

Aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met een bepaling omtrent het wederrechtelijk gebruik van een woning of besloten lokaal

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Algemeen

Het hier te bespreken wetsontwerp is reeds in het voorzicht gesteld bij de parlementaire behandeling van de Justitiebegroting voor 1972 (zie *Hand.* Tweede Kamer, 27 oktober 1971 blz. 624; bijl. *Hand.* Eerste Kamer 1971-1972, nr. 50b, blz. 2/3). Beoogd wordt hiermede een leemte aan te vullen in het Wetboek van Strafrecht die aan het licht is gekomen bij het bekende arrest van de Hoge Raad van 2 februari 1971, N.J. nr. 385, inzake het z.g. kraken van een leegstaande, te koop aangeboden, woning. Bij dat arrest heeft de Hoge Raad uitgemaakt dat het wederrechtelijk in gebruik nemen van een leegstaande woning in de gegeven omstandigheden niet het misdrijf van „huisvredebreuk”, als omschreven in artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht, opleverde. De cassatierichter overwoog daarbij dat artikel 138, voor zover het op woningen betrekking heeft, „in het bijzonder beoogt het huisrecht te beschermen, in verband waarmede de woorden „in gebruik”, slechts kunnen worden verstaan als „feitelijk als woning in gebruik”, hetgeen met het normale spraakgebruik in overeenstemming is”. Het Hof te 's-Hertogenbosch, waarnaar de strafzaak werd verwezen, sprak hierna de beide verdachten vrij van het tenlastegelegde misdrijf van huisvredebreuk.

In een andere strafzaak is daarop aan de Hoge Raad de vraag voorgelegd of het wederrechtelijk in gebruik nemen van een leegstaand pand misschien als „lokaalvredebreuk” zou kunnen worden aangemerkt. De Hoge Raad heeft echter die vraag blijkens een arrest van 16 november 1971, N.J. 1972, nr. 61, in ontkennende zin beantwoord: Het college was van mening dat de lagere rechter op grond van de in diens beslissing weergegeven feiten en omstandigheden tot vrijspraak had kunnen besluiten.

De ondergetekende is er zich van bewust dat de meeste gevallen van het „kraken” van woningen, die zijn signaleerd, moeten worden beoordeeld tegen de achtergrond van de woningschaarste die nog steeds in sommige delen van ons land bestaat. De woonomstandigheden waaronder velen in Nederland moeten leven, zijn zodanig dat de „krakers” in bepaalde schrijnende gevallen in brede kring begrip en sympathie voor hun motieven hebben gevonden. Dat bepaalde personen, ook al kan men soms begrip hebben voor hun beweegredenen, het recht in eigen hand nemen en aan zich of anderen zonder enige titel het gebruik van leegstaande woningen verschaffen, kan echter moeilijk worden geduld.

Weliswaar staat aan de rechthebbenden op die woningen de weg naar de burgerlijke rechter open, waarbij met name te denken valt aan dagvaarding in kort geding, maar die rechtsgang blijkt juist in deze gevallen veelal weinig effectief. De namen van de woningkrakers zijn aan die rechthebbenden vaak niet bekend, waardoor dagvaarding en tenuitvoerlegging van het rechterlijk vonnis op moeilijkheden stuit. Bovendien wisselt de bezetting van sommige „kraakpanden” sterk, waardoor een vonnis tot ontruiming, tegen bepaalde personen gewezen, niet kan worden ingeroepen tegen andere personen, die inmiddels het pand hebben betrokken of dit, nadat het weer is komen leeg te staan, alsnog doen. Het aanspannen van een civiele procedure brengt ook belangrijke kosten mee, die door de rechthebbende op de

woning slechts met moeite of in het geheel niet op de wederpartij kunnen worden verhaald. Onder deze omstandigheden is het niet uitgesloten dat men zich van andere, minder gewenste, middelen gaat bedienen om zijn eigendommen te beschermen. Het gevaar van eigen richting, waarbij geweldpleging over en weer niet is uitgesloten, wordt daardoor vergroot.

De ondergetekende acht het om de hiervoor aangegeven redenen onvermijdelijk dat de strafwetgever ingrijpt. Nu een vervolging wegens huisvredebreuk of lokaalvredebreuk doorgaans niet tot een veroordeling kan leiden, dient de strafwet te worden aangevuld met een bepaling voor gevallen waarin het pand niet bij een ander in gebruik is. Mij zou zich hierbij kunnen afvragen of de Woonruimtwet 1947 niet voldoende mogelijkheden tot strafrechtelijk optreden biedt. Krachtens artikel 22 (j° artikel 1) van die wet is immers het in gebruik nemen van een woongelegenheid zonder vergunning van burgemeester en wethouders als overtreding strafbaar.

De Woonruimtwet is echter nog slechts in een deel van de Nederlandse gemeenten van toepassing (vgl. artikel 31, met de daarop gebaseerde liberalisatiebesluiten) en het verschijnen van het „kraken” komt ook in de „geliberaliseerde” gemeenten voor. Bovendien strekt die wet niet tot bescherming van hen die een zakelijk of persoonlijk genotsrecht op een gebouw hebben, maar – zoals in de considerans tot uitdrukking is gebracht – „ter bevordering van een doelmatige verdeling van de woongelegenheid over de bevolking”. In gevallen waarin een leegstaand kantoorpand of een voor de sloop bestemd perceel is „gekraakt” moge de letter van die wet zijn overtreden (zo het feit is begaan in een gemeente waarin zij nog van toepassing is), een daarop gegronde strafvervolging doet dan toch geforceerd aan.

Ook de Woningwet leent zich niet goed voor toepassing op de „krakers” van leegstaande panden. Ten slotte zal vervolging op grond van andere dan de reeds genoemde, in het Wetboek van Strafrecht omschreven, delicten, zoals vernieling of zaakbeschadiging (artikelen 350 en 352), slechts in bepaalde gevallen in aanmerking kunnen komen.¹⁾

Het bovenstaande dwingt op zich zelf nog niet tot de conclusie, dat nu een ingrijpen van de *landswetgever* geboden is. De vraag ligt voor de hand, of het treffen van nadere voorzieningen niet aan de lagere – met name de gemeentelijke – wetgevers kan worden overgelaten. In gemeenten waar daaraan de behoefte wordt gevoeld, zou dan de algemene politieverordening met een strafbepaling op het wederrechtelijk in gebruik nemen van woningen kunnen worden aangevuld. Het is echter volstrekt zeker dat de plaatselijke wetgever daartoe de bevoegdheid bezit. Men zou namelijk kunnen betogen dat de nationale wetgever destijds in de artikelen 138 en 139 W.v.Sr. het onderwerp uitputtend heeft willen regelen, waardoor aanvullende strafbepalingen in plaatselijke verordeningen zijn uitgesloten. Neemt men al aan dat de plaatselijke wetgever wel bevoegd is, dan lijkt het toch beter de regeling van deze materie niet aan hem over te laten. Het voorzien in strafrecht-

¹⁾ Vgl. J. J. H. Pop „Zaken die met kraken hebben te maken” in: de Nederlandse Gemeente 1970, blz. 365-371.

telijke bescherming tegen inbreuken op rechten die in het Burgerlijk Wetboek zijn omschreven en geregeld, behoort veeleer tot de taak van de nationale wetgever. Ook uit een oogpunt van vervolgingsbeleid verdient trouwens een uniforme, algemeen geldende, strafbepaling de voorkeur boven plaatselijke, die kunnen verschillen onder de invloed van uiteenlopende inzichten van de gemeentebesturen.

Vanzelfsprekend dient de wetgever, wanneer hij een strafbepaling tegen het „kraken” van huizen vaststelt, zich daarbij te bezinnen op eventuele, binnen zijn bereik liggende, middelen om de oorzaken van dat verschijnsel zoveel mogelijk weg te nemen. Zowel op ambtelijk als op ministerieel niveau heeft dan ook in de afgelopen maanden overleg plaats gehad tussen het departement van de ondergetekende en dat van zijn ambtgenoten van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Economische Zaken. Daarbij is o.a. de vraag ter sprake gekomen of niet via de Woonruimtetwet 1947 tegen onnodige langdurige leegstand van bepaalde woningen kan worden opgetreden.

Dit overleg – waarvan de afronding werd vertraagd, mede door de politieke moeilijkheden, die zich in het afgelopen jaar voordeden – heeft geleid tot een gelijktijdig aangeboden voorstel van wet, houdende bepalingen met betrekking tot tijdelijke verhuur van woonruimte in gebouwen, welke aan een gemeente toebehoren en voor afbraak bestemd zijn. Verder is thans bij het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een wijziging van het besluit van 23 december 1969, houdende richtlijnen inzake de toepassing van de Woonruimtetwet 1947, in voorbereiding. Die wijziging houdt in, dat verdeling ex artikel 7 van die wet in elk geval in overweging wordt genomen, wanneer een pand dat als woning geschikt is, langer dan een half jaar heeft leeg gestaan. Besluiten burgemeester en wethouders het pand niet te vorderen, dan zal de gemeenteraad het college daarvoor ter verantwoording kunnen roepen.

Tevens is besloten tot een wijziging van de Instructies voor de Kamers van Koophandel en Fabrieken inzake het vanwege de Minister van Economische Zaken afgeven van verklaringen als bedoeld in artikel 1, lid 6, van de Woonruimtetwet 1947. Daarbij zal worden bepaald, dat de hier bedoelde verklaring door de Kamer van Koophandel wordt ingetrokken zodra haar blijkt dat de ruimte door de houder voor een ander doel wordt gebezigd dan het in de verklaring vermelde of zodra het gebruik door de houder wordt beëindigd. Door die wijziging zullen leegstaande bedrijfspanden, die voor bewoning geschikt zijn, gemakkelijker aan de woningvoorraad kunnen worden toegevoegd.

Bij het ontwerpen van de voorgestelde strafbepaling is ervan uitgegaan dat het ingrijpen van de strafwetgever tot een noodzakelijk minimum beperkt behoort te blijven. Er is niet voldoende reden om van het strafbaar te stellen feit een misdrijf te maken in navolging van huisvredebreuk (artikel 138 Sr.). Huisvredebreuk vormt niet alleen een inbreuk op het eigendomsrecht of een anders zakelijk of persoonlijk gebruiksrecht maar tegelijk een onaanvaardbare aantasting van de persoonlijke levenssfeer van de ander. Bij het „kraken” wordt geen inbreuk gemaakt op de privacy van degene aan wie het huis toebehoort. Het ligt daarom eerder voor de hand een verband te leggen met een overtredingsbepaling als artikel 461 Sr.

Ook het bedreigen van zware straffen, zoals gevangenisstraf of (principale) hechtenis of hoge geldboete, komt de ondergetekende noodzakelijk noch wenselijk voor. Het effect van een strafbepaling als de onderhavige ligt niet zozeer in het opleggen van een zware straf in een concreet geval als wel in de mogelijkheid die zij de politie geeft tot optreden om een einde te maken aan een onwettige toestand.¹⁾

Nog andere redenen pleiten er voor om van het strafbaar te stellen feit een overtreding te maken met een lage geldboete

als enige hoofdstraf.²⁾ Door kwalificatie van het feit als overtreding zal het mogelijk zijn door middel van een transactie vervolging te voorkomen en zal vermelding in het strafregister achterwege blijven.

Voorgesteld wordt daarom een aanvulling van het Wetboek van Strafrecht op grond waarvan het niet op de vordering van of vanwege de rechthebbende ontruimen van een wederrechtelijk in gebruik genomen woning of besloten lokaal als overtreding wordt strafbaar gesteld. De bedreigde straf is een geldboete van maximaal f 200. Met dezelfde straf wordt strafbaar gesteld de weigering om zich aanstonds op de vordering van de rechthebbende te verwijderen uit een door een ander wederrechtelijk in gebruik genomen woning of besloten lokaal.

De voorgestelde strafbepaling is dus zodanig geredigeerd, dat een huurder die na het beëindigen van de huur wederrechtelijk in zijn woning blijft, niet strafbaar is (hij heeft immers niet wederrechtelijk in gebruik genomen). Dergelijke gevallen moeten, en kunnen ook zonder ernstig bezwaar, zo nodig via een rechtsgeding voor de burgerlijke rechter worden gebracht. Ook het enkele wederrechtelijk in gebruik nemen scheidt nog geen strafbaarheid. Pas de weigering om na sommatie van de rechthebbende het pand te ontruimen of te verlaten, maakt de „kraker” strafbaar.

Wat het voorgestelde strafmaximum betreft, dit komt overeen met de laagste van de vijf boetecategorieën die in het in 1972 gepubliceerde eindrapport van de commissie-vermogensstraffen zijn voorgesteld. De ondergetekende acht dit een voldoende maximum-strafmaat. Zeker bij het vaststellen van strafbepalingen dient de deugd der matigheid te worden betracht. Dit laatste klemt des te meer, wanneer het, zoals hier, mede kan gaan om gedragingen over de strafwaardigheid waarvan binnen de bevolking uiteenlopende opvattingen bestaan.

Zoals hiervoor reeds is betoogd, ligt het belang van de besproken strafbepaling vooral hierin, dat de politie dan een rechtsgrond heeft om op te treden, teneinde aan de rechthebbende op het „gekraakte” pand de beschikking over zijn goed terug te geven. In het algemeen moet het er immers voor worden gehouden, dat de politie bevoegd is aan een strafbaar feit en de daardoor in het leven geroepen, door de wet niet gewilde, toestand een einde te maken (zie in dit verband o.a. H.R. 11 maart 1929, N.J. 1929, blz. 895; 24 oktober 1961, N.J. 1962, nr. 86; 12 november 1963, N.J. 1964, nr. 205; 21 januari 1966, N.J. 1966 nr. 188; Van der Pot-Donner, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, negende druk, 1972, blz. 415, met verwijzing naar verdere literatuur).

Niettemin lijkt het in het specifieke geval waarop de voorgestelde strafbepaling betrekking heeft wenselijk, dat de politie uitdrukkelijk bevoegd wordt verklaard een „gekraakt” pand te ontruimen tegen de wil van degenen die daar wederrechtelijk vertoeven. Anders zou twijfel kunnen rijzen over de vraag of het „huisrecht” van de „kraker” wel toelaat dat de politie op grond van haar algemene, aan de Politiewet ontleende, taakomschrijving tegen de wil van de bewoner ontruimt. (Verwezen moge worden naar de beschouwing van prof. mr. G. E. Mulder in *Ars Aequi* van 11 december 1972, blz. 565). Door een uitdrukkelijke bepaling in de wet wordt onzekerheid vermeden. Dit is van belang, niet alleen om de politie te vrijwaren van het risico dat haar ingrijpen eventueel zou worden gedesavoueerd door de rechter, maar ook om situaties te voorkomen waarin, als gevolg van twijfel omtrent de wettelijke bevoegdheid, zou worden volstaan met bevelen aan de „krakers”, zonder voldoende waarborg, dat daaraan ook metterdaad gevolg wordt gegeven.

Met het oog hierop is in het wetsontwerp voorgesteld in het Wetboek van Strafvordering een nieuw artikel 551a op te nemen, waarbij de politie met zoveel woorden bevoegd wordt verklaard iedere woning of besloten lokaal te betreden waar redelijkerwijze vermoed kan worden dat een strafbaar feit, als omschreven in de ontworpen strafbepaling, is of wordt gepleegd

¹⁾ Zie in dit verband ook mr. G. E. Langemeijer, *Nederlands Juristenblad* van 19 juni 1971, blz. 696-697.

²⁾ Wel zal uiteraard, indien de geldboete niet wordt voldaan, vervangende hechtenis ten uitvoer kunnen worden gelegd.

en voorts om de personen die daar wederrechtelijk vertoeven, alsmede alle goederen die daar worden aangetroffen, te verwijderen of te doen verwijderen. Om deze bevoegdheden te kunnen uitoefenen moet de politie vergezeld zijn van de kantonrechter, een commissaris van politie of de burgemeester, dan wel voorzien zijn van een bijzondere schriftelijke last van de procureur-generaal bij het gerechtshof of van de officier van justitie of van een van zijn hulpofficieren. Deze bijzondere schriftelijke last wordt afgegeven onder aanwijzing van de te betreden woning of woningen (een algemene last, zoals in artikel 121 Sv. bedoeld, om alle woningen te betreden, is dus niet voldoende). Op deze wijze is het mogelijk aan de politie duidelijke, op het concrete geval afgestemde, directieven te geven hoe zij moet handelen.

Van het binnentreden en de ontruiming tegen de wil van de bewoner moet binnen tweemaal vierentwintig uur proces-verbaal worden opgemaakt. Daarin moet van het tijdstip van binnentreden en van de omstandigheden waaronder de ontruiming plaatsvond melding worden gemaakt.

Het betreft hier dus een met bijzondere waarborgen omringde regeling, die derogeert aan de algemene regeling inzake het binnentreden van woningen die is neergelegd in de artikelen 120-123 Sv.

Artikelen

Na deze algemene toelichting op de voorgestelde artikelen wordt ten aanzien van hun inhoud nog het volgende opgemerkt.

Artikel I

De ontworpen strafbepaling moet worden gezien als een aanvulling van artikel 138 Sr.; zij stelt geen gedragingen strafbaar die reeds onder het bereik van dat artikel vallen. Eendaadse samenloop doordat het feit èn onder de voorgestelde strafbepaling èn onder artikel 138 valt, is dus uitgesloten.

Volgens de recente, in de aanhef van deze memorie vermelde, jurisprudentie van de Hoge Raad, moet huisvredebreuk in de zin van artikel 138 worden aangenomen, indien het wederrechtelijk betrokken pand „feitelijk als woning in gebruik” was bij een ander. De Hoge Raad heeft dit begrip nader verduidelijkt in een arrest van 4 januari 1972, N.J. nr. 121. In het geval waarop dat arrest betrekking had, was een woning betrokken, waarvan de oorspronkelijke bewoonster, tevens eigenares, reeds sedert geruime tijd in een psychiatrische inrichting was genomen; haar inboedel was daarbij in de woning achtergebleven. Naar de mening van de cassatierechter mocht uit de enkele omstandigheid dat de vrouw ter verpleging was opgenomen in een kliniek en ten tijde van het plegen van het feit niet in haar woning aanwezig was, niet worden afgeleid dat zij deze niet langer in gebruik had. Met verwerping van de overige cassatiemiddelen bevestigde de Hoge Raad dan ook de door het hof uitgesproken veroordeling wegens huisvredebreuk.

Van huisvredebreuk zal eveneens sprake zijn, indien de rechthebbende de woning slechts in de weekeinden of tijdens de vakanties feitelijk pleegt te bewonen (het zgn. tweede huis) of indien het pand tijdelijk leeg staat in verband met reparaties die daarin worden uitgevoerd. In het algemeen zal dus gebruik als woning in de zin van artikel 138 kunnen worden aangenomen, wanneer de concrete omstandigheden van het geval erop wijzen, dat het perceel bestemd is voor het gebruik als woning door een of meer bepaalde personen. In al deze gevallen zal dan ook in de toekomst ter zake van het misdrijf van huisvredebreuk in de zin van artikel 138 W.v.Sr. worden vervolgd.

De termen „woning” en „besloten lokaal” in de voorgestelde strafbepaling zijn, evenals de uitdrukking „op de vordering van of vanwege de rechthebbende” en de woorden „wederrechtelijk”, „vertoevende”, „zich verwijderen” en „aanstonds”,

ontleend aan artikel 138 Sr. Onder „in gebruik nemen” zal iedere aanwending van het betrokken pand te eigen bate moeten worden verstaan. In de regel zal dit wel zijn als woning; het is echter denkbaar dat aan een wederrechtelijk in gebruik genomen lokaal een andere bestemming wordt gegeven. Of het gebruik slechts van korte duur was – bijv. het huis is als onderkomen gebruikt voor de nacht – dan wel zich over een langere periode heeft uitgestrekt, maakt daarbij geen verschil. Uiteraard is wederrechtelijk gebruik door twee of meer personen te zamen op hetzelfde tijdstip mogelijk. Denkbaar is ook, dat, nadat het huis „gekraakt” was, andere personen met medewerking van de „krakers”, maar tegen de wil van de rechthebbende, daarin hun intrek, en het aldus wederrechtelijk „in gebruik”, hebben genomen.

Het is niet uitgesloten, dat de personen die in het „gekraakte” pand worden aangetroffen, het verweer zullen voeren dat zij de woning of het lokaal niet zelf in gebruik hebben genomen, maar dat zij daar vertoeven op uitnodiging, althans met goedvinden, van een „afwezige” gastheer. In zo'n geval zullen zij ingevolge het bepaalde in het tweede lid van het voorgestelde artikel gesommeerd kunnen worden het pand te verlaten. Doen zij dit niet, dan maken zij zich aan het daar omschreven strafbare feit schuldig.

De uitdrukking „ontruimen”, in het eerste lid van het voorgestelde artikel, omvat meer dan enkel „zich verwijderen”. Degene die wederrechtelijk een woning of lokaal in gebruik heeft genomen, „ontruimt” pas, wanneer hij vertrekt met medeneming van eventuele goederen die hij in het door hem „gekraakte” pand had gebracht of doen bezorgen.

Onder „rechthebbende” moet worden verstaan: degene die bevoegd is het binnentreden en vertoeven te beletten of te verbieden (vgl. Noyon-Langemeijer, Het Wetboek van Strafrecht, I, blz. 633). Doorgaans zal dit de eigenaar van het leegstaande pand zijn; de vordering zal echter ook kunnen uitgaan van de huurder die het gehuurde goed wenst te betrekken, of een andere rechtmatige houder. Echter niet van de gebruiker zelf, want dan zou artikel 138 Sr. van toepassing zijn. Aangezien niet de eis is gesteld, dat de woning of het lokaal aan *een ander* toebehoort, zal het in theorie mogelijk zijn, dat de rechthebbende op een gebouw dat hij heeft verhuurd, wegens overtreding van de voorgestelde bepaling wordt gestraft, nl. wanneer hij de verhuurde ruimte wederrechtelijk in gebruik neemt en deze niet op vordering van de huurder ontruimt.

Het in artikel 138 vermelde begrip „erf” behoefde niet te worden overgenomen, omdat het zich wederrechtelijk op eens anders grond bevinden, indien de rechthebbende betreding daarvan blijkbaar verboden heeft, reeds strafbaar is krachtens artikel 461 Sr.

Artikel II

Het voorgestelde artikel kwam in het algemene deel van deze memorie reeds ter sprake. De ontworpen bepaling stelt buiten twijfel, dat de politie bevoegd is het wederrechtelijk betrokken pand waarvan de ontruiming is gevorderd, door verwijdering van de daarin zonder recht of titel aanwezige personen en goederen weder ter beschikking van de rechthebbende op het pand te doen komen. Ook de bevoegdheid tot binnentreden is uitdrukkelijk geregeld. Het recht om de woning te betreden „ter aanhouding van de verdachte” zou ook wel kunnen worden afgeleid uit artikel 55, tweede lid, Sv. (Zie Blok-Besier, Het Nederlandsche Strafproces, deel I, blz. 192; Duisterwinkel-Melai, Het Wetboek van Strafvordering, ad artikel 55). Het lijkt echter wenselijk, onzekerheid over de bevoegdheid van de politie, in het geval dat de overtreder niet aanwezig is of voor geeft niet thuis te zijn, uit te sluiten.

De Minister van Justitie,

VAN AGT.