

Vergaderjaar 1993-1994 Nr. 259a

19 073

Algemene wet op het binnentreden

22 539¹

Wijziging van binnentredingsbepalingen

22 553 (R 1427)²

Wijziging van de Schepenwet, de Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart, de Marinescheepsongevallenwet en de Wet behoud scheepsruimte met betrekking tot binnentredingsbepalingen

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE³

Vastgesteld: 31 maart 1994

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

1. Algemeen

De leden van de fracties van **CDA**, **PvdA**, **D66** en **SGP** hadden met belangstelling kennis genomen van bovengenoemde wetsvoorstellen. Zij toonden waardering voor de zorgvuldige behandeling die deze wetsvoorstellen in de Tweede Kamer hadden verkregen. Op een aantal punten hadden deze leden echt nog behoefte aan verduidelijking.

In verband met de toepasselijkheid van de hiervoor gestelde regelgeving namen de leden van de **CDA**-fractie aan dat deze algemene wet steeds van toepassing zal zijn, tenzij expliciet in een bijzondere wet van de inhoud van deze algemene wet is afgeweken. Mocht derhalve op enig moment blijken van een thans niet voorziene vorm van frictie op enig onderdeel tussen een bijzondere wet en de hier aan de orde zijnde algemene wet dan zou, zo namen deze leden aan, in tegenstelling tot het normale uitgangspunt waarbij een *lex specialis* voor een *lex generalis* gaat, toch deze algemene wet voorgaan.

Op enige plaatsen in de memorie van toelichting wijzen de bewindslieden erop dat binnentreden zonder inachtneming van de terzake toepasselijke voorschriften, zoals neergelegd in het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel, kan leiden tot de uitsluiting van het aldus onrechtmatig verkregen bewijsmateriaal in het daarop volgende strafproces. Geldt dat in beginsel voor alle in het wetsvoorstel neergelegde voorschriften, of kan terzake nog een onderscheid worden gemaakt naarmate het betreffende voorschrift meer het karakter heeft van een waarborgnorm, dan slechts aangemerkt dient te worden als een instructienorm? Als voorbeeld het gestelde in artikel 11, tweede lid waarin

¹ Het vorige stuk inzake dit wetsvoorstel is verschenen onder EK nr. 260, vergaderjaar 1993-1994.

² Het vorige stuk inzake dit wetsvoorstel is verschenen onder EK nr. 258, vergaderjaar 1993-1994.

³ Samenstelling:

Fleers (CDA), Glasz (CDA), Wagemakers (CDA), (voorzitter), Mastik-Sonneveldt (PvdA), Van Veldhuizen (PvdA), Glastra van Loon (D66), Vrisekoop (D66), Heijne Makkreel (VVD), Talsma (VVD), Bolding (Groenlinks), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF), Veling (GPV).

melding wordt gemaakt van toezending van een verslag uiterlijk op de vierde dag na die, waarop in de woning is binnentreden.

Stel het geval waarin door achteloosheid de betreffende termijn zou zijn verstreken en uitreiking van het betreffende verslag eerst op de zesde dag zou hebben plaatsgevonden. Naar de indruk van deze leden zou zo'n fout dan niet onmiddellijk dienen te leiden tot uitsluiting van het betreffende bewijsmateriaal.

De leden van de **PvdA**-fractie zouden bij een wetsvoorstel als 22 539 graag nog aandacht willen vragen voor de in de Tweede Kamer bij de mondelinge behandeling gedane suggestie om naast de tekst van het voorstel de te wijzigen teksten af te drukken. Dit zou de bestudering van een dergelijk voorstel aanmerkelijk vereenvoudigen.

De leden van de fractie van **D66** konden zich niet aan de indruk onttrekken dat in deze wet op veel punten enigszins voorbij wordt gegaan aan de praktijk. Veelal is binnentreden in het kader van de opsporing pas een probleem als een bewoner zich daartegen verzet. Het zijn wel uitzonderingsgevallen. Ook zonder last laten de meeste bewoners een opsporingsambtenaar zonder probleem toe in hun woning. De wetsvoorstellen geven echter de meest uitgebreide regeling voor een normale situatie, terwijl juist voor extreme situaties, waarin bewoners zich verzetten of wordt binnentreden zonder last van hogerhand als die last niet kan worden afgewacht, de regeling aanzienlijk vrijer is. Dat is, aldus deze leden, niet te voorkomen zij het dat in dergelijke noodsituaties achteraf een veel zwaardere toets voor de redelijkheid van het binnentreden zou moeten gelden. Graag zouden zij daarover het standpunt van de minister vernemen.

De leden van de fractie van **D66** konden zich niet aan de indruk onttrekken dat dit nu typisch wetsvoorstellen zijn waarin van alles en nog wat keurig juridisch geregeld wordt, maar waarin met de praktijk van alle dag weinig rekening is gehouden. De meeste regelingen gaan over situaties die heel weinig voorkomen. De meest voorkomende situaties worden te summier geregeld.

Uit het bovenstaande hoeft niet te worden afgeleid dat de leden hier aan het woord niet positief zouden staan tegenover wetsvoorstellen als de onderhavige. Zij ondersteunden van harte dat er een regeling komt voor dit onderwerp waaraan iedereen zich kan houden en waaraan bepaalde handelingen kunnen worden getoetst.

2. Binnentreden met en zonder toestemming

De leden van de **CDA**-fractie memoreerden dat op blz. 5 van de nadere memorie van antwoord (kamerstukken Tweede Kamer 19 073, nr. 9) de bewindslieden stelden dat indien degene die wenst binnen te treden van tevoren weet of er ernstig rekening mee moet houden dat de bewoner van het pand slechts een vreemde taal kent en de Nederlandse taal niet beheerst, hij aan de hand van een folder of een ander schriftelijk stuk duidelijk zal (dienen te) maken in welke hoedanigheid en voor welk doel hij wenst binnen te treden en hem zal (dienen te) vragen of hij mag binnentreden. Mochten deze leden uit deze alinea afleiden dat de bewindslieden er zorg voor zullen dragen dat voor de meest relevante talen een zodanig schriftelijk stuk in standaardvorm zal worden opgesteld zodat dat door de betreffende personen, vaak ambtenaren, zo nodig kan worden benut.

Op blz. 7 van de nota naar aanleiding van het eindverslag (kamerstukken Tweede Kamer, 19 073, nr. 13) delen de bewindslieden mee dat zij

zullen nagaan of, en zo ja in welke mate, in de praktijk behoefte bestaat aan een binnentredingsbepaling ter uitoefening van de algemene politietaak. De betreffende binnentredingsbepaling zou dan zo nodig in de Politiewet kunnen worden opgenomen. Waartoe heeft een en ander geleid?

De leden hier aan het woord begrepen niet waarom in artikel 2, tweede lid het niet benodigd zijn van een machtiging voor de betreffende gerechtsdeurwaarder uitsluitend is voorzien in het geval van het leggen van conservatoir beslag. De terzake aangevoerde grond dat juist in die situatie er vaak sprake zou zijn van een spoedeisend belang sprak deze leden niet aan. Bij andere beslagen bijvoorbeeld in de sfeer van executie speelt in de praktijk vaak precies dezelfde noodzaak tot spoed.

Is inmiddels het in het tweede lid van artikel 2 bedoelde model van een schriftelijke machtiging gereed en zo ja, kan zulks dan ook in afschrift aan de Eerste Kamer worden toegezonden?

In artikel 3, eerste lid is voorzien dat bevoegd tot het geven van een machtiging tot binnentreden zijn:

- a. de procureur-generaal bij het gerechtshof;
- b. de officier van justitie;
- c. de hulpofficier van justitie.

Bij de twee laatstgenoemde personen gaat het binnen ieder arrondissement in feit om tientallen personen. Zo niet echter de procureur-generaal bij het gerechtshof. Daarvan is er in ieder ressort slechts één. Is zulks ook door de bewindslieden beoogd? Betekent de aanduiding van procureur-generaal in het derde lid dat ook alle advocaten-generaal werkzaam bij het betreffende gerechtshof de betreffende machtiging kunnen geven? Waaruit is dat af te leiden?

Indien dat niet de bedoeling is, waarom hebben dan de betreffende personen die als advocaat-generaal optreden terzake minder bevoegdheden dan een willekeurige hulpofficier van justitie?

Het was de leden van de **PvdA**-fractie opgevallen, dat in artikel 7, eerste en tweede lid, de uitzonderingsmogelijkheid op de hoofdregel, dat niet tussen middernacht en 6 uur 's morgens zonder toestemming, respectievelijk bij afwezigheid van de bewoner, wordt binnengetroden, wordt omschreven met «voorzover dit dringend noodzakelijk is». Dit kwam hun nogal vaag voor, zeker in vergelijking met de vergelijkbare, maar veel explicieter omschreven, uitzonderingsbepalingen in artikel 1, tweede lid en artikel 2, vierde lid. Dient bij «dringend noodzakelijk» gedacht te worden aan omstandigheden als bedoeld in de aangehaalde leden van de artikelen 1 en 2, of dient daar iets anders onder verstaan te worden?

De wetsvoorstellen lijken, aldus de leden van de fractie van **D66**, allen uit te gaan van de impliciete veronderstelling dat de bewoner van een woning, tegen wiens toestemming wordt binnengetroden, ook degene is die wordt verdacht van het strafbare feit waarvoor het binnentreden noodzakelijk is.

De leden vroegen aandacht voor het feit dat dit lang niet altijd het geval is. Zouden in die gevallen niet zwaardere eisen moeten worden gesteld aan de zorgvuldigheid waarmee het binnentreden gepaard kan gaan? Zo konden deze leden zich voorstellen dat partners niet altijd volledig op de hoogte zijn van het wel en wee van degene die verdacht is van de zaken waarvoor het binnentreden noodzakelijk wordt geacht.

In het verlengde van het vorige punt leek het de leden hier aan het woord verstandig aandacht te vragen voor een punt dat tot op heden geheel genegeerd is, namelijk dat het bij het binnentreden in de meeste gevallen niet om de enkele verdachte bewoner gaat, maar dat zich veelal

in een woning meer bewoners bevinden. Een typisch voorbeeld is de bijzonder extreme vorm van binnentreden bij de aanhouding van een verdachte door een arrestatieteam. Leden van het team, zo stelden deze leden zich dat beeldend voor, trappen de deur in, vatten vader in de kraag, nemen hem mee en laten moeder met kinderen geheel ontredderd achter. Men realiseert zich kennelijk onvoldoende dat het binnentreden met een overmacht aan politiepersoneel een bijzonder traumatische gebeurtenis is. Tegen een verdachte is het veelal goed te rechtvaardigen op grond van de ernst van het strafbare feit waarvan hij verdacht wordt, maar voor de overige bewoners, en met name voor kinderen, zou het passen enige nazorg te plegen. Het leek de leden hier aan het woord verstandig hiervoor aandacht te vragen, waarbij kan worden verwezen naar de rapporten van de Nationale Ombudsman inzake het binnentreden door de politie (zie daaromtrent het verslag van de Nationale Ombudsman over 1992, blz. 130 en verder).

Van de hierboven geschetste nazorg kan een preventief effect uitgaan. De – overigens schaarse – literatuur laat zien dat aanhoudingen in de hechtenis van een vader bij de kinderen vaak het effect heeft dat zij de vader gaan idealiseren en daardoor mogelijk in zijn criminele voetsporen gaan treden. Verwacht kan worden dat een voor kinderen traumatische aanhouding, dat effect kan versterken. Graag daarover het standpunt van de minister.

De leden van deze fractie zeiden bij de beoordeling van deze wetsvoorstellen op zoek te zijn gegaan naar de meest pikante vorm van binnentreden, namelijk het plaatsen van microfoons in het kader van gericht afluisteren. Valt die vorm van binnentreden onder het regime van artikel 7, tweede lid van de Algemene wet? Indien dat het geval is dan lijkt de regeling wel erg summier. Deze leden konden zich echter voorstellen dat in het wetsvoorstel op het directe afluisteren (kamerstukken Tweede Kamer 23 047) hiervoor een aparte regeling is opgenomen. Graag hierover een reactie van de minister.

De leden van de **SGP**-fractie zeiden ervan uit te gaan dat artikel 12 Grondwet van toepassing is op de civielrechtelijke executie. Zij vroegen of de Algemene wet op het binnentreden derhalve niet van toepassing zou moeten zijn in geval deurwaarders behoefte hebben aan binnentredingsbevoegdheden. Zij constateerden dat in artikel 2, tweede lid, is bepaald dat een gerechtsdeurwaarder die optreedt ter uitvoering van een rechterlijke uitspraak tot het leggen van conservatoir beslag géén machtiging behoeft tot binnentreden. Moet hieruit geconcludeerd worden dat een deurwaarder in alle andere gevallen wél een machtiging behoeft? Deze leden vroegen waarom er niet voor gekozen is om in artikel 3 onder degenen die bevoegd zijn tot het geven van een machtiging tot binnentreden, óók de rechter op te nemen.

Zij vroegen voorts hoe de verplichting voor de deurwaarder in artikel 444 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, dat hij zich, indien bij beslag wil leggen, bij het openen van de deuren, moet laten vergezellen van één der in het artikel genoemde politieambtenaren, moet worden beschouwd. Wat is de zin van deze bepaling in het licht van de Algemene wet op het binnentreden indien aangenomen moet worden dat de betrokken politieambtenaar van een machtiging zal dienen te zijn voorzien? Is indien de situatie van artikel 2, tweede lid Algemene wet zich voordoet –, dus geen machtiging voor de deurwaarder is vereist –, wél vereist dat hij zich bij het leggen van conservatoir beslag en hij daartoe een woning moet betreden, moet doen vergezellen van een politieambtenaar? De leden van de **VVD**-fractie zeiden zich bij deze vragen van de **SGP**-fractie aan te willen sluiten.

3. Legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden

In artikel 1, derde lid van de Algemene wet op het binnentreden staat, zo meenden de leden van de fractie van **D66**, een curiosum. In artikel 1 van dat artikel wordt geregeld dat degene die binnen wil treden zich moet legitimeren. In het tweede lid staan algemene uitzonderingen: n.l. in geval van gevaar voor de veiligheid van personen of goederen en ten aanzien van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten kan de legitimatie achterwege blijven. In het derde lid wordt dan een omschrijving gegeven van de eisen waaraan een legitimatiebewijs moet voldoen. Echter ook daarop wordt een uitzondering gegeven: voor de veiligheid van de binnentreders kan op het legitimatiebewijs de naam worden vervangen door een nummer. Als wordt bedacht in welke gevallen zo'n nummerlegitimatiebewijs nodig zou zijn, dan moet worden teruggekeerd naar het tweede lid, want verdachten die gevaar zouden kunnen opleveren voor de binnentreders zijn immers altijd ook degenen die verdacht worden van misdrijven waarop voorlopige hechtenis is toegelaten en tegenover wie de binnentreders zich niet behoeft te legitimeren. Is nu de uitzonderingsbepaling van het derde lid een lege huls of zijn er omstandigheden te bedenken waarop die uitzonderingsbepaling enige zelfstandige betekenis heeft?

4. Bijzondere plaatsen

De leden van de **CDA**-fractie wilden in dit verband weten of met de vergaderruimten in artikel 12 uitsluitend bedoeld zijn de plenaire zittingszalen van de betreffende vertegenwoordigende lichamen of ook de ruimten waarin commissievergaderingen plaatsvinden en/of vergaderingen van fracties.

5. De begrippen woning, bewoner en binnentreden

De leden van de **CDA**-fractie wilden vervolgens stilstaan bij het begrip «woning». De bewindslieden merkten op blz. 20 van de memorie van toelichting (kamerstukken Tweede Kamer, 19 073, nr. 3) op dat ook een tent of caravan als woning kan zijn ingericht. Op blz. 12 van de memorie van antwoord (kamerstukken Tweede Kamer 19 073, nr. 5) wijzen de bewindslieden erop dat ook een hotelkamer, zelfs indien deze maar voor één nacht door de betreffende gast wordt benut, voor die nacht als diens woning in de zin van de Algemene wet op het binnentreden aangemerkt kan worden. Kan die laatste redenering nu ook betrokken worden op voormelde tenten en caravans? Is het voor één nacht verblijven in een tent al voldoende om die tent voor de betrokkene voor die periode tot een woning te maken? Is derhalve ook bij optreden ten opzichte van personen die op een camping verblijven c.q. in een tent kamperen steeds een machtiging nodig? Deze leden herinnerden zich een bepaalde politie-actie waarbij opgetreden werd tegen illegaal kamperen. Zou daarvoor dan steeds een machtiging nodig zijn? Een en ander leek deze leden veel te ver gaan.

Dienen tot een woning uitsluitend gerekend te worden die ruimten die voor directe bewoningsdoeleinden zijn ingericht en worden benut en die van de buitenwereld kunnen worden afgesloten? Dient een open serre, een veranda, een overdekt terras en/of een ingesloten binnentuin tot de woning gerekend te worden?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling de in de schriftelijke stukken gevoerde discussie gevolgd over de verhouding tussen het huisrecht en het eventuele illegale karakter van de bewoning. In het algemeen konden zij zich vinden in de in die discussie door de

regering gevolgdde lijn. Daarbij blijft echter enigszins in het vage, wat nu in een concreet geval het huisrecht constitueert. Is dat nu de «bewoningswil» (memorie van toelichting blz. 20), die onmiddellijk kan blijken, dan wel het verloop van een zekere tijd van feitelijke bewoning (en zo ja, van hoeveel tijd?), zoals afgeleid zou kunnen worden uit de nadere memorie van antwoord, blz. 8 («de kraker die enige tijd ongemoeid is gelaten (is een) bewoner(s) die aanspraak op bescherming van het huisrecht (kan) maken»)?

De leden van de **SGP**-fractie constateerden dat in de wetsvoorstellen, evenmin als in de bestaande wetgeving, het begrip woning is gedefinieerd.

Uit de memorie van toelichting (blz. 20) blijkt dat voor de toepassing van de Algemene wet niet als woning dient te worden aangemerkt de rechtstreeks van buitenaf toegankelijke ruimte die uitsluitend wordt gebruikt voor de uitoefening van een beroep of bedrijf en binnenshuis in verbinding staat met een voor bewoning gebruikt gedeelte van hetzelfde gebouw. Dit standpunt wordt als volgt gemotiveerd: «Het zou oneigenlijk zijn ook voor het betreden van een zodanige ruimte als gevolg van de gekozen bouwwijze (bij voorbeeld een combinatie van een woning met een winkel of een praktijkruimte) de vereisten van de onderhavige regeling te laten gelden».

Deze leden stelden de vraag of in de geschetste en analoge situaties niet het gevaar bestaat dat op oneigenlijke gronden de wet buiten toepassing kan worden gelaten. Zij stelden zich de in de praktijk veelvuldig voorkomende situatie voor van een boerderij, waarbij woon- en bedrijfsgedeelte één geheel vormen en de toegang tot het woongedeelte wèl, maar de toegang tot het bedrijfsgedeelte niet en evenmin de inwendige toegang tot het woongedeelte is afgesloten. Moet in deze situatie aangenomen worden dat het bedrijfsgedeelte zonder toepassing van de wet betreden kan worden, maar dat ondanks de eventueel openstaande toegang tot het woongedeelte, voor het betreden van laatstgenoemd gedeelte toestemming gevraagd dient te worden en bij weigering van die toestemming een machtiging is vereist? Is dus in de geschetste situatie, ook al is dit feitelijk mogelijk, «zomaar» binnenlopen niet toegestaan?

6. Artikelen (19 073)

Artikel 5

De leden van de **PvdA**-fractie merkten op, dat in het gedrukte Eerste Kamerstuk van het voorstel in het derde lid van dit artikel, eerste volzin, ten onrechte «veronderstelt» in plaats van «verondersteld» staat. Zij zouden dit zonder meer voor een zetfout houden, ware het niet dat ook in het gewijzigd voorstel van wet (19 073, nr. 11) deze fout voorkomt.

De voorzitter van de commissie,
Wagemakers

De griffier van de commissie,
Hordijk