

Vergaderjaar 1992-1993

22 539

Wijziging van binnentredingsbepalingen

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 november 1992

ALGEMEEN

Inleiding

De verschillende fracties merken op verheugd te zijn met de indiening van het onderhavige wetsvoorstel, zijnde het sluitstuk van het voorstel voor een Algemene wet op het binnentreden. Zij betreurden het dat sinds de indiening van het laatstgenoemde wetsvoorstel vertraging is ontstaan in de aanpassing van de binnentredingsbepalingen in de afzonderlijke wetten.

Wij erkennen dat sinds de indiening van het voorstel voor een Algemene wet op het binnentreden (hierna: de Algemene wet) vertraging is ontstaan ten aanzien van het indienen van het voorstel van wet tot wijziging van de binnentredingsbepalingen in de diverse wetten. Deze vertraging kan deels worden verklaard uit hoofde van een prioriteitsstelling ten aanzien van andere wetgevingsprojecten en vindt deels haar oorzaak in het arbeidsintensieve karakter van de wijzigingswetgeving. Naar aanleiding van de Algemene wet zijn immers niet alleen de diverse binnentredingsbepalingen in de afzonderlijke wetten op deze wet afgestemd. Daarnaast is ervoor gekozen de diverse binnentredingsbevoegdheden te harmoniseren. Bepalingen die een bevoegdheid verlenen tot het binnentreden zonder toestemming van de bewoner, zijn eveneens getoetst op de noodzaak deze bevoegdheid te handhaven. Met name laatstgenoemde toetsing heeft veel interdepartementaal overleg gevergd. Wij zullen beide wetsvoorstellen verder met grote prioriteit behandelen. Wij zijn de Commissie van Justitie zeer erkentelijk voor de snelle wijze waarop zij na het indienen van het onderhavige wetsvoorstel het voorlopig verslag heeft uitgebracht.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA en van de PvdA naar de bij tweede nota van wijziging voorgestelde wijziging van artikel 2, eerste lid, van de Algemene wet verwijzen wij naar de nadere memorie van antwoord bij die wet.

Bij de bovengenoemde harmonisatie zijn betrokken geweest de bepalingen die een bevoegdheid tot het binnentreden (mede) in woningen toekennen waaronder de bepalingen die een bevoegdheid tot het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner juist uitsluiten. Een aantal bepalingen is buiten deze harmonisatie gebleven. Het betreft hier bepalingen bevattende een binnentredingsbevoegdheid in een specifieke locatie, niet zijnde een woning of plaats als bedoeld in artikel 12 van de Algemene wet. De leden van de CDA-fractie vragen welke binnentredingsbepalingen hiermee worden bedoeld.

Als voorbeeld van een dergelijke bepaling kan worden genoemd artikel 11, vijfde lid, van het voorstel van wet, houdende regels met betrekking tot het onderzoek naar ongevallen met burgerluchtvaartuigen (Kamerstukken II, 1990-1991, 19 854, nr. 24). In dit voorschrift wordt aan de Raad voor de Luchtvaart de bevoegdheid toegekend onder omstandigheden onder meer militaire luchtvaartterreinen en militaire fabrieken voor luchtvaartuigen te betreden. Aangezien deze binnentredingsbevoegdheid geen betrekking kan hebben op woningen (hetgeen mede blijkt uit het voorgestelde artikel 11, eerste lid) en eveneens geen locaties als bedoeld in artikel 12 van de Algemene wet betreft, is dit voorschrift niet geharmoniseerd in het kader van de Algemene wet.

De leden van de fractie van de PvdA constateren naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel dat in een omvangrijk aantal specifieke wetten op uiteenlopende terreinen de wetgever het noodzakelijk heeft geacht de grondslag te creëren voor een bevoegdheid van ambtenaren die zijn belast met toezichthoudende dan wel opsporende taken, tot het betreden van woningen zonder toestemming van de bewoner. De leden verbonden daaraan de conclusie dat het in het algemeen zinvol is, periodiek vigerende wetgeving op specifieke elementen te toetsen zoals in het onderhavige geval heeft plaatsgevonden met betrekking tot het binnentreden.

Het al dan niet handhaven van de bevoegdheid tot binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is het resultaat van de afweging van het belang dat de bevoegdheid tot binnentreden beoogt te beschermen enerzijds en het belang van de bescherming van het huisrecht anderzijds. De criteria die in dit kader zijn gehanteerd, zijn in paragraaf 2 van de memorie van toelichting bij het aan de orde zijnde wetsvoorstel nader geëxpliceerd. Bij deze belangenafweging is zorgvuldig omgesprongen met het toekennen van de ingrijpende bevoegdheid om woningen ook zonder toestemming van de bewoner binnen te treden. Hoewel wij erkennen dat het resultaat van een dergelijke belangenafweging altijd plaats- en tijdgebonden is, zien wij geen aanleiding binnen afzienbare tijd vigerende wetgeving wederom integraal te toetsen aan bedoelde criteria. Dit zal anders zijn indien als gevolg van gewijzigde maatschappelijke omstandigheden een andere visie is ontstaan op de gevallen waarin het gerechtvaardigd is een bevoegdheid tot het binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner toe te kennen. Thans zien wij daar zeker geen aanleiding toe.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van deze fractie om een verduidelijking van de opmerking in de memorie van toelichting dat in het onderhavige wetsvoorstel een groot aantal bepalingen is geschrapt, merken wij het volgende op. Als gevolg van de totstandkoming van de Algemene wet zullen de binnentredingsbepalingen in andere wetten die met de Algemene wet strijdige of overlappende voorschriften bevatten, kunnen vervallen. De voorschriften in de bijzondere wetten zullen zich in beginsel kunnen beperken tot de aanwijzing van de gevallen waarin zonder toestemming van de bewoner mag worden binnengetreden en die van de tot binnentreden bevoegde personen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de binnentredingsbepalingen in de afzonderlijke

wetten hiertoe te beperken. Aangezien in vrijwel alle afzonderlijke wetten voorschriften voorkwamen met betrekking tot de procedure van de lastgeving tot het binnentreden en de Algemene wet een daarvan afwijkende procedure van machtigen kent, heeft deze aanpassing geleid tot het schrappen van een groot aantal voorschriften. Het gaat hier dus met name om het afstemmen van bijzondere wetten op de Algemene wet. Hierboven kwam reeds ter sprake dat in het kader van dit wetsvoorstel eveneens is beziën in hoeverre bestaande bevoegdheden tot het binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner noodzakelijkerwijs dienden te worden gehandhaafd. Het gaat dan om het terugdringen van de gevallen waarin in afzonderlijke wetten een dergelijke bevoegdheid aan personen is toegekend. Deze toetsing vloeit niet logischerwijs uit de Algemene wet voort maar is gezien de samenhang van de materie in het kader van de aanpassing aan deze Algemene wet verricht. In de memorie van toelichting bij de Algemene wet is deze operatie reeds aangekondigd. De toetsing had tot gevolg dat in een aantal wetten de bevoegdheid tot het binnentreden zonder toestemming van de bewoner is geschrapt. In de artikelsgewijze toelichting bij de bepaling waarin een dergelijke bevoegdheid is geschrapt, is expliciet aangegeven welke redenen aan het schrappen van de bevoegdheid ten grondslag liggen. In paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting is uitgebreid ingegaan op de gevallen waarin het gerechtvaardigd wordt geacht dat aan ambtenaren een bevoegdheid tot het binnentreden zonder toestemming van de bewoner wordt toegekend.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar het systeem dat bij het opstellen van de wijzigingswetgeving is gevolgd.

Bij de harmonisatie van de binnentredingsbepalingen in de diverse afzonderlijke wetten is als uitgangspunt genomen de taak ten behoeve waarvan de bevoegdheid tot het binnentreden van woningen is toegekend. Indien de bevoegdheid tot het binnentreden zonder toestemming van de bewoner noodzakelijk is ten behoeve van deze taakuitoefening (zie paragraaf 2 van de toelichting), dan geldt de hoofdregel dat de met de taakuitoefening belaste ambtenaren toegang hebben tot elke plaats voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is. Gaat het daarentegen om een taak bij de vervulling waarvan een dergelijke ingrijpende bevoegdheid, zonder afbreuk te doen aan deze taakuitoefening, kan worden gemist, dan is uitgegaan van de regel dat de desbetreffende ambtenaren toegang hebben tot elke plaats met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner en voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is.

Met betrekking tot de toevoeging «en personen» bij de categorie van ambtenaren die bevoegd zijn tot het binnentreden en de toevoeging «dat de ambtenaren bevoegd zijn zich van door hen aangewezen personen te doen vergezellen» is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de (bestaande) specifieke voorschriften waarin de binnentredingsbevoegdheid is toegekend. Deze voorschriften zijn immers op de concrete omstandigheden van het geval toegesneden. Daar waar het specifieke voorschrift voorzag in een binnentredingsbevoegdheid die mede aan andere personen dan ambtenaren kan toekomen, is of het begrip «personen» gebruikt dan wel is aan de categorie van ambtenaren «en personen» toegevoegd. Als voorbeeld kan worden genoemd artikel 69 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 1985, 626), waar – omdat de bevoegdheid mede andere personen dan ambtenaren kan betreffen – wordt gesproken van «personen». Artikel 6 van de Phosphorluciferwet (Stb. 1901, 133) spreekt om die reden van «ambtenaren en personen». De bevoegdheid zich te doen vergezellen van daartoe aangewezen ambtenaren is opgenomen bij binnentredingsbevoegdheden die buiten

de reikwijdte van artikel 8, tweede lid, van de Algemene wet vallen omdat zij bij voorbeeld mede niet-woningen kan omvatten dan wel enkel is voorzien in de gevallen dat de bewoner zijn toestemming tot het binnentreden moet verlenen. Is er desalniettemin behoefte aan de bevoegdheid zich door anderen te doen vergezellen, dan is daartoe bovengenoemde toevoeging opgenomen. Als voorbeeld kan worden gewezen op artikel 28 van de Wet op de huurcommissies (Stb. 1979, 16). De binnentredingsbevoegdheid in dit artikel kan mede bedrijfsruimten omvatten.

Tevens vragen deze leden om een overzicht van de gevallen waarin in plaats van de burgemeester een minister wordt aangewezen als degene die een machtiging tot het binnentreden kan afgeven.

Artikel 3, tweede lid, van de Algemene wet voorziet in het geval dat het binnentreden noodzakelijk is voor andere doeleinden dan de opsporing en vervolging van strafbare feiten dan wel de vrijheidsbeneming in strafzaken, in de mogelijkheid dat niet de burgemeester maar een andere autoriteit bevoegd wordt verklaard tot het afgeven van een machtiging voor een dergelijk binnentreden («voor zover de wet niet anders bepaalt»). Slechts in een beperkt aantal gevallen is gebruik gemaakt van een dergelijke afwijkingsmogelijkheid. Genoemd kunnen worden artikel 18 van de Wet verplaatsing bevolking (Stb. 1952, 406) (commissaris van de Koning en de Commissaris Verplaatsing Bevolking), artikel 128 van de Gemeentewet (Stb. 1992, 96) (het orgaan dat tot toepassen van bestuursdwang bevoegd is), artikel 125 van het voorstel voor een nieuwe Provinciewet (Kamerstukken II, 19 836) (het orgaan dat tot toepassen van bestuursdwang bevoegd is), de artikelen 77 en 82 van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (Stb. 1992, 54) (de inspecteur van het desbetreffende ambtsgebied), artikel 63 van de Waterschapswet (Stb. 1991, 444) (het orgaan dat tot toepassen van bestuursdwang bevoegd is), artikel 7 van de Wet van 10 juli 1952 ter verzekering van het beschikbaar blijven van goederen voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden (Stb. 407) (de betrokken minister), artikel 10 van de Vorderingswet 1962 (Stb. 587) (de betrokken minister) en tot slot artikel 81 van het voorstel van Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Kamerstukken II, 19 522). De artikelen 42 en 51 van de Inkwartieringswet (Stb. 1953, 305) (het militaire gezag) en artikel 54 van de Oorlogswet voor Nederland (Stb. 1964, 337) (het militaire gezag) sluiten de toepasselijkheid van artikel 3 van de Algemene wet volledig uit. Reden hiervan is dat het militaire gezag in staat van beleg en in staat van oorlog krachtens de Oorlogswet boven het burgerlijk gezag kan worden gesteld.

Uit het bovenstaande blijkt dat slechts in twee gevallen op grond van de afwijkingsmogelijkheid, voorzien in artikel 3, tweede lid, in plaats van de burgemeester een minister als de bevoegde autoriteit tot het afgeven van een machtiging wordt aangewezen. In de Wet van 10 juli 1952 (Stb. 407) en de Vorderingswet 1962 is dit geschied vanwege de buitengewone omstandigheden waaronder de in de beide wetten omschreven bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend (zie ook artikel 4 van de Vorderingswet 1962). Het zal in dergelijke omstandigheden niet altijd mogelijk zijn dat een burgemeester een machtiging afgeeft. Overigens voorzagen beide wetten reeds in een bevoegdheid tot het afgeven van een last door de betrokken minister.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar «de specifieke locaties, niet zijnde een woning» die buiten de harmonisatie van het onderhavige wetsvoorstel zijn gebleven, verwijzen wij naar ons antwoord op een overeenkomstige vraag van de leden van de CDA-fractie.

Aanwijzing van de gevallen waarin zonder toestemming van de bewoner in een woning mag worden binnentreden

De leden van de fractie van het CDA betwijfelen of het binnentreden zonder toestemming bij opsporing van strafbare feiten altijd gerechtvaardigd is. Zij menen dat het soort strafbaar feit waar het om gaat eveneens een rol moet spelen in de afweging tussen het belang waarmee het binnentreden is gediend en het belang van het beschermen van het huisrecht.

In verband met het huisrecht dient van de bevoegdheid tot binnentreden in woningen niet willekeurig of lichtvaardig gebruik te worden gemaakt. Zoals hiervoor reeds is aangehaald dient het belang waarmee het binnentreden is gediend op te wegen tegen het belang van het beschermen van het huisrecht. Daarnaast moet de wijze van uitoefening van de bevoegdheid tot binnentreden voldoen aan de eis van de proportionaliteit. Deze voorwaarden voor het binnentreden zijn expliciet tot uitdrukking gebracht in de formulering dat de desbetreffende ambtenaren alleen kunnen binnentreden voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is. Ook degene die de machtiging voor het binnentreden verstrekt, toetst aan het redelijkheids criterium: hij zal in het concrete geval de noodzaak tot het binnentreden zonder toestemming van de bewoner afwegen tegen het belang van de bewoner. Een en ander geldt eveneens voor ambtenaren die in het kader van hun opsporingstaak willen binnentreden in een woning. Het is de verantwoordelijkheid van de binnentredende opsporingsambtenaar de uitoefening van zijn bevoegdheid in concreto aan dit redelijkheids criterium te toetsen alvorens tot het daadwerkelijke binnentreden over te gaan. Bij deze afweging speelt het concrete doel waarvoor wordt binnentreden – als onderdeel van de taakuitoefening – uiteraard een rol. Is er sprake van een erg licht vergrijp, dan zal dit niet alleen van invloed zijn op de beslissing al dan niet gebruik te maken van de bevoegdheid tot binnentreden zonder toestemming van de bewoner, ook zal – zo wordt besloten dat het binnentreden zonder toestemming van de bewoner geboden is – de wijze waarop van de binnentredingsbevoegdheid gebruik wordt gemaakt, hierdoor worden beïnvloed.

Ingevolge artikel 1, tweede lid, van de Algemene wet geldt de verplichting zich voorafgaand aan het binnentreden te legitimeren en mededeling te doen van het doel van het binnentreden niet in situaties waarin het naleven van deze verplichtingen tot ernstige complicaties zou leiden. Indien het naleven van bedoelde verplichtingen naar redelijke verwachting ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van personen of goederen, feitelijk onmogelijk is dan wel naar redelijke verwachting de opsporing schaaft van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, gelden de verplichtingen slechts voor zover de naleving daarvan in die omstandigheden kan worden gevergd. Artikel 1, tweede lid, voorziet in de mogelijkheid bij het uitoefenen van de binnentredingsbevoegdheid onder omstandigheden bepaalde voorschriften ter zijde te schuiven. Het redelijkheids criterium bij het binnentreden zonder toestemming daarentegen betreft mede de uitoefening van de bevoegdheid zelf.

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een verduidelijking van het in het wetsvoorstel gehanteerde onderscheid tussen opsporing en toezicht. Zij menen in dit kader dat bij de uitoefening van toezichthoudende taken waarbij geen vermoeden van een strafbaar feit bestaat, aan het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner zwaardere eisen moeten worden gesteld dan aan een optreden waarbij dat vermoeden wel aanwezig is.

In de lijn van de opvatting van deze leden is in het onderhavige

wetsvoorstel slechts in een beperkt aantal gevallen voorzien in de bevoegdheid tot het binnentreden zonder toestemming van de bewoner in het kader van de uitoefening van toezichthoudende taken. Enkel in de gevallen dat een goede handhaving of uitvoering van de wet slechts verzekerd is indien ter uitoefening van het toezicht ook woningen zonder toestemming van de bewoner betreden kunnen worden, is voorzien in een dergelijke bevoegdheid. Dit is bij voorbeeld het geval indien het toezicht gericht is op het tegengaan van een mogelijk in een woning aanwezig gevaar voor personen, dieren of goederen. Indien in het kader van de toezichtsuitoefening een dergelijke bevoegdheid aanwezig is, zal de reden waarom het toezicht in het concrete geval wordt uitgeoefend – als onderdeel van die taakuitoefening – een rol spelen bij de afweging van het belang waarmee het binnentreden is gediend en het belang van het beschermen van het huisrecht. Daarbij zal – zoals deze leden terecht stellen – het toezichthoudende belang extra zorgvuldig moeten worden meegewogen.

Wij wezen er reeds op dat bij het binnentreden zonder toestemming in het kader van het opsporen van strafbare feiten de aard van het vergrijp dat tot binnentreden noodzaakt, een rol speelt.

In het kader van de toetsing aan het redelijkheidscriterium is het mogelijk dat in redelijkheid niet tot de uitoefening van de binnentredingsbevoegdheid zonder toestemming van de bewoner kan worden besloten indien het doel van de binnentredingsbevoegdheid slechts met behulp van een zeer grote inbreuk op het huisrecht is te bereiken terwijl het belang dat daarmee gediend is niet tegen die inbreuk opweegt. De leden van de PvdA-fractie vragen om een onderbouwing van het begrip «een zeer grote inbreuk».

Een situatie als hierboven bedoeld kan zich voordoen indien een ambtenaar in het kader van zijn toezichthoudende taak inzage wenst te hebben in bepaalde documenten en weliswaar bevoegd is om daartoe een woning zonder toestemming van de bewoner binnen te treden maar daarvan afziet omdat de bewoner niet aanwezig is en hem ter ore is gekomen dat gelijke documenten zijn in te zien in het kantoor, niet zijnde een woning, waar de betrokkene werkzaam is. Het belang toezicht uit te oefenen weegt dan niet op tegen het belang betrokkene in zijn huisrecht te beschermen nu dat toezichthoudende belang ook gediend kan worden op een wijze waarbij het huisrecht niet in het geding is. Indien de ambtenaar desalniettemin zich door middel van braak de toegang tot de woning zou verschaffen, zou dat gezien het belang dat daarmee gediend is een onevenredig grote inbreuk op het huisrecht opleveren.

Voorts vragen deze leden om een verduidelijking met betrekking tot de opmerking in de memorie van toelichting dat in het kader van de toetsing aan het redelijkheidscriterium het onderzoek waarvoor wordt binnentreden beperkt kan blijven tot «enkele gedeelten van de woning».

Het ligt in de rede dat indien wordt binnentreden in verband met de inbeslagneming van een specifiek voorwerp, de opsporingsambtenaar na de vondst van dit voorwerp, zal afzien van een verder onderzoek in de woning. Het onderzoek kan dan beperkt blijven tot de gedeelten van de woning die moesten worden betreden ten einde dat voorwerp op te sporen.

Voorts vragen de leden van de fractie van de PvdA om een nadere beschouwing omtrent het in de specifieke wetten toegevoegde redelijkheidscriterium in verhouding tot het redelijkheidscriterium in artikel 9 van de Algemene wet.

Het redelijkheidscriterium, genoemd in artikel 9, speelt een rol in het kader van de daadwerkelijke machtsuitoefening ten einde de woning te kunnen binnentreden («zich de toegang tot of de doorgang in de woning te verschaffen»). Alvorens de binnentredende ambtenaar zich met behulp

van de politie de toegang verschaft, dient hij op grond van artikel 9 de bewoner in de gelegenheid te hebben gesteld vrijwillig mee te werken. Dit betekent bij voorbeeld dat de ambtenaar die wil binnentreden zich de moeite moet getroosten om met de bewoner in contact te komen, bij voorbeeld door aan te bellen of op de deur te kloppen. Indien de bewoner meewerkt is er geen sprake van toestemming van de bewoner maar gedoogt deze de bevoegdheidsuitoefening van de binnentredende ambtenaar teneinde geweldpleging te voorkomen. Indien de bewoner niet aanwezig is of zijn medewerking weigert te verlenen, kan er aanleiding zijn de toegang tot de woning te forceren. Het redelijkheidscriterium van artikel 9 wordt begrensd door het doel van het binnentreden. Indien het belang dat met het binnentreden gediend is niet opweegt tegen het belang zich met geweld de toegang tot de woning te verschaffen, zal de binnentredende ambtenaar ervan moeten afzien geweld te gebruiken. Aan de andere kant geldt dat indien het opsporingsbelang noodzaakt tot een directe binnentreding van de woning, de ambtenaar zich terstond (desnoods met behulp van de sterke arm) de toegang zal kunnen verschaffen en hij de bewoner niet eerst tot medewerking behoeft uit te nodigen. Uit het bovenstaande volgt dat het redelijkheidscriterium, bedoeld in artikel 9, zich richt tot de binnentredende ambtenaar en niet tot degene die de machtiging verleent, zoals deze leden veronderstellen.

Het redelijkheidscriterium, zoals voorgesteld ter zake van de binnentredingsbepalingen in de bijzondere wetten, richt zich weliswaar eveneens tot de binnentredende ambtenaar. Deze bestrijkt meerdere aspecten van het binnentreden dan de daadwerkelijke machtoefening ten einde zich de toegang te verschaffen. Dit criterium ziet immers eveneens op de vraag of in concreto wel gebruik moet worden gemaakt van de bevoegdheid tot het binnentreden zonder toestemming van de bewoner, en, zo ja, op welke wijze deze bevoegdheid zal worden uitgeoefend.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van de PvdA in welke mate de Algemene wet rekening houdt met de opkomst van de zogenaamde «telewerken» wijzen wij erop dat de ontwikkelingen op het terrein van de telewerken geen invloed hebben op de inhoud van het begrip «woning». Het binnendringen in een woning veronderstelt immers een fysieke vorm van het binnendringen; indien bij voorbeeld via het netwerk een gegevensverstrekking plaatsvindt aan de bewoner van de woning, kan niet gesproken worden van een binnendringen in deze woning. Het bij Koninklijke boodschap van 16 mei 1990 bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van het Wetboek van Strafvordering in verband met de voortschrijdende toepassing van informatietechniek (Wet computercriminaliteit) (Kamerstukken II, 1989–1990, 21 551) bevat voorschriften ter bescherming van dit gegevensverkeer. Deze voorschriften vinden geen grond in de bescherming van het huisrecht maar in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger. Wij willen er daarnaast op wijzen dat in het onderhavige wetsvoorstel – in tegenstelling tot hetgeen deze leden menen – geen ruimere bevoegdheid tot het binnentreden in woningen wordt vastgelegd dan de Algemene wet beoogt. Binnentredingsbepalingen in bijzondere wetten die betrekking hebben op plaatsen die geen woningen kunnen omvatten en evenmin vallen onder de reikwijdte van artikel 12 van de Algemene wet, zijn in het onderhavige wetsvoorstel buiten beschouwing gelaten. Het betreden van dergelijke plaatsen valt immers buiten het kader van de Algemene wet en het daarmee verband houdende aan de orde zijnde wetsvoorstel. Hieraan doet niet af dat in het kader van de aanpassing van de binnentredingsbepalingen in de bijzondere wetten aan de voorschriften van de Algemene wet, alle bepalingen zijn geharmoniseerd waarin een bevoegdheid tot het binnentreden wordt toegekend die (mede) woningen kan omvatten dan wel die een bevoegdheid tot het binnentreden in een woning zonder

toestemming van de bewoner juist uitsluiten. In dat kader wordt in sommige bepalingen gesproken over het binnentreden van bedrijfsruimten dan wel kantoorpanden. Deze ruimten c.q. panden vallen echter slechts onder de werking van de Algemene wet en het onderhavige wetsvoorstel voor zover zij voldoen aan het begrip «woning».

Hulp van de sterke arm bij het binnentreden

De leden van de PvdA-fractie vragen of tegenover het recht om hulp in te roepen ook de plicht staat tot het verlenen van die hulp en in welke gevallen op dit punt een conflict kan ontstaan.

Het recht van personen om met behulp van de sterke arm zich de toegang tot een woning te verschaffen zou illusoir zijn indien daar tegenover niet een verplichting zou bestaan van de sterke arm deze hulp daadwerkelijk te verlenen. Indien daarom op grond van artikel 9 van de Algemene wet dan wel artikel 146 van het Wetboek van Strafvordering een dergelijk verzoek wordt gedaan, dient in beginsel zo spoedig mogelijk aan dit verzoek te worden voldaan. Daarbij zal wel rekening moeten worden gehouden met de beschikbare personele capaciteit bij het betrokken politiekorps. Indien de begeleiding van de ambtenaar op het tijdstip dat deze wenst binnen te treden ernstige problemen oplevert in de personele bezetting bij dat korps terwijl het belang waartoe binnen getreden wordt het toelaat dat op een later tijdstip tot binnentreden wordt overgegaan, ligt het in de rede dat het binnentreden wordt uitgesteld. Wij gaan ervan uit dat betrokkenen in goed overleg tot een oplossing kunnen komen en menen dat de eventuele conflicten waarop de leden van de PvdA-fractie doelen, zich slechts zeer zelden zullen voordoen.

ARTIKELSGEWIJS

Algemeen

Bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel is met betrekking tot de indeling en de opzet van het wetsvoorstel zoveel mogelijk de lijn gevolgd die bij de aanpassingswetgeving in het kader van de Algemene wet bestuursrecht is gevolgd. Dit vindt zijn reden in het gelijksoortige karakter van beide wetgevingsprojecten. Er is daarom ervan afgezien de oorspronkelijke wetsteksten te vermelden naast de gewijzigde teksten. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de fracties van het CDA en van de PvdA.

In de inleiding van het algemene deel van dit memorie van antwoord is reeds ingegaan op harmonisatie van de binnentredingsbepalingen in de diverse bijzondere wetten. Deze harmonisatie heeft ertoe geleid dat vele bepalingen zijn gewijzigd zonder dat een echte inhoudelijke wijziging heeft plaatsgevonden, dat wil zeggen zonder dat een wijziging is aangebracht in de omvang van de binnentredingsbevoegdheid dan wel in de aanwijziging van de tot binnentreden bevoegde personen. In de toelichting bij deze bepalingen is daarom ook volstaan met de opmerking, waarnaar deze leden refereren.

HOOFDSTUK I

Artikel 3

Onderdeel A

De artikelen 10 en 11, tweede lid, van de Algemene wet zijn op het proces-verbaal van de plaatsopneming of bezichtiging van overeenkomstige toepassing verklaard ten einde buiten twijfel te stellen dat niet zowel een dergelijk proces-verbaal als een – wat inhoud betreft vrijwel overeenkomend – schriftelijk verslag omtrent het binnentreden als bedoeld in de Algemene wet, moet worden opgesteld. Dit brengt mee dat het proces-verbaal van de plaatsopneming of bezichtiging zowel moet voldoen aan de voorschriften van de artikelen 10 en 11 van de Algemene wet als aan de voorschriften van artikel 226 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Gezien de vrijwel overeenkomende inhoud van deze voorschriften zal een dergelijke samenloop van vormvoorschriften in de praktijk geen problemen opleveren.

Het bovenstaande geldt mutatis mutandis voor het procesverbaal van beslag, bedoeld in artikel 444, het procesverbaal van gijzeling, bedoeld in artikel 602, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering alsmede het proces-verbaal, bedoeld in de artikelen 192 en 318 van het Wetboek van Strafvordering.

Onderdelen B en C

De vertegenwoordigingsbevoegdheid voor de gemeentepolitie is uitgebreid als gevolg van het vervangen van de politieambtenaar van lagere rang die tevens de vervanger is van de korpschef van de gemeentepolitie door een adjudant of een brigadier als functionaris die de deurwaarder kan vergezellen. Bij de rijkspolitie heeft deze uitbreiding plaatsgevonden door toevoeging van de opperwachtmeester van dienst aan het rijtje van functionarissen dat bevoegd is de deurwaarder te vergezellen. Deze uitbreiding komt getalsmatig neer op ongeveer 8 000 manschappen.

De kring van functionarissen die aanvankelijk in artikel 444 vertegenwoordigingsbevoegd waren verklaard, leverde problemen op omdat het in de praktijk nog al eens voorkwam dat op het tijdstip dat een deurwaarder beslag wilde leggen, geen van de in dat artikel genoemde functionarissen aanwezig waren en geen beroep kon worden gedaan op andere politiefunctionarissen van een lagere rang die wel aanwezig waren. De deurwaarder zag zich in dergelijke gevallen genoodzaakt op een later tijdstip weer terug te komen. Wij menen dat deze beperkte vertegenwoordigingsbevoegdheid bij politiekorpsen een onnodige hinder oplevert in de uitoefening van de functie van een deurwaarder. De reikwijdte van het artikel is op verzoek van de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders in bovengeschetste zin uitgebreid.

Onderdeel D

Als gevolg van de aanpassing van artikel 66 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zal de specifieke regeling met betrekking tot het in gijzeling stellen van een schuldenaar op de beurs – zoals de leden van de CDA-fractie ook veronderstellen – komen te vervallen. Artikel 12 van de Algemene wet bevat een limitatieve omschrijving van bijzondere plaatsen, niet zijnde woningen, waarbij het binnentreden aan bijzondere voorschriften wordt onderworpen. De beurs valt buiten de reikwijdte van dit artikel. Er is geen reden meer ter zake van de bescherming die bij het binnentreden wordt geboden, een onderscheid te maken tussen het betreden van de beurs en het betreden van andere plaatsen niet zijnde

woningen, waarbij bij voorbeeld gedacht kan worden aan het betreden van bedrijfsruimten of werkplaatsen.

Artikel 4

De leden van de PvdA-fractie vragen of het systeem van het Wetboek van Strafvordering inhoudt dat aan het daarin opgenomen dwangmiddel van het binnentreden zonder toestemming van de bewoner scherpere eisen worden gesteld dan in de Algemene wet, aangezien het genoemde dwangmiddel naast «redelijkheid» is onderworpen aan andere ongeschreven beginselen als «subsidiariteit, proportionaliteit en gematigdheid».

De door de leden van deze fractie aangehaalde ongeschreven rechtsbeginselen gelden ten aanzien van iedere bevoegdheiduitoefening en dus niet enkel ten aanzien van de toepassing van de in het Wetboek van Strafvordering geregelde dwangmiddelen. De bescherming met betrekking tot het binnentreden zonder toestemming van de bewoner die de Algemene wet biedt is daarom ook niet van een ander niveau dan die het Wetboek van Strafvordering biedt. Wel is ervoor gekozen het redelijkheidscriterium bij de binnentredingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering niet te expliciteren zoals bij de binnentredingsbepalingen in de bijzondere wetten is gebeurd. Omdat in het Wetboek van Strafvordering diverse dwangmiddelen zijn geregeld ten aanzien waarvan het redelijkheidscriterium geldt zonder dat dit uitdrukkelijk is bepaald, zou het in strijd zijn met het systeem van dit wetboek indien ten aanzien van slechts één van deze dwangmiddelen het redelijkheidscriterium uitdrukkelijk als voorwaarde in de wet zou worden opgenomen. Het gevaar is dan immers niet denkbeeldig dat a contrario gesteld wordt dat dit beginsel niet meer geldt met betrekking tot de andere dwangmiddelen.

Artikel 5

De in artikel 20 van de Wet op de economische delicten (Stb. 1950, K258) opgenomen binnentredingsbevoegdheid is slechts redactioneel aangepast in het onderhavige wetsvoorstel. Evenals de binnentredingsbevoegdheden, geregeld in artikel 30y van de Wet op de kansspelen (Stb. 1964, 483), artikel 28 van de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40) en artikel 48 van de Wet wapens en munitie (Stb. 1986, 41), is de bevoegdheid inhoudelijk niet gewijzigd omdat de toetsing aan de criteria, vermeld in paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting, daartoe geen aanleiding gaven.

Artikel 7

De wijziging van artikel 27ij van de Wet op de kansspelen brengt mee dat de aldaar geregelde binnentredingsbevoegdheid niet in haar algemeenheid geldt ten aanzien van elke plaats met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Als een nadere beperking op deze bevoegdheid geldt immers ook dat het moet gaan om een plaats waar een speelcasino met een vergunning op basis van artikel 27p van de wet wordt georganiseerd. Dit is een nadere beperking van de binnentredingsbevoegdheid aangezien over het algemeen bij het binnentreden in het kader van toezichtsuitoefening geldt dat elke plaats met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner kan worden betreden. Zoals gezegd gaat het in dit voorschrift om een vorm van toezichtsuitoefening en niet – zoals de leden van de CDA-fractie vragen – om het opsporen van strafbare feiten.

HOOFDSTUK II

Artikelen 1 en 8

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie merken wij op dat voor de verwijzing naar artikel 8 moet worden gelezen «artikel 9» (te weten de wijziging, voorgesteld ten aanzien van artikel 128 van de Gemeentewet). Ter zake van artikel 1 is met name de toelichting bij artikel 9, onderdeel c, van belang (een nieuw artikel 150a).

Artikel 5

In artikel 20 van de Brandweerwet (Stb. 1985, 87) is de tweede volzin van het zesde lid naar het eerste lid overgebracht. Dit is gebeurd omdat daarmee – overeenkomstig andere binnentredingsbepalingen – de vergoedingsbevoegdheid van de binnentredende ambtenaar in hetzelfde lid is opgenomen als waarin de bevoegdheid tot binnentreden zelf is geregeld.

Artikel 9

Onderdelen A en B

De betekenis van de toevoeging «onverminderd het bepaalde in artikel 3, eerste lid, van de Algemene wet» houdt in dat hoewel in artikel 128, tweede lid, van de Gemeentewet het orgaan dat tot toepassen van bestuursdwang bevoegd is, expliciet bevoegd wordt verklaard tot het geven van een machtiging als bedoeld in artikel 2 van de Algemene wet, dit de toepasselijkheid van artikel 3, eerste lid, van de Algemene wet niet uitsluit. Naast dit orgaan zijn dus eveneens de procureur-generaal bij het gerechtshof, de officier van justitie en de hulpofficier van justitie bevoegd tot het afgeven van een machtiging ten behoeve van het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner.

Onderdeel C

De leden van de PvdA-fractie vinden de formulering van het voorgestelde artikel 150a ruim gekozen aangezien de groep van personen aan wie de bevoegdheid kan worden toegekend onbegrensd is. Voorts menen zij dat de binnentreding, vereist in verband met de zorg voor de nakoming van een voorschrift, op zichzelf niet voldoende is.

De groep van personen die bevoegd zijn woningen binnen te treden zonder toestemming van de bewoner is – in tegenstelling tot hetgeen deze leden menen – niet onbegrensd aangezien bij de verordening waarbij de uitoefening van de desbetreffende zorg is geregeld, eveneens zal zijn voorzien in de aanwijzing van de (categorie van) personen die met de uitoefening van de zorg zijn belast en tot het binnentreden bevoegd zijn. Daarbij geldt tevens dat de kring van personen beperkt is tot personen die belast zijn met de zorg voor de nakoming van een voorschrift van een specifieke, in artikel 150a aangegeven, verordening. Het binnentreden is alleen geoorloofd indien de toezichthoudende zorg strekt tot handhaving van de openbare orde of veiligheid dan wel geschied in verband met de bescherming van het leven of de gezondheid van personen en deze zorg het binnentreden vereist. Hiermee wordt de lijn gevolgd die in paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting bij dit wetsvoorstel is uiteengezet. Het feit dat toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van een voorschrift van een verordening biedt op zich dus niet voldoende rechtvaardiging om een woning zonder toestemming van de bewoner binnen te treden.

HOOFDSTUK VI

Artikel 1

De leden van de fractie van de PvdA vragen aan welke gevallen, anders dan in geval van een noodsituatie, wordt gedacht bij het veilig en zonder beschadiging afmeren van schepen waarvoor zonder toestemming van de bewoner woongedeelten moeten kunnen worden betreden.

Deze gevallen moeten worden gezocht in de sfeer van de bescherming van waterstaatswerken en dus – sinds het totstandkomen van de Scheepvaartverkeerswet (Stb. 1988, 352) – niet mede in die van de handhaving van regels ten behoeve van het scheepvaartverkeer. De concrete behoefte aan het betreden van ook woongedeelten zonder toestemming van de bewoner houdt verband met de wijze van inrichting van de schepen zoals die voor de kleine beroepsvaart en pleziervaart worden gebruikt. Veelal staan van die schepen de stuurhut en het eigenlijke woongedeelte via een trap of anderszins in open verbinding met elkaar. Uit de praktijk is gebleken dat die omstandigheid op zich reeds voor de rechter reden is tot het oordeel dat een betreden van de stuurhut mede moet worden aangemerkt als het betreden van het woongedeelte. De praktische noodzaak tot het betreden van de stuurhut doet zich bij voorbeeld voor in een geval als bedoeld in artikel 4 van de wet. Die bepaling voorziet namelijk in de bevoegdheid om na een schadevaring, in het geval dat voor de schade geen betaling is verricht of zekerheid is gesteld, het voortzetten van die reis te beletten. Ook kan het noodzakelijk zijn in dat kader de stuurhut te betreden ten einde de oorzaak na te gaan en daartoe het stuurmechanisme en navigatie te onderzoeken.

Artikel 2

De leden van de fractie van de PvdA willen weten waarom in artikel 7 van de Waterstaatswet 1900 (Stb. 176) een bevoegdheid wordt verleend woningen zonder toestemming van de bewoner te betreden ten einde de toestand van waterstaatswerken te onderzoeken. Zij menen dat de woorden «toestand» en «onderzoeken» een onvoldoende afgrenzing van de binnentredingsbevoegdheid vormen.

Indien een woning bouwkundig een onderdeel vormt van een waterstaatswerk dient het mogelijk te zijn ten behoeve van het onderhoud aan dat werk de woning te betreden. Van deze bevoegdheid mag geen lichtvaardig of willekeurig gebruik worden gemaakt; het binnentreden zonder toestemming van de bewoner is alleen gerechtvaardigd indien het belang waartoe binnentreden wordt opweegt tegen het belang van het beschermen van het huisrecht. Overigens kende het aanvankelijke artikel 7 van de Waterstaatswet het criterium «de toestand van waterstaatswerken te onderzoeken» ook al.

Artikel 6

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de PvdA naar de nauwkeurige betekenis van artikel 25 van de Vervoersnoodwet (Stb. 1962, 571) merken wij het volgende op. Het redelijkheidscriterium brengt niet mee dat van te voren vast moet staan van welke specifieke documenten men inzage wil vorderen. Deze wetenschap zal immers ook niet altijd bij het binnentreden voorhanden zijn. Wel dient de bevoegdheid om van alle bescheiden inzage te vorderen proportioneel te worden uitgeoefend en mag niet van meer bescheiden inzage worden gevorderd dan noodzakelijk is ten behoeve van de taakvervulling van de binnentredende ambtenaar.

HOOFDSTUK X

Artikel 8

De leden van de fractie van het CDA vragen of de wijziging van artikel 63 van de Drank- en Horecawet (Stb. 1964, 386) niet leidt tot een verruiming van de binnentredingsbevoegdheid ten opzichte van de oorspronkelijke bepaling.

Door de toevoeging van «met inbegrip van woongedeelten» in het eerste lid, onderdeel a, van dit artikel wordt geen ruimere binnentredingsbevoegdheid gecreëerd omdat ervan wordt uitgegaan dat het huidige voorschrift de bevoegdheid impliceert woningen binnen te treden zonder toestemming van de bewoner ten einde toezicht uit te oefenen op verstrekkingen van alcoholhoudende drank.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales