

Vergaderjaar 1992–1993

19 073

Algemene wet op het binnentreden

Nr. 12

EINDVERSLAG

Vastgesteld 29 januari 1993

De vaste Commissie voor Justitie¹ heeft, na kennisneming van de nadere memorie van antwoord en de derde nota van wijziging, nog de volgende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie constateerden dat de regering op een aantal punten tegemoet was gekomen aan opmerkingen zoals onder andere door de leden van de CDA-fractie gemaakt in het nader voorlopig verslag. Desalniettemin waren er nog enkele onderwerpen die de leden van de CDA-fractie aan de orde wilden stellen in dit eindverslag.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering nader te expliciteren in welke omstandigheden en op grond van welke criteria in bijzondere wetgeving afgeweken zou moeten kunnen worden van de algemene wet. Het leek deze leden noodzakelijk om nu al een zo groot mogelijk inzicht in deze afwijkingen te krijgen.

De leden van de PvdA-fractie waren de regering erkentelijk voor de uitvoerige beantwoording van hun vragen en opmerkingen uit het nader voorlopig verslag. Zij wilden onderstrepen dat het van belang is een evenwicht te vinden tussen de eisen van de praktijk (op basis waarvan slagvaardig moet kunnen worden opgetreden) en de eisen van zorgvuldigheid (op basis waarvan waarborgen moeten worden geformuleerd waaraan het binnentreden behoort te voldoen).

Deze leden meenden dat ten aanzien van beide aspecten nog verbeteringen in het onderhavige voorstel zijn aan te brengen, waarbij naar hun oordeel een aanscherping van zorgvuldigheid geen afbreuk doet aan de noodzakelijke slagvaardigheid en omgekeerd.

Deze leden hadden overigens begrepen dat binnenkort in «Delikt en Delinkwent» een bijdrage verschijnt van P. A. M. Mevis over de herziening van binnentredingsbepalingen. Zij stelden het op prijs (indien en voorzover de bijdrage tijdig beschikbaar komt) als de regering wil ingaan op eventuele suggesties en kritiepunten, die in de desbetreffende bijdrage zijn opgenomen.

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), Lauxtermann (VVD), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA).
Plv. leden: Apostolou (PvdA), Vacature CDA, Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van Heemst (PvdA).

De leden van de VVD-fractie wilden nog slechts terugkomen op eerdere vragen over de toepasselijkheid van de nieuwe wet op woningkrakers. Met de regering waren zij van mening dat het huisrecht geldt op grond van feitelijke bewoning ongeacht de vraag of de feitelijke bewoner tot de bewoning gerechtigd is. Of in de woorden van de regering: «ook de illegale bewoner kan een recht op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer jegens de overheid in de woning waarin hij verblijft niet worden ontzegd». Dat is zeker het geval bij binnentreding door «degene, die bij of krachtens de wet belast is met de opsporing van strafbare feiten of enig ander onderzoek, met de uitvoering van een wettelijk voorschrift of met het toezicht op de naleving daarvan, dan wel een bevoegdheid tot vrijheidsbeneming uitoefent» (artikel 1, eerste lid). Dit alles is evenwel niet van toepassing bij de ontruiming van een kraakpand. Dat vindt niet plaats op verzoek van de overheid, maar van een particulier: te weten de huiseigenaar. Bovendien is de deurwaarder noch belast met de opsporing van strafbare feiten, noch bevoegd tot vrijheidsbeneming. Evenmin handelt hij ter uitvoering van een wettelijk voorschrift. Dat moet de overheid immers zelf doen. De deurwaarder handelt op verzoek van een particulier in het kader van diens eigendomsrecht, en niet ter uitvoering van een wettelijk voorschrift doch ter uitvoering van een rechterlijk vonnis. De leden aan het woord kwamen op grond hiervan tot de slotsom, dat de regering ontruiming van een kraakpand ten onrechte tot het leerstuk van het binnentreden rekent. Huns inziens kunnen de in de nieuwe binnentredingswetgeving genoemde voorschriften dan ook in casu niet van toepassing zijn. Daarvoor pleit temeer, dat ook onder het geldend recht voor het binnentreden ter ontruiming geen machtiging vereist is, naar de regering zelf terecht vaststelt. Zij vroegen de regering zich hierover nader te beraden.

De leden van de D66-fractie dankten de regering voor de nadere memorie van antwoord en de derde nota van wijziging.

Zij wilden bij gelegenheid van het eindverslag nog een aantal vragen stellen en opmerkingen maken.

2. Binnentreden met en zonder toestemming

De leden van de PvdA-fractie bleven hun voorkeur houden voor het opnemen van de hoofdregel dat een verplichting bestaat om de bewoners met zoveel woorden toestemming te vragen voor het binnentreden. Een dergelijke verplichting doet niets af aan de overigens vanzelfsprekende uitzondering dat in specifieke situaties zonder voorafgaande toestemming, maar met een machtiging een woning wordt binnentreden. Deze leden meenden dat de regering het wetsvoorstel onnodig ingewikkeld maakt door in één en hetzelfde artikel zowel de voorafgaande legitimatieplicht bij het binnentreden als de uitzondering op deze plicht op te nemen en in een volgend artikel aan te geven dat een voorafgaande machtiging nodig is om zonder toestemming van de bewoners de woning te betreden.

Deze leden vonden een opzet zoals neergelegd in de dissertatie «Binnen zonder kloppen» van P. A. M. Mevis (1989) aanmerkelijk helderder. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds een artikel inzake het binnentreden met toestemming en anderzijds een artikel inzake het binnentreden op basis van een last (machtiging) en de daarop te maken uitzondering.

De leden van de PvdA-fractie waren de regering erkentelijk voor het oordeel van de regering, dat aan hun suggestie het voordeel is verbonden dat zich achteraf minder situaties zullen kunnen voordoen waarin de bewoner ontkent zijn toestemming te hebben verleend. Het bezwaar dat een dergelijke bepaling «weinig toegevoegde waarde» heeft

– zoals even later wordt gesteld – achtten zij dan ook weinig overtuigend.

De verder genoemde bezwaren zijn het gevolg van de gekozen – volgens deze leden ingewikkelde – opzet van het desbetreffende artikel. Het spreekt vanzelf dat het binnentreden zonder voorafgaande toestemming in een aantal gevallen niet alleen gewenst doch ook geboden zal zijn. In die gevallen voorziet ook (en juist) de in het eerder vermelde proefschrift aangegeven opzet (zie blz. 343 en 344).

Het is waar dat een verplichting tot het vragen van toestemming om uitzonderingsbepalingen vraagt, maar een dergelijke constructie (van hoofdregel en uitzonderingen) zit al dubbel in het onderhavige wetsvoorstel. Eerst in artikel 1 (uitzondering op de legitimatieplicht) en vervolgens in artikel 2 (uitzondering op het hebben van een schriftelijke machtiging). De stelling van deze leden is juist dat deze constructie meer (en onnodig) complicerend is dan de constructie die zij verdedigen.

Ten aanzien van eventuele taalperikelen wezen zij op mogelijk negatieve ervaringen met politie van migranten in hun land van herkomst waardoor ongetwijfeld zonder meer (dat wil zeggen ook als de bedoeling in het geheel niet duidelijk is door taalproblemen) aan het binnentreden wordt meegewerkt. Zij vroegen op deze opvatting een nadere reactie.

Deze leden stelden vervolgens de vraag waarom ervan is afgezien in de machtiging nog de volgende drie punten op te nemen, die een (eventuele) toetsing achteraf kunnen vergemakkelijken: wie heeft de machtiging afgegeven, wie heeft bij het binnentreden de leiding en op welke wettelijke bepaling rust het binnentreden. Aan deze aanvulling is volgens hen vrijwel geen extra administratieve belasting verbonden, terwijl de voordelen evident zijn.

De leden van de PvdA-fractie erkenden dat leden van de rechterlijke macht zonder meer vrijgesteld behoren te zijn van de verplichting een schriftelijke machtiging te vragen voor het zonder toestemming betreden van een woning. Ten aanzien van twee andere groepen van functionarissen (te weten leden van het Openbaar Ministerie en burgemeesters) hadden zij nog twijfels. Immers, alleen de eerstgenoemde groep neemt een dusdanige onafhankelijke en bijzondere positie in, dat een dergelijk verstrekkend recht op zijn plaats is. Zij moeten zelfstandig en onpartijdig beslissen.

Deze leden wilden graag een nadere onderbouwing voor het toekennen van eenzelfde recht aan leden van het Openbaar Ministerie en aan burgemeesters. Met de tweede groep, zo veronderstelden deze leden, wordt bedoeld op «officieren van justitie». De bevoegdheden van de officier van justitie tot binnentreden in het kader van strafvordering komen hem toe als opsporingsambtenaar. Als hij in die hoedanigheid optreedt lijkt het zorgvuldiger het voornemen tot binnentreden aan een voorafgaande beoordeling te onderwerpen (in de vorm van een aangevraagde machtiging). Voor de laatste groep geldt in het bijzonder, zo merkten deze leden op, dat in de praktijk een ambtelijk medewerker van de desbetreffende gemeente namens de burgemeester kan of zal kunnen optreden. Als dat in de praktijk het geval is, is de kring van personen die zonder machtiging kan binnentreden aanmerkelijk in omvang toegenomen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen een verduidelijking van de verhouding tussen degene aan wie de machtiging is verleend en degene die hem vergezelt bij het binnentreden. Zij konden zich voorstellen dat zich situaties voordoen, waarin de officier van justitie een machtiging afgeeft aan een derde, terwijl hij zelf aanwezig is bij het binnentreden. Bij wie berust dan de leiding van het binnentreden? Welke consequenties heeft overigens het onderhavige wetsontwerp voor het arrest d.d. 26 juni 1984 (NJ 1985, 154) waarin de Hoge Raad accepteerde dat de hulpofficier van justitie zich zelf voor de deur van de woning een last geeft?

De leden van de PvdA-fractie betwijfelden of de uitzondering die bij

nota van wijziging is aangebracht in het tweede lid van artikel 1 een slagvaardig optreden mogelijk maakt bij bijvoorbeeld het binnentreden ter inbeslagneming gericht op onttrekking aan het verkeer of overdracht van strafvervolging danwel voor binnentreden ter aanhouding. (Zij hadden overigens begrepen dat dit een van de vragen is die wordt opgeworpen in het eerder genoemde artikel in «Delikt en Delinkwent»). Graag ontvingen zij hierop een nadere reactie.

Aanvullend vroegen deze leden waarom geen aandacht is gegeven aan de noodzaak en wenselijkheid een bevoegdheid tot binnentreden op te nemen ten behoeve van hulpverlening en ordehandhaving door de politie. In de politiepraktijk kan de politie slechts met kunst- en vliegwerk op basis van artikel 28 Politiewet binnentreden voor het eerstgenoemde doel. Het onderhavige wetsontwerp lijkt zich te lenen voor het treffen van een ordentelijke voorziening. Zij wilden alsnog op deze punten een beschouwing van de regering tegemoet zien.

De leden van de D66-fractie vernamen met instemming, dat artikel 1 thans in alle gevallen de legitimatieplicht van binnentredende ambtenaren voorschrijft. Zij meenden dat de helderheid van de regeling hiermee gediend werd.

3. Legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden

De leden van de CDA-fractie waren niet overtuigd van de argumenten van de regering om de derde uitzonderingsgrond van artikel 1, tweede lid niet (ook) in het Wetboek van Strafvordering op te nemen. Het argument dat het «niet gebruikelijk» is om in diverse wetten gelijklopende bepalingen op te nemen achtten deze leden verre van sterk. Het gaat er niet om wat gebruikelijk is, maar het gaat erom wat het meest duidelijk is voor degenen die de wet dienen uit te voeren c.q. voor de mensen die met binnentredende ambtenaren geconfronteerd zijn/worden. De leden van de CDA-fractie meenden dat de regering daar wat te makkelijk langs heen loopt en riepen haar op juist aan die aspecten meer aandacht te besteden. Wat is het standpunt van het Openbaar Ministerie overigens in deze kwestie? De leden van de CDA-fractie wezen in dit kader nog op het volgende: bij de derde nota van wijziging wordt het voorstel gedaan artikel 5 zo te wijzigen dat de hulpofficier van justitie eenzelfde bevoegdheid kan hebben als de officier van justitie, een bepaling die ook voorkomt in artikel 97 lid 2 Strafvordering. De leden van de CDA-fractie vroegen de regering aan te geven waarom er in dit geval geen bezwaar bestaat tegen een «dubbele opneming». Dit gevoegd bij het feit dat het, in de visie van de regering, bijkomende nadeel van het niet eerder in werking kunnen treden van artikel 1 door de derde nota van wijziging is vervallen brengt deze leden ertoe hun eerder betrokken standpunt te handhaven. De leden van de CDA-fractie hadden begrip voor het feit dat er een regeling getroffen moet worden voor anonimisering van bepaalde ambtenaren maar zij vroegen of er met de nu bij nota van wijziging ingevoegde passages in artikel 1 en 10 niet een soort onbedoelde schemersituatie kan ontstaan. Wie bepaalt of de «veiligheid van de betrokken legitimatiebewijshouder vordert dat zijn identiteit verborgen blijft» en aan de hand van welke criteria, zo vroegen de leden van de CDA-fractie. Hierbij moet, zo meenden deze leden, goed in het oog gehouden worden waar de legitimatie voor is bedoeld: gaat het erom dat de burger moet kunnen vaststellen dat hij inderdaad ambtenaren voor zich heeft waarbij de naam dus niet relevant is (als er ook een foto en een nummer op de legitimatie staat) of gaat het erom als burger exact te weten welke ambtenaar zich voor de deur bevindt? De leden van de CDA-fractie meenden dat het om de eerste situatie moet gaan hetgeen er, consequent doorredenerend, op neer zou komen dat over de hele linie

volstaan zou kunnen worden met foto en nummer. Wat is hier op de visie van de regering, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

4. Artikelen

Artikel 1, eerste lid

De leden van de D66-fractie hadden met hun vraag in het nader voorlopig verslag niet willen suggereren dat artikel 1, eerste lid een bevoegdheid zou vestigen, maar wel dat de eis van bevoegdheid op de eerste plaats in de wet wordt uitgedrukt en daarna pas vormvoorschriften worden geregeld voor het geval er een bevoegdheid bestaat. Nu is die volgorde omgekeerd en de leden van de D66-fractie vonden dat dit verwarring schiep.

Artikel 1, tweede lid

Wie, zo vroegen de leden van de CDA-fractie, bepaalt of naleving van de in het eerste lid omschreven procedure «feitelijk onmogelijk» is? Moet daar niet aan toegevoegd worden «naar de mening van de betrokken ambtenaar»? Wat is de toegevoegde waarde van deze uitzondering vergeleken met de overige uitzonderingen onder dit lid ?

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere afweging ten aanzien van het tweede lid. Zou het niet met name de voorkeur verdienen bijvoorbeeld toe te voegen dat het moet gaan om een misdrijf waarbij voorlopige hechtenis mogelijk is en bovendien een gevangenisstraf van zes jaar of meer kan worden opgelegd. Het punt waar het om gaat ligt toch in de overweging dat het moet gaan om een misdrijf, dat de rechtsorde «ernstig schokt». Daarvan lijkt bij bijvoorbeeld winkeldiefstal (dat onder de voorgestelde formulering van het wetsontwerp valt) niet zonder meer in alle gevallen sprake te zijn. Deze leden wilden weten of onder de veiligheid van goederen ook is begrepen de veiligheid van (zeldzame of kwetsbare) flora en fauna.

De leden van de D66-fractie vonden de antwoorden van de regering op hun vragen verhelderend. Wel vroegen zij of alle uitzonderingen met dit artikellid gedekt zijn. Is de aanhouding van een ontsnapte veroordeelde bijvoorbeeld aan te merken als opsporing?

Artikel 2

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de ratio van de woorden «zo mogelijk» in het eerste lid. Het leek deze leden niet meer dan logisch dat de machtiging tot binnentreding zonder toestemming altijd getoond moet worden. Ook kwam het deze leden voor dat het zelfs overwogen zou moeten worden om altijd een copie af te geven. Zeker in situaties waar de betrokken persoon niet thuis was zou dat meer helderheid kunnen verschaffen, terwijl het voor de werklust niet echt veel uitmaakt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het derde lid altijd uitsluit dat de plicht tot legitimatie van artikel 1, eerste lid geldt. De uitzonderingen die zijn gegeven op de legitimatieplicht in artikel 1, tweede lid vallen immers niet samen met de uitzonderingen die in artikel 2, derde lid zijn opgenomen op het vereiste van machtiging.

De leden van de D66-fractie waren nog steeds niet overtuigd van de vrijstelling van het machtigingsvereiste voor de officier van justitie. Ook

de commissie-Moons heeft een dergelijke vrijstelling niet voorgesteld in haar rapport Herziening van het gerechtelijk vooronderzoek. Het argument dat de officier van justitie in de gelegenheid moet zijn om zelfstandig te beslissen over het gebruik van de bevoegdheid tot binnentreden, miskent dat die bevoegdheid de officier van justitie telkens als opsporingsambtenaar toekomt. En ligt uitholling van de waarborg van het systeem van lastgeving dan wel voor de hand?

De leden van de D66-fractie meenden voorts enige tegenstrijdigheid te ontdekken in de redenering van de regering, namelijk daar waar in de memorie van toelichting een afwijking van het wettelijk systeem van lastgeving door een hulpofficier van justitie in bijzondere gevallen wel toelaatbaar wordt geacht, maar de wettekst zelf daarvoor geen basis zou behoeven te bieden.

Overigens, als het om echte noodsituaties gaat, heeft het voor zichzelf uitschrijven van een machtiging dan wel een meerwaarde?

Artikel 3

De leden van de CDA-fractie vroegen met betrekking tot het derde lid naar het standpunt van de regering over de door Mevis («Binnen zonder kloppen ?»), blz. 310) aangehaalde kritiek op dit artikel.

De leden van de D66-fractie bleven van mening dat de redactie van de leden 1 en 2 van dit artikel voor verbetering vatbaar was, maar zij hadden hiertegen geen onoverkomelijke bezwaren, ook gelet op het feit dat bij de reorganisatie van de politie de aanwijzing van de burgemeester als hulpofficier ongedaan zal worden gemaakt.

Artikel 5

De leden van de CDA-fractie vroegen met betrekking tot het tweede lid – in navolging van Mevis en Vellinga-Schootstra – of beperking tot misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten niet minder wenselijk geacht moet worden. Hoe verhoudt zich dit bijvoorbeeld met de bijzondere last van artikel 121 Wetboek van Strafvordering, waar ook geen beperking tot categorieën delicten wordt gemaakt?

De leden van de PvdA-fractie vonden de gebezigde omschrijving van het eerste lid te beperkt. Waarom is niet gekozen voor een voorschrift om de woningen waarop de machtiging betrekking heeft zo duidelijk mogelijk te omschrijven?

Het betreffende lid lijkt het lastig te maken slagvaardig op te treden bij woningen in bijvoorbeeld een studentenflat of in een woongroep. Het zal in het gegeven voorbeeld vrijwel altijd gaan om meer dan vijf woningen.

Ten aanzien van het tweede lid vroegen deze leden of het niet de voorkeur verdient het doelcriterium (te weten «opsporing») ruimer te stellen. Welke eventuele voor- en nadelen zijn verbonden aan de aanduiding «strafvordering».

De leden van de D66-fractie hadden met betrekking tot het derde lid bedenkingen tegen de bij nota van wijziging voorgestelde bevoegdheid die de hulpofficier (onder omstandigheden) heeft tot het geven van een ruime machtiging, dat wil zeggen voor een in principe onbepaald aantal woningen. Die bevoegdheid is thans voorbehouden aan de officier van justitie of de procureur-generaal. De bescherming van de huisvrede wordt hierdoor te zeer aangetast, terwijl niet wordt aangetoond dat de beperking naar huidig recht moeilijkheden oplevert. De verantwoordelijkheid voor toestemming tot binnentreden in deze gevallen dient ten

minste bij een officier van justitie te berusten, zo meenden de leden van de D66-fractie.

Artikel 6

De leden van de PvdA-fractie meenden, dat een effectieve toepassing van de machtiging gebaat zou zijn met een andere formulering van de geldigheidsduur. Waarom is niet voor de constructie gekozen om (met een maximumtermijn) in de machtiging zelf op te nemen hoe lang zij geldig is?

Artikel 8, eerste lid

De leden van de D66-fractie vonden het antwoord op hun vraag naar de behoefte en de principiële juistheid van de bevoegdheid van artikel 8, eerste lid, niet helder. Het eerste lid geeft een bevoegdheid tot vergezellen aan degene die de machtiging heeft gegeven, maar over de ratio daarvan tastten deze leden nog in het duister.

Artikel 10

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere toelichting op de keuze voor een «verslag» in plaats van een «proces-verbaal» van het binnentreden. Het leek hen qua administratieve belasting nauwelijks een verschil te maken, terwijl in het laatste geval een op ambtsead opgemaakt document beschikbaar is.

Artikel 11, tweede lid

De leden van de D66-fractie hadden twijfels over de voorgestelde mogelijkheid tot uitstel van uitreiking of toezending van het verslag als bedoeld in artikel 11 van deze wet en artikel 12 van de Grondwet. Wat is bovendien het praktisch nut ervan? De bewoner heeft toch bijvoorbeeld niet te worden voorgelicht over het hele opsporingsonderzoek? Dat vereist artikel 11 ook niet. Terwijl het voornamelijk gaat om dingen die de bewoner toch al weet. De leden van de D66-fractie betwijfelden derhalve zowel het nut als de grondwettigheid van de voorgestelde wijziging.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De waarnemend griffier van de commissie,
De Vries