 30, bijlage blz. 12.

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 177, bijlage.

⁶ Hoge Raad 7 december 1999, NJ 2000, 147.

van categorie I, worden tot wapen in de zin van de Wwm verklaart, voor zover zij gelet op aard en uiterlijk van het mes niet specifiek zijn vervaardigd voor reguliere maatschappelijk aanvaarde gebruiksdoeleinden of onder de omstandigheden waaronder zij worden aangetroffen, niet voor een regulier maatschappelijk aanvaard gebruiksdoel dienen.

Met deze bepalingen blijft onduidelijk welke opvouwbare messen in welke omstandigheden een wapen in de zin van de Wwm zijn. Dit is onwenselijk, nu het verboden is deze wapens te dragen. De Raad wijst erop dat artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 7 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vereisen dat een strafbepaling moet voldoen aan het voorzienbaarheidsvereiste. Dit vereiste houdt in dat de verboden gedraging voldoende duidelijk moet zijn omschreven en dat, voor zover nadere concretisering in de tekst van de wetsbepaling niet mogelijk is, de toelichting een zodanige illustratie dient te geven dat per saldo voldoende duidelijk is wanneer zich een situatie voordoet waarin de verbodsbepaling van toepassing is.¹ Het criterium «specifiek vervaardigd zijn voor reguliere maatschappelijk aanvaarde gebruiksdoeleinden» heeft het bezwaar dat maatschappelijk aanvaarde gebruiksdoeleinden op zichzelf al een inhoudelijk weinig specifiek criterium is, waarbij het niet-«reguliere» karakter van dat doel in feite nauwelijks precisering oplevert. De constatering in de toelichting dat reeds bij artikel 3, onderdeel g, van de Regeling wapens en munitie goede ervaring is opgedaan met deze formulering, neemt niet weg dat deze onbepaaldheid ook bezwaren kan hebben voor de uitvoeringspraktijk. Niet in alle omstandigheden zal voldoende duidelijk zijn voor de betrokkenen of een mes een regulier maatschappelijk aanvaard gebruiksdoel dient, dan wel voor welk doel het mes is vervaardigd. De bepaling is, naar het de Raad voorkomt, naast minder specifiek dan wenselijk ook ruimer dan noodzakelijk voor het in de toelichting omschreven doel. De vraag rijst of een omkering van de omschrijving, waarbij wordt uitgegaan van maatschappelijk onaanvaardbare gebruiksdoeleinden, hiervoor een oplossing zou kunnen bieden. De Raad adviseert de redactie van de bepaling in het licht van het vorenstaande nader te bezien.

3. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om een algemeen verbod tot het voorhanden hebben van opvouwbare messen met een dreigend voorkomen in te voeren. Veel van deze messen vervullen namelijk tevens een maatschappelijke functie. In de toelichting bij de bepaling wordt uitgebreid uiteengezet onder welke omstandigheden het dragen van een opvouwbaar mes een verboden gedraging oplevert. Daarbij wordt met name ingegaan op het criterium «regulier maatschappelijk aanvaarde gebruiksdoeleinden». Hiermee wordt voldoende duidelijkheid gegeven wanneer er sprake is van een strafbaar feit, zodat de suggestie om de redactie van de bepaling aan te passen, dan wel over te gaan tot een omkering van de omschrijving, niet is gevolgd.

4. Het inleveren van stiletto's en dergelijke

Door de uitbreiding van het verbod op stiletto's en dergelijke zal een groot aantal wapens dat nu nog als categorie IV wapens te beschouwen is, komen te vallen onder categorie I. Het directe gevolg daarvan is dat het voorhanden hebben van deze wapens een strafbaar feit zal zijn. Dit heeft gevolgen voor de handel, waarop in de toelichting wordt ingegaan. Uit de toelichting blijkt echter niet dat in de voorbereiding van het wetsvoorstel aandacht is besteed aan de positie van eigenaars van deze wapens. Deze zullen, op grond van artikel 8 Wwm, de nieuw verboden messen in bewaring dienen te geven bij de korpschef. Voor het in bewaring geven is tevens een bewaarloon verschuldigd. Uiteindelijk zal dit in de meeste gevallen leiden tot het verlies van eigendom van het wapen.

In de toelichting wordt evenmin aandacht besteed aan de verhouding van dit verbod tot het recht op bescherming van de eigendom zoals neergelegd in artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM. Bij de herziening van de Wwm in 1995 werd over een mogelijke uitbreiding van het verbod op stiletto's en dergelijke nog overwogen dat een aanpassing van de afmetingen zou moeten leiden tot een inleveractie van wapens, zoals die in 1989 ter gelegenheid van de inwerkingtreding van de Wwm is gehouden. Toen werd overwogen dat de daarmee gemoeid zijnde bestuurlijke lasten en kosten niet opwogen tegen het

¹ Vergelijk EHRM 25 mei 1993, Kokkinakis t. Griekenland, r.o. 52 en EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146.

gevaar dat de messen opleverden.¹ Zonder toelichting blijft onduidelijk waarom bij het huidige voorstel tot een andere afweging is gekomen. Daarbij wijst de Raad er op dat een vrijstellingsregeling in de zin van artikel 4, onderdeel b en c, Wwm mogelijk op zijn plaats is om recht te doen aan de positie van verzamelaars. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

4. Het advies is gevolgd. De toelichting is aangevuld door in te gaan op het feit dat eigenaars van de betreffende messen deze dienen in te leveren en de eigendom van deze messen verliezen. Dit wordt gerechtvaardigd door de bescherming van de openbare orde en veiligheid. Hiernaast is de toelichting aangevuld door nader in te gaan op de afweging waarom met dit wetsvoorstel er voor is gekozen om over te gaan tot een totaal verbod op stiletto's, valmessen en vlindermessen en tot het houden van inleveracties. Voorts is de toelichting aangevuld door aan te geven dat verzamelaars de mogelijkheid hebben om ontheffing aan te vragen van het totaal verbod op de betreffende messen. Gezien deze mogelijkheid acht ik een vrijstellingsregeling voor verzamelaars niet nodig.

5. Vrijstellingsbepaling voor de politie en bijzondere opsporingsdiensten Met de voorgestelde aanpassing aan artikel 3a, tweede en derde lid, is het verbod van artikel 13, eerste lid, niet langer van toepassing op de politie en buitengewone opsporingsambtenaren. Voor deze ambtenaren is het daarmee toegestaan ook wapens van de eerste categorie te gebruiken. De aanpassing vindt blijkens de toelichting² zijn aanleiding in de wens bijzondere bijstandseenheden van de politie te voorzien van geluidsdempers. In zoverre is de voorgestelde algehele vrijstelling voor politie en de overige openbare dienst voor het gebruik van wapens van de eerste categorie ruimer dan strikt noodzakelijk. Een uitbreiding van de vrijstellingsregeling naar andere wapens dan die welke nu in de toelichting specifiek genoemd worden verdient, gezien de aard van de betrokken wapens, een zorgvuldige zelfstandige afweging. De Raad adviseert tot een specifieke veeleer dan een algemene vrijstellingsregeling.

5. Anders dan de Raad lijkt te veronderstellen heeft de voorgestelde aanpassing van artikel 3a van de Wwm niet tot gevolg dat het verbod van artikel 13, eerste lid, van de Wwm niet langer van toepassing is op politieambtenaren en de overige openbare dienst, en dat zij zonder meer over dergelijke wapens kunnen beschikken. Immers, er dient eerst bij ministeriële regeling te worden bepaald of en in hoeverre politieambtenaren dan wel andere opsporingsambtenaren over Categorie I wapens kunnen beschikken. Hierbij zal steeds een zorgvuldige afweging worden gemaakt. De toelichting is ter verduidelijking aangevuld. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de wijziging van artikel 13, tweede lid, van de Wwm, te verduidelijken.

6. Notificatieverplichting

Uitbreiding van het verbod op stiletto's en dergelijke kan effect hebben op het communautair handelsverkeer in deze goederen. Uitgangspunt van het EG-recht is dat kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden zijn (artikel 28 van het EG-Verdrag). Dit verbod vormt geen beletsel voor beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de bescherming van een van de in artikel 30 van het EG-Verdrag genoemde belangen. Het voorgestelde verbod lijkt zijn rechtvaardiging te kunnen vinden in de bescherming van de openbare veiligheid. De Raad mist in de toelichting in dat kader aandacht voor de notificatieverplichting die voor dit wetsvoorstel geldt op basis van richtlijn 98/34/EG.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

6. Het advies is gevolgd. De toelichting is aangevuld.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de toelichting op enige andere punten te wijzigen en aan te vullen.

¹ Kamerstukken II 1994/95, 24 107, nr. 5, blz. 5.

² Memorie van toelichting, paragraaf 5.3.

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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U 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,
E. M. H. Hirsch Ballin