

Vergaderjaar 1985–1986

19073

Algemene wet op het binnentreden

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 2 juni 1986

De vaste Commissie voor Justitie¹, met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel belast, heeft de eer omtrent haar voorlopige bevindingen als volgt verslag te doen.

1. Algemeen

De leden van de fractie van de P.v.d.A hadden met belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd voorstel van wet.

Zij juichten het toe dat met het voorstel een raamwet in zicht is gekomen. Zij realiseren zich daarbij dat het voorstel een uitwerking is van het bepaalde in het tweede lid van artikel 12 van de Grondwet, een artikel dat zelf betrokken is in een aanhangig wijzigingsvoorstel.

Het wetsvoorstel harmoniseert en systematiseert en draagt daardoor bij aan de doorzichtigheid van de wetgeving op het gevoelige terrein van het binnentreden in woningen. Dat op zichzelf is al een grote verdienste, hetgeen niet wegneemt dat de leden van de fractie van de P.v.d.A. behoefte hadden op een aantal punten nader in te gaan.

Het voorbereiden van een voorstel van wet tot wijziging van binnentredingsbepalingen in de afzonderlijke wetten is in gang gezet. Maar met het «definitief gereedmaken» wordt gewacht. De vraag rijst waar «voorbereidende werkzaamheden» ophouden en «definitieve gereedmaking» begint. In ieder geval zagen de leden van de fractie van de P.v.d.A. de indiening van bedoeld wetsvoorstel gaarne, zo mogelijk spoedig, tegemoet.

De leden van de C.D.A.-fractie onderschreven ten volle de redenering van de regering, dat met de voorgestelde regeling niet alleen naar meer systematisering maar ook naar eenmaking van de wettelijke bepalingen inzake binnentreding wordt gestreefd. Voorts betekent een en ander volgens de aan het woord zijnde leden, dat door de voorgestelde regeling de waarborgen voor met name de bewoner versterkt worden, hetgeen de privacy ten goede komt.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling van het onderhavige wetsvoorstel kennisgenomen. Al aanstonds merkten zij op, dat de voorbereiding ervan lange tijd heeft genomen. Het nader rapport aan de Koningin verscheen eerst negen maanden na het advies van de

¹ Samenstelling:

leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Van Dam (CDA), Kosto (PvdA), voorzitter, Salomons (PvdA), Roethof (PvdA), Evenhuis-van Essen (CDA), Wessel-Tuinstra (D66), Tripels (VVD), ondervoorzitter, Van Muiden (CDA), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Lankhorst (PPR), Van den Toorn (CDA), Van Es (PSP), Dales (PvdA), Janmaat, Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), De Grave (VVD), Lucassen-Staутtener (VVD) en Vermeend (PvdA).

Plv. leden: Van den Bergh (PvdA), Alders (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Stemerink (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), Groenman (D66), Dees (VVD), Cornelissen (CDA), Borgman (CDA), Leerling (RPF), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Laning-Boersema (CDA), Brouwer (CPN), Van Ooijen (PvdA), Van Dis (SGP), Hermans (VVD), Jacobse (VVD), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Lauxtermann (VVD) en Sloots (PvdA).

Raad van State. Zulks stelde deze leden temeer teleur, nu het voorliggende wetsvoorstel verre van voltooid is. Zij stelden vast, dat een wetsvoorstel tot wijziging van de binnentredingsbepalingen in de rest van de wetgeving nog niet eens is ingediend. In wezen achtten zij daardoor het voorliggend wetsvoorstel onaf. Zij achtten het noodzakelijk ook de inhoud van het zojuist aangeduide en nog in te dienen tweede wetsvoorstel te kennen, alvorens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel een volgende fase te laten ingaan. Ook de regering ziet deze koppeling klaarblijkelijk als logisch, nu zij in artikel 14 voorstelt de paragrafen 2 en 3 in werking te laten treden bij koninklijk besluit. De regering bedoelt hiermee: tegelijk met het tweede wetsvoorstel. Het zou ook weinig zin hebben om anders te handelen, immers alle huidige bepalingen nopens het binnentreden in bijzonder wetten blijven toepasselijk krachtens het rechtsbeginsel: *lex specialis derogat legi generali*. De leden hier aan het woord vroegen de regering dan ook om spoedig voortgang te maken met het tweede wetsvoorstel, teneinde de behandeling van het onderhavige voorstel niet te vertragen.

Verbaasd waren de leden van de V.V.D.-fractie over de gedachte van de regering om daarentegen artikel 1 van het wetsvoorstel – bevattend een uitwerking van de grondwettelijk voorgeschreven vereisten van legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden – wel direct in werking te laten treden, zie artikel 14 eerste volzin.

Naar de mening van deze leden veronachtzaamde de regering daarmee de door de Raad van State, in de literatuur, door haarzelf en ook door de leden hier aan het woord gehuldigde opvatting, dat bijstelling van juist de grondwetsbepaling inzake deze vereisten onontkoombaar is, nu niet in elk geval voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden mogelijk dan wel aanvaardbaar zijn. Welnu, zo stelden deze leden, nu artikel 1, tweede lid slechts compatibel is met het nog te wijzigen artikel 12, tweede lid van de Grondwet, zal eerst die grondwetswijziging dienen te zijn afgerond alvorens ook artikel 1 in werking kan treden. Zij vroegen zich zelfs af of de Kamer wel voor de voorgestelde tekst kon stemmen voordat de grondwetswijziging is afgerond. In ieder geval dient de inwerkingtredingsbepaling van het wetsvoorstel zodanig te luiden, dat artikel 1 niet eerder in werking treedt dan nadat de wijziging van artikel 12 van de Grondwet is voltooid. Zij wezen erop dat hiervoor zoals bekend onder meer twee lezingen nodig zijn. Zij vroegen de regering zich op een en ander te beraden.

De leden van de P.S.P.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Met in het achterhoofd de cijfers uit het proefschrift van A.Q.C. Tak over het huisrecht uit 1973 – 172 wetten die binnentreden tegen de wil van de bewoner mogelijk maken, 80 wetten die een schriftelijke last tot binnentreden vereisen, 31 wetten die het tonen van een last aan de bewoner voorschrijven en 12 wetten die binnentreden mogelijk maken zonder proces-verbaal van het binnentreden achteraf – konden de leden zich heel wel vinden in het streven van de bewindslieden naar systematisering en zo mogelijk éénmaking van de wettelijke bepalingen inzake het binnentreden. Het gaat hier tenslotte om de grondwettelijke bescherming van het huisrecht en dat is niet gediend bij een labyrint van regels.

Deze leden konden uiteraard instemmen met de doelstelling van het wetsvoorstel om de waarborgen van de bewoner te versterken. Zij waren verheugd te constateren dat het wetsvoorstel op dat punt zelfs verder gaat dan art. 12 van de Grondwet. De vervanging van het criterium «tegen de wil van de bewoner» door «zonder toestemming» en de koppeling van de vormvereisten aan binnentreden met en zonder toestemming stemden tot tevredenheid.

Hoewel deze leden de hoofdlijnen van het wetsvoorstel konden onderschrijven, hadden zij op de uitwerking nog wel het een en ander aan te merken.

Het lid van de R.P.F.-fractie was met de regering van oordeel, dat systematisering en, waar mogelijk, uniformering van de wettelijke bepalingen inzake het binnentreden in woningen van groot belang zijn. Hij onderschreef daarom de intentie van dit wetsvoorstel. Overigens wees dit lid erop, dat de genoemde doeleinden slechts bereikt kunnen worden, wanneer ook de wijziging van artikel 12 van de Grondwet en van de vele binnentredingsbepalingen in de afzonderlijke wetten doorgevoerd is. Hij wilde de regering in dit verband uitnodigen, kan het zijn spoedig, uitvoering te geven aan haar voornemen om een voorstel van een wet tot wijziging van de binnentredingsbepalingen in te dienen.

Anders dan de Raad van State deelde het lid van de R.P.F.-fractie de zienswijze van de regering met betrekking tot de voorgestelde inwerking-tredingsbepaling. Spoedige inwerkingtreding van artikel 1 is volgens dit lid gewenst, met dien verstande, dat wijziging van artikel 12 van de Grondwet hieraan vooraf dient te gaan.

Het lid van de R.P.F.-fractie zei zich in eerste instantie te kunnen vinden in de voorgestelde bepalingen.

Het lid van de G.P.V.-fractie had over het algemeen met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Er bestaat duidelijk behoefte aan een meer systematische regeling van het recht op het binnentreden. Algemeen wordt onderkend, dat het huisrecht niet absoluut kan zijn. Maar zoals bij elk klassiek grondrecht het geval is dienen de noodzakelijke beperkingen niet alleen hun basis in de Grondwet te vinden, maar ook zo goed mogelijk in een wettelijke regeling te zijn vervat.

Zeker waar inbreuken op het huisrecht nodig zijn ter bescherming van de bewoner of ter uitoefening van de overheidstaak tot handhaving van de rechtsorde is het van belang, dat de wettelijke waarborgen van het huisrecht niet te star zijn. Het lid van de G.P.V.-fractie had de indruk, dat over het algemeen een goed evenwicht is bereikt tussen beide belangen.

Het lid van de G.P.V.-fractie had er met instemming kennis van genomen, dat de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State had besloten alsnog een voorstel tot wijziging van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet in te dienen. Wel was hij van mening, dat hier eerder van een noodzakelijke wijziging moet worden gesproken dan van een wenselijke wijziging, teneinde iedere twijfel weg te nemen omtrent de grondwettelijke toelaatbaarheid van een wettelijke regeling van de uitzonderingen op het vereiste van voorafgaande legitimatie.

2. Hoofdpijnen van de voorgestelde regeling

De leden van de C.D.A.-fractie waren van oordeel, dat in het thans vigerende systeem teveel onduidelijkheden bestaan, hetgeen de rechtshandhaving niet ten goede komt. Met betrekking tot de volgende elementen bestonden echter nog enige vragen.

- a. de aanwijzing van de gevallen waarin zonder toestemming kan worden binnentreden;
- b. de aanwijzing van de tot dit binnentreden bevoegde personen;
- c. de machtiging die voor dit binnentreden vereist is;
- d. de inzake het binnentreden in acht te nemen vormen;
- e. de bevoegdheden van degene die binnentreedt.

In de allereerste plaats doet zich de vraag voor hoe precies de verhouding tussen algemene opsporingsambtenaren en bijzonder opsporingsambtenaren gezien dient te worden. Zo is een bijzondere opsporingsambtenaar dikwijls primair gericht op één gedeelte van het onderzoek, terwijl de gewone rechercheur dikwijls meer inzicht heeft in specifiek lokale en personele omstandigheden. Aan een zekere afweging bij de vraag wie bij de binnentreding als eerste al dan niet betrokken zal worden, lijkt dan ook moeilijk te ontkomen. Gezien de internationalisering van de criminaliteit, waarbij steeds meer Nederlanders in het buitenland en buitenlanders in

Nederland betrokken worden, is een andere vraag hoe dit in het buitenland geregeld wordt en in hoeverre hierover internationaal overleg bestaat en dit alles waar thans internationaal-rechtelijk zo sterk de nadruk wordt gelegd op de bescherming van de rechten en de vrijheden van de burger.

In ieder geval lijkt het hier een winstpunt dat de bevoegdheid tot het geven van machtigingen bij enkele categorieën functionarissen geconcentreerd wordt. Bestaat zulks ook in andere lidstaten van de Raad van Europa en wordt hier niet naar een zekere uniformering gezocht?

3. Binnentreden met en zonder bestemming

Het wetsvoorstel handelt over het binnentreden door personen die daartoe gemachtigd zijn. Enige verduidelijking behoeft, aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie, het derde lid van artikel 2: «ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen» is de omschrijving van een acute noodsituatie. Naar de mening van deze leden rechtvaardigt dat het binnentreden in een woning door een ieder, ambtenaar en gemachtigd of niet, die ertoe kan bijdragen dat het gevaar wordt afgewend. Eventuele onrechtmatigheid zou dan aan het licht kunnen komen in een procedure naar aanleiding van een klacht over huisvredebreuk. Als deze visie juist is, valt het derde lid van artikel 2 als overbodig te kenschetsen. Immers wat voor alle burgers geldt, geldt evenzeer voor degenen bedoeld in artikel 1 van het wetsvoorstel. Daarbij komt dat het niet logisch zou zijn in een wet die bevoegdheden en plichten van functionarissen regelt een regel op te nemen die voor alle burgers geldt.

Belangrijk is, zo meenden de leden van de C.D.A.-fractie, de voorgestelde regeling het binnentreden zonder toestemming van de bewoner aan de afgifte van een machtiging te binden. Deze leden hadden begrip voor het feit dat ook voor wat betreft deze regeling beperkingen c.q. uitzonderingen voortvloeien voor het binnentreden van gebouwen in gebruik bij een diplomatieke missie, de woning van een diplomatiek ambtenaar of een vreemd oorlogsschip dat zich in een Nederlandse haven bevindt. Kunnen op basis van het huidige en toenemende terrorisme gevallen denkbaar zijn waardoor een inbreuk op deze regel mogelijk zou kunnen zijn? Hoe zwaar weegt hier het beginsel van reciprociteit en wordt dit hier en elders altijd gerespecteerd?

De leden van de V.V.D.-fractie konden zich vinden in het voorstel van de regering om het tot nu toe gehanteerde begrip «tegen de wil van de bewoner» te vervangen door het begrip «zonder toestemming van de bewoner». Zij vonden de argumentatie van de regering terzake overtuigend. Waarom echter heeft de regering in die argumentatie geen aanleiding gevonden om ook in het nieuwe artikel 12 van de Grondwet deze nieuwe en betere omschrijving voor te stellen? Het lijkt vreemd om nu in de uitwerkingswet met een ander begrip te werken dan in de recente Grondwet. Het ligt toch niet in de bedoeling van de regering om op termijn het nu voorgestelde ruimere nieuwe begrip weer te vervangen tot het oude begrip «tegen de wil van de bewoner»? Geeft een en ander de regering alsnog aanleiding voor te stellen artikel 12, eerste lid van de Grondwet in bovengenoemde zin aan te passen? Zo nee, waarom niet?

Vervolgens vroegen de leden van de V.V.D.-fractie hoe nu dit nieuwe stelsel – gebaseerd op het begrip «zonder toestemming van de bewoner» – zich in de praktijk en ook jurisprudentieel zal gaan verhouden tot de bepaling van artikel 120 Wetboek van Strafvordering, waarin nog wel gesproken wordt van «tegen de wil van de bewoner». Of ligt het in de bedoeling dit artikel aan te passen in het al genoemde tweede wetsvoorstel?

De leden van de P.S.P.-fractie merkten op dat ten aanzien van artikel 1, eerste lid in de memorie van toelichting op blz. 11 staat dat «slechts indien verzekerd is dat de bewoner weet aan wie en voor welk doel hij

toestemming tot binnentreden geeft, kan gezegd worden dan ten volle is voldaan aan het vereiste van een vrijelijk genomen beslissing». Op blz. 12 wordt echter op dit punt een terughoudender formulering gebruikt: «De bewoner kan zijn toestemming tot binnentreden afhankelijk stellen van voorafgaande legitimering en/of mededeling van het doel». Wil de bewoner vrijelijk over het al dan niet verlenen van toestemming kunnen beslissen, dan dient de ambtenaar, nadat hij zich gelegitimeerd heeft en het doel kenbaar heeft gemaakt, expliciet te vragen naar de toestemming onder vermelding dat de bewoner het recht heeft om te weigeren. Daarom wilden deze leden de bewindslieden in overweging geven artikel 1, eerste lid en artikel 10 in die zin aan te vullen.

4. Legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden

De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden enige spanning te bespeuren in de bespreking van het derde uitzonderingsgeval, waarin niet-naleving of niet-onverkorte naleving van de legitimatieplicht bij binnentreden is te rechtvaardigen. Het gaat daar om opsporing of beëindiging van misdrijven die de rechtsorde ernstig schokken. Op blz. 12 wordt daarbij verwezen naar een ernstig gevaar voor leven of gezondheid van personen, dat zou kunnen voortvloeien uit bedoelde misdrijven. Het niet naleven van de verplichtingen valt dan te rechtvaardigen uit behartiging van belangen die door de Grondwet worden beschermd. Dat is duidelijk. Minder duidelijk is, waarom dit uitgangspunt niet wordt uitgewerkt in een artikel in het voorliggende wetsvoorstel, hetgeen zeer wel zou kunnen, eventueel met een verwijzing naar artikelen van het Wetboek van Strafrecht en delictomschrijvingen in bijzondere wetten. Dit lijkt de voorkeur te verdienen boven het opnieuw in afzonderlijke wetten opnemen van uitzonderingen op een hoofdregel van de Algemene wet op het binnentreden, temeer waar twee andere uitzonderingsgronden wel in deze Algemene wet zijn opgenomen.

Voor wat betreft de legitimatie deelden de leden van de C.D.A.-fractie de mening van de regering, dat hier uitzonderingen bestaan, die niet in algemene wetten te regelen vallen maar in bijzondere wetten en/of in het Wetboek van Strafvordering moeten worden opgenomen.

Is het op grond van het bovenstaande evenwel mogelijk dat gevallen kunnen ontstaan die onder geen enkele bijzondere regeling vallen, waardoor de opsporing c.q. arrestatie bemoeilijkt kan worden? In dit verband kan bijvoorbeeld gedacht worden aan buitenlandse terroristen.

De leden van de P.S.P.-fractie meenden dat het overbodig is de legitimatieplicht op te heffen als de bewoner degene die binnen wil treden kent in diens hoedanigheid en toestemming geeft. Wat het begrip «kennen» in dit verband inhoudt bleef deze leden onduidelijk. Ook het belang van deze uitzondering ontging hen. Zijn de bewindslieden bereid de laatste zinsnede van artikel 1, eerste lid te schrappen? Zo niet, willen zij dan inhoud en doel nader uiteenzetten?

De leden, hier aan het woord, waren het volstrekt niet eens met de opvatting van de bewindslieden dat de grondslag voor de niet-naleving of niet-onverkorte naleving van de voorschriften als bedoeld in artikel 1, eerste lid in geval van zeer ernstige misdrijven niet in de Algemene wet moet worden gegeven, maar in het wetboek van strafvordering en bijzondere wetten als opiumwet en wet wapens en munitie. Allereerst gaat deze redenering in tegen het doel van de Algemene wet om eenmaking te bewerkstelligen. Daarnaast kan er een precedentwerking van uitgaan om in de toekomst nieuwe uitzonderingsgevallen in verspreide wetgeving te regelen. Voorts verzetten deze leden zich tegen nog verdere uitbreiding van de opiumwetgeving op het terrein van opsporingsbevoegdheden, welke toch al zo'n aanslag op de rechtspositie van burgers betekenen.

Vallen de strafbaar gestelde voorbereidingshandelingen ook tot misdrijven die de samenleving ernstig schokken, zo vroegen de hier aan het woord zijnde leden zich af.

Het lid van de G.P.V.-fractie vond het op zichzelf logisch dat legitimatie plaatsvindt met vermelding van onder meer de naam van de persoon die binnentreedt. Kan dit echter wel onder alle omstandigheden worden verlangd? Moet het met name in gevallen van zware criminaliteit ter bescherming van de opsporingsambtenaar niet mogelijk zijn zich te legitimeren – hetzij vooraf, hetzij later – zonder gebruikmaking van zijn naam?

5. Vereiste van een machtiging tot binnentreden

De leden van de P.S.P.-fractie wilden weten op welke functionarissen de regeling in artikel 2, derde lid betrekking heeft. Geldt de uitzonderingsgrond daarin genoemd ook voor hen die niet bij of krachtens wet bevoegd zijn verklaard tot binnentreden? Willen de bewindslieden bij de beantwoording van deze vragen ook expliciet ingaan op de kritiek van de Raad van State daaromtrent?

Deze leden waren vervolgens van mening dat leden van het Openbaar Ministerie niet vrijgesteld dienen te worden van het vereiste van een machtiging tot binnentreden, zoals die thans wordt voorgesteld. De bescherming van de bewoner wordt met deze uitzondering uitgehouden, zo meenden de leden van de P.S.P.-fractie. De noodzakelijk geachte afweging, door een derde gemaakt die daarmee borg staat dat niet onnodig inbreuk wordt gepleegd op het grondwettelijk verankerde huisrecht, blijft dan ten onrechte achterwege.

Deze leden waren het ook niet eens met de opvatting dat de autoriteit die de machtiging verleent niet de meerdere behoeft te zijn van degene die binnentreedt. Gelet op hiërarchische structuur van het opsporingsapparaat, zal de waarborg van de machtiging zijn waarde verliezen, als bijvoorbeeld een brigadier die als hulpofficier optreedt een hoofdinspecteur moet machtigen. De leden, hier aan het woord, stelden derhalve voor wel te eisen dat degene die de machtiging verleent in hiërarchie hoger staat dan de binnentredende.

6. Schriftelijk verslag omtrent het binnentreden

Daar het hier gaat om een in de persoonlijke levenssfeer ingrijpende bevoegdheid, toonden de leden van de C.D.A.-fractie zich bijzonder ingenomen met de controle achteraf, waarbij het schriftelijk verslag omtrent het binnentreden centraal staat. De vraag doet zich echter voor, op welke wijze eventueel misbruik terzake bekend wordt en wat er gebeurt indien dit het geval is. Dit alles waar bij het binnentreden het openbaar ministerie zo'n belangrijke rol speelt.

Met betrekking tot het schriftelijke verslag vroegen de leden van de V.V.D.-fractie of het ook niet gewenst is om dit vereiste eveneens te stellen in geval de bewoner wel toestemming tot het binnentreden heeft gegeven. Ook in dat geval immers is er niettemin sprake van een voor de bewoner ingrijpende gebeurtenis, waarom hij niet heeft gevraagd. Deze leden waren geneigd terzake van dit voorschrift een parallel te trekken met het legitimatievereiste en het bepaalde inzake de geheimhouding, welke eveneens van toepassing waren in alle gevallen van binnentreden.

7. Bescherming van de bewoner tegen onrechtmatig binnentreden

Terzake van de rechtsbescherming vroegen de leden van de V.V.D.-fractie of – nu de regering van oordeel is dat er geen Arob-beroep is

voorzover de machtiging tot binnentreden is gegeven door de Procureur-Generaal, de Officier van Justitie dan wel de hulpofficier – de bewoner indien hij schade lijdt door onrechtmatig binnentreden de overheid civielrechtelijk kan aanspreken.

Hadden zij het voorts goed begrepen, dat beslissingen van de burgemeester over het geven van een machtiging tot het binnentreden van een woning zonder de toestemming van de bewoner wel Arobabel zijn? Hoe moesten zij zich dan de casus indenken: een college van burgemeester en wethouders verzoekt aan de burgemeester een machtiging ten behoeve van een of meer ambtenaren tot binnentreding in een illegaal gebouwde woning, teneinde deze met behulp van politiedwang af te (doen) breken. De burgemeester weigert. Kan in zo'n geval de gemeente in beroep gaan tegen het besluit van de burgemeester?

8. Bijzondere plaatsen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen de bewindslieden nader in te gaan op artikel 12. In de eerste plaats valt niet in te zien waarom dit artikel niet tegelijk met artikel 1 in werking kan treden. In de tweede plaats lijken geen goede argumenten aangevoerd (de verwijzing naar artikel 123 Wetboek van Strafvordering kan moeilijk een argument worden genoemd) waarom andere Hoge Colleges van Staat dan de Staten-Generaal van het artikel zijn uitgezonderd. In de derde plaats achtten de leden van de fractie van de P.v.d.A. het denkbaar dat «ruimten bestemd voor godsdienstoefeningen of bezinningskomsten van levensbeschouwelijke aard», die blijkens de memorie van toelichting ook zeer wel in woningen gelegen kunnen zijn, een vrijplaats zouden kunnen worden, waar «godsdienstoefeningen» of «bezinningsbijeekommen» een nogal onbepaalde duur zouden kunnen hebben. Is bijvoorbeeld de enkele verklaring van een belanghebbende dat een bepaald vertrek in een woning een ruimte is «bestemd voor godsdienstoefeningen» voldoende? Mogen deuren worden geopend om vast te stellen of er metterdaad een «godsdienstoefening» aan de gang is? Zich wel bewust van het delicate karakter van deze materie, die een grondrecht raakt, zouden de leden van de P.v.d.A.-fractie enige verduidelijking op prijs stellen.

Met betrekking tot het binnentreden van bijzondere plaatsen vroegen de leden van de V.V.D.-fractie waarom de regering geen reden heeft gezien het overeenkomstige artikel 123 Wetboek van Strafvordering aan te passen aan de nieuw geformuleerde tekst. Of ligt het in de bedoeling artikel 123 Wetboek van Strafvordering te verwerken in het tweede wetsvoorstel en het alsdan te laten vervallen? In dit verband vroegen zij tevens welke andere algemeen vertegenwoordigende organen er nog zijn na de opheffing van de agglomeratie Eindhoven en het Openbaar Lichaam Rijnmond.

9. De begrippen woning, bewoner en binnentreden

Met waardering lazen de leden van de P.v.d.A.-fractie in de memorie van toelichting een poging tot definitie waar het gaat om het begrip «woning». De bewindslieden verwijzen in dit verband naar het begrip «bewoningswil» als ontwikkeld door J. Rimmelink en naar de opvatting van A. L. Melai dat een hotelkamer als woning kan gelden, waarbij Rimmelink een hotelkamer waar iemand de nacht doorbrengt voor de duur van die tijd diens woning noemt. De bewindslieden geven vervolgens onder verwijzing naar de literatuur aan, welke ruimte niet tot het begrip «woning» kan worden gerekend. Maar een echte keuze ontbreekt. Deze leden zouden zo'n keuze wel gedaan willen zien en wel in de gedaante van een artikel in het voorliggende voorstel van wet, waarbij rekening wordt gehouden met de zogenaamde Krakkersarresten van de Hoge Raad.

Met betrekking tot het begrip «woning» verbaasden de leden van de V.V.D.-fractie zich erover dat zelfs de hotelkamer waar iemand de nacht doorbrengt als diens woning kan worden beschouwd, zoals J. Remmelink meent. Het vereiste private karakter ontbreekt daar immers aan, tenzij men deze kamer voor een zekere permanente periode huurt. Zij vroegen de regering zich daarover nader uit te spreken.

Met betrekking tot het begrip «bewoner» vroegen de leden hier aan het woord of degene die zich illegaal, al of niet tevens met gebruikmaking van onwettige methoden het genot van een woning had verschaft wel kon worden beschouwd als «bewoner» in de zin van deze wet. Is het niet ongerijmd om iemand die zich zelf niet aan de maatschappelijke orde stoort gelijke bescherming te geven als degene die de vereiste maatschappelijke zorgvuldigheid wel betracht? Acht de regering het deswege niet gewenst om het begrip bewoner in de wet nader te omschrijven?

Tenslotte wilden de leden van de P.S.P.-fractie een kanttekening plaatsen bij het begrip bewoner en woning. Ten aanzien van de eerste verdient het aanbeveling dat de ambtenaar met zoveel woorden vraagt of de betrokkene wel de bewoner is of anders echt namens hem te spreken. Een nadere definiëring van het begrip woning leek de leden ook op zijn plaats.

Het lid van de G.P.V.-fractie wilde graag een nadere toelichting op de werking van het huisrecht ten opzichte van de bewoner. Hij stemde ermee in, dat het er niet op aan komt of men huurder of eigenaar van de ruimte is. Hoe zit het echter met personen die feitelijk bezit genomen hebben van een ruimte, zonder te beschikken over enige titel? Kunnen bijvoorbeeld krakers enig recht ontlenen aan de wet? Zo ja, onder welke omstandigheden?

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg of voldoende vast staat in welk stadium van optreden sprake is van «binnentreden». Hij verwees hiertoe naar het Openbaar Rapport van de Nationale Ombudsman d.d. 19 april 1985 no. 85/RO85, waarin deze als zijn oordeel uitsprak dat het verwijderen van een ruitje in de voordeur en het pogen met een breekijzer die voordeur te ontzetten, reeds een inbreuk betekende op het grondwettelijk beschermde huisrecht. Delen de bewindslieden deze opvatting? Bestaat er geen behoefte aan een nadere definiëring – eventueel in de memorie van antwoord – van het begrip «binnentreden»?

10. Artikelen

Artikel 1, tweede lid en artikel 2, derde lid

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen aan de regering om de verhouding tussen het bepaalde in de artikelen 1, tweede lid respectievelijk 2, derde lid nader te verduidelijken. Is hier in bepaald opzicht niet sprake van overlapping? Zijn bijvoorbeeld situaties denkbaar waarin geen machtiging is vereist doch wel gelegitimeerd moet worden? Is het niet juist deze beide leden te combineren tot een uitzonderingsbepaling op de normale gang van zaken?

Artikel 5

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg of de mogelijkheid de machtiging te doen uitstrekken tot ten hoogste vier afzonderlijk te noemen woningen wel afdoende is als het gaat om een perceel met kamerbewoners die elk beschikken over een ruimte tot exclusief verblijf.

Artikel 7 en artikel 2

Onduidelijkheid bestond er voor het lid van de R.P.F.-fractie ten aanzien van het bepaalde in artikel 7. Dit artikel ziet op het binnentreden zonder toestemming van de bewoner. Aangezien de beide leden van artikel 7 in de slotwoorden spreken over de gevallen waarin krachtens een machtiging wordt binnentreden, moet worden aangenomen, dat het criterium «dringend noodzakelijk» (mede) de gevallen betreft, waarin zonder machtiging wordt binnentreden. Ten aanzien van deze categorie van gevallen nu kan volgens het lid van de R.P.F.-fractie een zo vaag criterium als het voorgestelde gemist worden, aangezien artikel 2, derde lid, deze gevallen naar tevredenheid bestrijkt. Hij vroeg derhalve om een nadere toelichting op dit punt.

Het lid van de G.P.V.-fractie zou graag een toelichting ontvangen op de relatie tussen artikel 7 en artikel 2. Wat voegt het criterium «dringend noodzakelijk» toe aan de eis die al in artikel 2 wordt gesteld? Betekent artikel 7 in combinatie met artikel 2, eerste lid, dat rechters, rechterlijke colleges en leden van het openbaar ministerie ook zonder machtiging 's nachts mogen binnentreden?

Artikel 9

Het lid van de G.P.V.-fractie ontving graag een toelichting op de relatie van dit artikel tot het recht van huiszoeking en het recht kasten, laden of andere bergplaatsen in de woning te onderzoeken. Wanneer kan het binnentreden gepaard gaan met huiszoeking en/of een dergelijk onderzoek? Hoe is hierbij de positie van de bewoner, zowel als hij thuis is als bij zijn afwezigheid?

Artikel 11

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg of de tweede volzin tot gevolg kan hebben, dat de hulpofficier van justitie die de machtiging heeft gegeven in het geheel geen verslag ontvangt. Is dit wel gewenst?

Artikel 12

Het lid van de G.P.V.-fractie stemde in met de uitbreiding die onder a is gegeven aan de opsomming van algemeen vertegenwoordigende organen. Moet uit de formulering worden afgeleid, dat de uitzondering sub a niet geldt ten aanzien van vergaderingen van dagelijkse besturen zoals het college van burgemeester en wethouders?

De voorzitter van de commissie,
Kosto

De griffier voor dit verslag,
Hordijk