

Vergaderjaar 1993–1994

23 478

Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 28 mei 1993

Bij Kabinetsmissive van 5 februari 1993, no. 93.001284, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, met memorie van toelichting.

1. Het wetsvoorstel betreft een regeling met betrekking tot particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. In artikel 1, eerste lid, onder d en f, van het wetsvoorstel zijn omschrijvingen opgenomen van de begrippen beveiligingsorganisatie en recherchebureau. Uit deze omschrijvingen valt af te leiden dat een beveiligingsorganisatie zowel door natuurlijke personen als door rechtspersonen in stand kan worden gehouden. In overeenstemming hiermee richt artikel 2, waarin een verbodsbepaling is neergelegd, zich tot de natuurlijke en rechtspersonen die zonder vergunning een beveiligingsorganisatie of recherchebureau in stand houden. Andere artikelen van het wetsvoorstel, zoals de artikelen 8 en 10, richten zich echter tot de beveiligingsorganisaties en recherchebureaus zelf. De Raad van State

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 2 november 1993

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 februari 1993, nr. 93.001284, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij en in afschrift aan de Minister van Binnenlandse Zaken te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 mei 1993, nr. WO3.93.0081, bied ik U hierbij mede namens mijn ambtgenote van Binnenlandse Zaken aan.

1. De Raad van State merkt op dat het de voorkeur verdient dat alle verplichtingen die betrekking hebben op het functioneren van beveiligingsorganisaties en recherchebureaus zich richten tot de natuurlijke of rechtspersonen die deze in stand houden. De huidige formulering van de artikelen 7 en 10 (eerst genummerd 8 en 10) voldoet hier mijns inziens reeds aan. Een beveiligingsorganisatie of recherchebureau is namelijk, zoals door de Raad opgemerkt, hetzij een rechtspersoon, hetzij een natuurlijke persoon of een samenwerkingsverband tussen meerdere natuurlijke personen. Wordt een norm niet nageleefd dan kan een sanctie aan de beveiligingsorganisatie of het recherchebureau, dat wil zeggen aan de natuurlijke of rechtspersonen die deze in stand houden, worden opgelegd. Om de indruk te vermijden dat dit anders

meent dat het de voorkeur verdient, met het oog op de handhaving van de normen, dat alle verplichtingen, voor zover deze betrekking hebben op het functioneren van beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, zich richten tot de natuurlijke of rechtspersonen die deze in stand houden. Het voorstel ware in zoverre aan te passen.

2. Aangezien het wetsvoorstel een regulering van de activiteiten van een complete bedrijfstak betreft, ware naar de mening van de Raad in de memorie van toelichting in te gaan op de verhouding van deze regulering tot het EEG-Verdrag, in het bijzonder op de artikelen 3, onder f, 5, tweede alinea, gelezen in samenhang met artikel 85 van dat verdrag.

zou zijn bij de in artikel 9, eerste en derde lid, opgenomen verplichtingen, is de redactie van deze leden gewijzigd. De vraag kan rijzen of de verplichtingen in de wet zich allen richten tot vergunninghoudende beveiligingsorganisaties en recherchebureaus of ook tot die organisaties en bureaus die onder een vrijstelling vallen. In de artikelen 6 tot en met 12 zijn de woorden «beveiligingsorganisatie» en «recherchebureau» daarom aangevuld met de woorden: aan welke een vergunning is verleend. Voor organisaties die onder een vrijstelling vallen kunnen bij ministeriële regeling voorschriften worden gesteld.

2. De Raad duidt hier waarschijnlijk op de mogelijkheid dat de overheid, door maatregelen vast te stellen die ondernemingen aanzetten of de ruimte laten tot het aangaan van overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen die in strijd zijn met het Europese mededingingsrecht, haar verplichtingen voortvloeiend uit artikel 5 van het EEG-Verdrag schendt. Het wetsvoorstel bevat mijns inziens echter geen bepalingen die voor het bedrijfsleven aanleiding zullen zijn over te gaan tot het maken van dergelijke afspraken.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is artikel 4 van het wetsvoorstel gewijzigd, in die zin dat de Minister niet meer de bevoegdheid heeft, doch de verplichting om desgevraagd een vergunning af te geven, indien aan de eisen van de wet is voldaan. Aldus wordt vermeden dat van de bevoegdheid aldus gebruik zou kunnen worden gemaakt dat bestaande organisaties worden beschermd in die zin dat geen vergunning wordt afgegeven aan een nieuwe organisatie louter op grond van een vermeende verzaadiging van de markt. Eveneens is artikel 2, eerste lid, nader gepreciseerd. Hierdoor is duidelijker dat het gaat om de aanbidding van diensten.

Tevens is paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting, waar het gaat over de eisen waaraan het personeel van een beveiligingsorganisatie dient te voldoen, aangehaald richtlijn nr. 92/51/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 juni 1992, betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen (PbEEG L 209).

3. In paragraaf 4.1 van het algemeen gedeelte van de toelichting wordt een uiteenzetting gegeven over de in artikel 3 van het wetsvoorstel opgesomde categorieën beveiligingsorganisaties. In artikel 3, onder e, is voorzien in een restcategorie die alle beveiligingsorganisaties omvat die niet onder de overige categorieën vallen. Als voorbeeld van een onder de restcategorie vallende organisatie wordt in de toelichting genoemd beveiliging en bewaking bij evenementen door ordediensten. Naar het oordeel van de Raad verdient de toelichting op dit punt nog enige verduidelijking, met name waar het gaat om de vraag of ordediensten die optreden ten behoeve van een min of meer grootschalig maar eenmalig evenement ook als vergunningplichtige organisaties worden aangemerkt. Een goed georganiseerd verband kan in dergelijke gevallen ontbreken. Voorts kan daarbij worden uiteengezet welke positie het toezichthoudend personeel in voetbalstadions of andere sportcentra in het licht van dit voorstel wordt toebedacht.

4. In paragraaf 5.6 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting is een uiteenzetting opgenomen over de aspecten die verband houden met de persoonlijke levenssfeer van burgers ten aanzien van wie gegevens worden verzameld door recherchebureaus. De bewindslieden menen dat de in artikel 13 van de Wet persoonsregistraties opgenomen waarborgen voorshands toereikend zijn om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te garanderen. Bij het college rijst in verband met deze passage uit de toelichting de vraag of over het voorontwerp van deze wet advies aan de Registratiekamer is gevraagd. Indien zulks het geval is, ware dat advies alsnog bij de beschouwingen van de memorie van toelichting te betrekken. Indien geen advies is gevraagd, ware de reden daarvan in de memorie van toelichting te vermelden.

5. In artikel 4, zevende lid, is bepaald dat afgifte of verlenging van een vergunning afhankelijk kan worden gesteld van betaling van een vergoeding van kosten. De Raad vraagt zich af of met dit artikelonderdeel, gelet op het gebruik van de term afgifte, beoogd wordt een weigeringsgrond voor de in artikel 2

3. Ordediensten die optreden ten behoeve van een min of meer grootschalig maar eenmalig evenement zijn eveneens vergunningplichtig. Al snel zal namelijk sprake zijn van een «door een of meer personen in stand gehouden organisatie», zodat de ordedienst onder de definitie van artikel 1, onder d, valt. Afhankelijk van de vraag of de ordedienst een onderneming is, die voor derden werkt, dan wel een bedrijfsbeveiligingsdienst, dan wel geen van beiden, valt zij onder categorie a, d of e van artikel 3. De toelichting is op dit punt aangevuld. Daarbij is, overeenkomstig het advies van de Raad, ingegaan op toezichthoudend personeel in voetbalstadions en sportcentra.

4. Paragraaf 5.6 van de toelichting is conform het advies van de Raad aangevuld. Toegelicht is waarom geen advies aan de Registratiekamer is aangevraagd.

5. Met de Raad stem ik in dat in artikel 4, zevende lid, de term «afgifte» vervangen dient te worden door het woord: verlening. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is dit artikel-onderdeel ook redactioneel gewijzigd.

bedoelde vergunning in het leven te roepen. Immers, in het eerst en vierde lid van artikel 4 wordt het woord «verleend» gebruikt. Dit zou erop kunnen duiden dat de in artikel 4, zevende lid, bedoelde afgifte slechts betrekking heeft op de feitelijke afgifte. In de toelichting op artikel 4, zevende lid, wordt echter de term «verlening» gebruikt. Naar 's Raads oordeel verdient het de voorkeur in de tekst van de betrokken bepaling de term afgifte te vervangen door de term verlening. Indien wordt bedoeld deze begrippen te onderscheiden, dan ware de betekenis daarvan in de toelichting te verduidelijken.

Het stellen van de eis van betaling van een onkostenvergoeding is blijkens de tekst van artikel 4, zevende lid, een discretionaire bevoegdheid van de Minister van Justitie. In de toelichting op dit artikellid is echter aangegeven dat voor vergunningverlening een geldsom in rekening zal worden gebracht. Naar de mening van het college dient de toelichting in overeenstemming te worden gebracht met de tekst van het wetsvoorstel. Overigens ware in de toelichting te verantwoorden om welke reden hier wordt volstaan met het in het leven roepen van een bevoegdheid.

6. In artikel 5 is voorzien in de mogelijkheid bij ministeriële regeling vrijstelling te verlenen van het verbod, neergelegd in artikel 2. In de toelichting op artikel 5 is verwoord dat deze vrijstellingsregeling geldt voor bepaalde typen beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. De Raad meent dat deze bevoegdheid te weinig is omljnd. In de toelichting ontbreekt een passende motivering hiervoor. Evenmin is in de toelichting met voorbeelden aangegeven aan welke typen beveiligingsorganisaties of recherchebureaus wordt gedacht.

Het is de Raad voorts opgevallen dat in het ontwerp de mogelijkheid is geopend tot het verlenen van – categorale – vrijstellingen, doch niet die tot het verlenen van – individuele – ontheffingen. Het college vraagt zich af of toevoeging van dit laatste beleidsinstrument aan het wetsvoorstel niet wenselijk zou zijn. Indien dat naar het oordeel van de minister niet het geval zou zijn, ware zulks in de memorie van toelichting te motiveren.

6. In overeenstemming met de aanbeveling van de Raad is de bepaling betreffende de bevoegdheid tot het verlenen van een vrijstelling – thans artikel 2, tweede lid, – aangevuld. Deze bevoegdheid is genormeerd door te bepalen dat vrijstelling kan worden verleend indien de aard van de werkzaamheden niet noodzaakt tot de toepassing van de bij of krachtens de artikelen 6 tot en met 10 gestelde regels. Hierbij is van belang dat deze regels gesteld zijn ten behoeve van de bescherming van de rechten en belangen van burgers, de afstemming met het werk van de politie en het algemene belang dat indien beveiligingswerkzaamheden worden verricht, dit gebeurt op deugdelijke wijze.

Overeenkomstig het advies van de Raad is in de toelichting op artikel 2, tweede lid, aangegeven waarom geen mogelijkheid tot het verlenen van individuele ontheffingen is opgenomen.

7. In artikel 7 is een opsomming gegeven van onderwerpen waarover bij ministeriële regeling regels gesteld kunnen worden. In de toelichting is opgemerkt dat dit artikel correspondeert met artikel 9 van de bestaande Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties. De Raad wijst echter op artikel 7, onder f, van het voorstel, waarin is neergelegd dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld met betrekking tot onder meer de instructie van het personeel. Dit onderwerp wordt niet bestreken door het hiervoor bedoelde artikel 9. Dit ware in de toelichting te vermelden, waarbij tevens aandacht dient te worden geschonken aan de verhouding van artikel 7, onder f, van het voorstel tot artikel 9, vijfde lid, van het voorstel waarin eveneens de term instructie wordt gebruikt.

8. In artikel 8 is een regeling neergelegd omtrent de eisen van bekwaamheid en betrouwbaarheid die nodig zijn voor het leiding geven aan en werkzaam zijn bij een beveiligingsorganisatie of recherchebureau. Er is voorzien in de eis van toestemming van de Minister van Justitie dan wel van het hoofd van plaatselijke politie voor, respectievelijk, leidinggevende bij en werknemers van deze bedrijven. In artikel 8, vierde lid, is een ruim omschreven weigeringsgrond voor deze toestemming neergelegd. De Raad betwijfelt of deze constructie in alle opzichten als een verbetering ten opzichte van de bestaande regelgeving kan worden aangemerkt. Thans zijn in artikel 14 van de op de Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties berustende Regeling Particuliere beveiligingsorganisaties (Stcrt. 1992, 232) duidelijk de gronden aangegeven waarop de toestemming voor een werknemer van een beveiligingsorganisatie moet worden geweigerd. De vage formulering die in artikel 8 is neergelegd kan mogelijk aanleiding geven tot rechtsgeschillen. In dit verband zij verwezen naar de toelichting op aanwijzing 12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). Het college meent dat een constructie als die in de bestaande regelgeving is neergelegd de voorkeur verdient. Het voorstel ware op dit punt aan te passen.

7. De toelichting op artikel 6 (voorheen artikel 7) is aangevuld met de punten die door de Raad zijn genoemd. Artikel 6, onder f, en artikel 9, vijfde lid, hebben dezelfde instructie op het oog. Daarom is dezelfde term gebruikt. De verhouding tussen deze bepalingen is als volgt. Artikel 6, onder f, biedt een grondslag voor het bij ministeriële regeling stellen van algemeen verbindende voorschriften terzake van bijvoorbeeld de inhoud van de instructie van het personeel of de wijze waarop deze aan het personeel wordt bekendgemaakt. Artikel 9, vijfde lid, bepaalt dat een instructie dient te worden vastgesteld en dat deze goedkeuring behoeft. Voldoet de instructie niet aan de ministeriële voorschriften dan zal geen goedkeuring worden verleend.

8. Artikel 14, eerste lid, van de huidige Regeling particuliere beveiligingsorganisaties bevat inderdaad, zoals de Raad aangeeft, twee duidelijke gronden waarop de toestemming moet worden geweigerd. Toch kan mijns inziens niet gesteld worden dat de regeling die in het wetsvoorstel wordt voorgesteld meer aanleiding zal geven tot rechtsgeschillen.

Artikel 14, eerste lid, van de huidige regeling bevat namelijk naast de twee duidelijke normen, een derde weigeringsgrond, die even ruim omschreven is als het door de Raad bekritiseerde vierde lid van artikel 7 (voorheen artikel 8) van het wetsvoorstel. Bovendien bevat het vierde lid van artikel 14 een mogelijkheid in het belang van de betrokken persoon, in bepaalde omstandigheden af te wijken van het bepaalde in het eerste lid. Een starre opsomming van bepalingen, die, indien terzake een veroordeling is gevolgd, dwingen tot het weigeren van een toestemming, blijkt namelijk in de praktijk te leiden tot ongewenste situaties. Een rechter die een veroordeling uitspreekt heeft slechts deze op het oog. Een noodzakelijke daaruit voortvloeiende weigering van toestemming en daarmee de ontzegging van iemands broodwinning, zal leiden tot het aanvragen van gratie en daarmee evenzeer tot procedures. Ik hecht er daarom aan de weigeringsgrond, zoals deze in het voorgestelde artikel

De Raad adviseert voorts de toelichting op artikel 8, vierde lid, aan te passen. In de toelichting is vermeld dat de Minister van Justitie dan wel het hoofd van plaatselijke politie op grond van, onder meer, artikel 15 van de Wet politieregisters gegevens uit de politieregisters kan verkrijgen. Op grond van dat artikel kunnen evenwel slechts gegevens worden verstrekt aan de hoofden van plaatselijke politie voor zover zij deze behoeven voor de uitoefening van hun bevoegdheden op grond van de Wet op de weerkorpsen. Aan de Minister van Justitie worden op basis van artikel 16 van de Wet politieregisters slechts antecedenten verstrekt. Dit ware in de toelichting te vermelden.

Voorts ware in de toelichting in te gaan op de vraag of de Minister van Justitie het voornemen heeft in de vast te stellen ministeriële regeling ingrijpend af te wijken van de thans in de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties genoemde opleidingen.

9. In artikel 12, derde lid, is voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie. Het is de Raad niet duidelijk of deze bevoegdheid is beperkt tot het geven van aanwijzingen van algemene aard of dat daaronder ook aanwijzingen in een bijzonder geval moeten worden begrepen. Mede gelet op de omstandigheden dat aan het hoofd van plaatselijke politie in het wetsvoorstel eigen bevoegdheden worden toegekend, gaat de Raad ervan uit dat het hier slechts om algemene aanwijzingen gaat.

7, vierde lid, is omschreven, ongewijzigd te laten.

De in het wetsvoorstel voorgestelde regeling sluit nauw aan bij die omtrent de regeling van de verklaring omtrent het gedrag ingevolge de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaring omtrent het gedrag, volgens welke de burgemeester op basis van concrete gegevens toetst of iemand, gelet op het doel waarvoor de verklaring wordt aangevraagd, daarvoor in aanmerking komt. In de toelichting is hierover een passage opgenomen.

De afgifte van een verklaring van betrouwbaarheid aan alarminstallateurs, bedoeld in artikel 10, verloopt op dezelfde wijze. De geheimhoudingsbepaling, artikel 13, is aangevuld met een tweede lid, zodat ook alarminstallateurs die niet voor een particuliere alarmcentrale zelf maar alleen voor een cliënt van een alarmcentrale hebben gewerkt, onder de bepaling vallen. Tevens leidde nadere overweging ertoe een derde lid toe te voegen, om te vermijden dat de geheimhoudingsplicht in de weg zou kunnen staan aan het doen van mededelingen aan de politie over strafbare feiten.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over artikel 15 van de Wet politieregisters is de toelichting op artikel 7, vierde lid, aangepast. Vermeld zij dat een wijziging van artikel 14 van het Besluit politieregisters in voorbereiding is, waardoor ook de Minister van Justitie bij het verlenen van de toestemming aan leidinggevendenden, kan beschikken over gegevens uit de politieregisters.

Aan paragraaf 5.1. van de toelichting is toegevoegd dat naast de genoemde ontwikkelingen terzake van de opleidingen voor het personeel geen ingrijpende wijzigingen te verwachten zijn.

9. De aanwijzingsbevoegdheid, bedoeld in artikel 12, derde lid, ziet ook op aanwijzingen in concrete gevallen. In de toelichting is verwoord dat dit gewenst is omdat de Minister van Justitie verantwoordelijk is voor de goede uitvoering van de wet en hij die verantwoordelijkheid beter waar kan maken wanneer hij ook in concrete gevallen aanwijzingen kan geven. Daarmee kan hij tevens, ook waar het gaat om de toepassing van de wet in bijzondere gevallen, eenheid brengen in de uitvoering van de wet.

Indien niettemin bedoeld is te regelen dat de minister ook in concrete gevallen een aanwijzingsbevoegdheid heeft, ware dit tenminste in de toelichting te vermelden en de reden daarvoor aan te geven.

10. In artikel 14 zijn de gronden opgesomd waarop de vergunning kan worden ingetrokken. Uit paragraaf 6.2 van de toelichting blijkt dat een intrekking van de vergunning mede bij wijze van sanctie kan plaatsvinden. Het college meent dat, mede gelet op aanwijzing 140 Ar, in de toelichting ware in te gaan op de vraag waarom wijziging van een vergunning, al dan niet bij wijze van sanctie, niet in het voorstel is opgenomen.

11. De Raad mist in het wetsvoorstel en de toelichting een regeling respectievelijk een uiteenzetting omtrent de rechtsbescherming tegen besluiten die op grond van de regeling zullen worden genomen. Te denken valt hierbij aan de weigering van een vergunning, de vaststelling van voorschriften bij een vergunning of vrijstelling, de weigering of intrekking van een toestemming als bedoeld in artikel 8, eerste en tweede lid, weigering of intrekking van de verklaring van betrouwbaarheid als bedoeld in artikel 10, eerste lid, een weigering of intrekking van een ontheffing op grond van artikel 9, tweede lid, een intrekking van een vergunning of een boetebeschikking. Indien bedoeld is tegen deze besluiten een voorziening open te stellen op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, dan wel te zijner tijd de Algemene wet bestuursrecht, ware dit volledigheidshalve in de toelichting te vermelden. Mede gelet op de toelichting bij aanwijzing 152 Ar ware die keuze voorts nader toe te lichten.

10. Gelet op de reeds opgenomen mogelijkheden voor het opleggen van een administratieve sanctie ben ik van mening dat een sanctie die inhoudt dat de vergunning wordt gewijzigd geen adequate reactie biedt. Daarbij komt dat aan de meeste vergunningen geen of slechts weinig voorschriften worden verbonden. De inhoud van de vergunningen is zodanig dat nauwelijks wijzigingen mogelijk zijn die het karakter van een sanctie zouden hebben. Wel is aan artikel 14 een extra grond toegevoegd voor intrekking van een vergunning. Deze houdt in dat indien de vergunninghouder te kennen geeft van de vergunning geen gebruik meer te willen maken of indien gedurende een jaar geen beveiligings- of recherchewerkzaamheden meer zijn verricht, de vergunning kan worden ingetrokken. Deze grond zal niet zozeer als sanctie gelden maar wordt bij nadere overweging wenselijk geacht om te voorkomen dat er «lege» beveiligingsorganisaties of recherchebureaus ontstaan.

11. Het is inderdaad de bedoeling dat tegen de door de Raad genoemde besluiten een rechtsvoorziening open staat op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob) en, te zijner tijd, de Algemene wet bestuursrecht (AWB). In paragraaf 7.5. van de toelichting is daarvan, naar aanleiding van de opmerking van de Raad, melding gemaakt.

Ook onder huidige wetgeving hebben belanghebbenden terzake van deze besluiten een rechtsgang op grond van de wet Arob. De besluiten waarom het hier gaat, kunnen worden beschouwd als een beschikking als bedoeld in artikel 2 van de Wet Arob, onderscheidenlijk artikel 1:3, tweede lid, van de AWB. Er is geen reden terzake van de AWB af te wijken. Een rechtsvoorziening bij het College van beroep voor het bedrijfsleven – waarop aanwijzing 152, waarnaar de Raad verwijst betrekking heeft – ligt minder voor de hand omdat het wetsvoorstel geen economische ordening of sturing ten doel heeft maar ordening in het belang van de openbare orde en veiligheid en de rechten van de burgers.

12. In artikel 15 van het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid van oplegging van een *administratieve boete door de Minister van Justitie*. De Raad vraagt zich af of artikel 15 van het wetsvoorstel verenigbaar kan worden geacht met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Hij mist over dit onderwerp een beschouwing in de toelichting. Mede gelet op de toelichting bij aanwijzing 139 Ar ware daarin te voorzien.

De Raad merkt in dit verband voorts op dat in het wetsvoorstel geen verplichting is opgenomen voor de burgerlijke rechter, die oordeelt over het verzet tegen het dwangbevel, een onherroepelijk geworden beslissing tot oplegging van een *administratieve boete te eerbiedigen*. In een ander geval is in de wettekst wel een zodanige regeling getroffen. De Raad wijst op artikel 127, zesde lid, van de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Het college is van oordeel dat op dit punt in elk geval in de toelichting moet worden ingegaan.

Overigens ware in de toelichting te motiveren waarom de termijn, genoemd in artikel 15, vierde lid, afwijkt van de termijn genoemd in de modelbepalingen in de aanwijzingen 142, onder d, en 143, onder b, Ar. Het lijkt de Raad voor de hand liggend dat bij die modelbepalingen zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht.

12. In paragraaf 6.2. van de toelichting is een passage opgenomen over de verhouding tussen artikel 15 van het wetsvoorstel en artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Er van uitgaande dat het opleggen van een administratieve sanctie valt onder het begrip vervolging van artikel 6, eerste lid, van het EVRM, kan op grond van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens – in het bijzonder het arrest Oztürk van 21 februari 1984, Publ. EHCR, Series A, vol. 73 – worden vastgesteld dat de mogelijkheid van oplegging van een administratieve boete door een administratief orgaan, in casu de Minister van Justitie, verenigbaar moet worden geacht met genoemd artikel 6. Van groot belang hierbij is dat voor de belanghebbende een rechtsgang open staat op een onafhankelijke rechter. Tegen het opleggen van een administratieve boete op grond van artikel 15 van het wetsvoorstel kan bezwaar worden gemaakt en tegen de beslissing op het bezwaar staat beroep open op de administratieve rechter, overeenkomstig – te zijner tijd – de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht.

Overeenkomstig het advies van de Raad is in de toelichting eveneens een passage opgenomen over de verhouding tussen de rechtsbescherming tegen de oplegging van de *administratieve sanctie enerzijds* en de rechtsbescherming tegen het dwangbevel anderzijds. Hierbij geldt krachtens staande jurisprudentie van de Hoge Raad het uitgangspunt dat de civiele rechter een onherroepelijk geworden beschikking eerbiedigt indien tegen de beschikking een met voldoende waarborgen omklede administratieve rechtsgang heeft open gestaan. Voorts zij vermeld dat artikel 15 op dit punt overeenstemt met de door de Raad in ander verband genoemde aanwijzingen 142, onder d, en 143, onder b, Ar, die betrekking hebben op de invoering van de kosten van bestuursdwang onderscheidenlijk de dwangsom.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de termijn in artikel 15, vierde lid, gewijzigd in zes weken.

13. Artikel 19 van het wetsvoorstel ware te heroverwegen tegen de achtergrond van de omstandigheid dat artikel 15 van de Wet politieregisters nog niet is gewijzigd overeenkomstig het bij nota van wijziging aangevulde voorstel van wet tot partiële wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten (kamerstukken II 1992/93, 22 692, nr. 4).

14. De noodzaak voor de in het wetsvoorstel gekozen wijze van inwerkingtreding ware kort toe te lichten.

15. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten.

13. Artikel 15 van de Wet politieregisters is bij wet van 7 juli 1993 (Stb. 369) gewijzigd. Deze wet is op 1 augustus in werking getreden.

14. Bij nadere beschouwing kan worden afgezien van de mogelijkheid tot partiële inwerkingtreding. Deze mogelijkheid was opgenomen in verband met de bepaling dat bij ministeriële regeling eisen gesteld kunnen worden aan alarmapparatuur. Nu het hier gaat om een «kan-bepaling» is het echter niet noodzakelijk rekening te houden met de mogelijkheid dat dit onderdeel van de wet niet direct nadat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is voltooid, in werking kan treden.

15. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt. Tevens zijn in het wetsvoorstel enkele technische wijzigingen aangebracht. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om aan artikel 5 een nieuw vierde lid toe te voegen. Bij nader inzien lijken er omstandigheden denkbaar, bijvoorbeeld in die situaties waarin een opsporingsambtenaar een zodanige functie vervult dat op geen enkele wijze voor enig gevaar van vermenging van taken behoeft te worden gevreesd, waarin een absoluut verbod te ver gaat.

Ik moge U mede namens mijn ambtgenote van Binnenlandse Zaken 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. Hisch Ballin

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. WO3.93.0081 van de Raad van State van 28 mei 1993.

– In artikel 4, zevende lid, ware de term «onkostenvergoeding» te wijzigen in: vergoeding van kosten.

– Artikel 11, tweede lid, ware zoveel mogelijk in overeenstemming met het model B behorende bij aanwijzing 135 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) te redigeren.

– Artikel 21 ware in overeenstemming met model C behorende bij aanwijzing 180 Ar te redigeren.

– In paragraaf 3.2 van de toelichting ware «Nederlandse Bank» te vervangen door: de Nederlandsche Bank N.V.