

Vergaderjaar 1997–1998

25 929

Wijziging van de Algemene wet op het binnentreden (opheffing machtigingsvereiste gerechtsdeurwaarders voor het zonder toestemming binnentreden in een woning)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 december 1997 en het nader rapport d.d. 6 maart 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 oktober 1997, no. 97.004723, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Algemene wet op het binnentreden (opheffing machtigingsvereiste gerechtsdeurwaarders voor het zonder toestemming binnentreden in een woning).

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 2 oktober 1997, nr. 97.004723, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij en in afschrift aan de Minister van Binnenlandse Zaken te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 december 1997, nr. W03.97.0629, bied ik U hierbij aan.

1. Ingevolge artikel 2, eerste lid, eerste volzin, van de Algemene wet op het binnentreden is voor het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner een schriftelijke machtiging vereist, tenzij en voorzover bij wet aan rechters, rechterlijke colleges, leden van het openbaar ministerie en burgemeesters de bevoegdheid is toegekend tot het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner.

Het wetsvoorstel strekt tot opheffing van het voor gerechtsdeurwaarders geldende vereiste van een schriftelijke machtiging voor het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner door toevoeging van «gerechtsdeurwaarders» aan de reeks van fuctionarissen die voor het binnentreden geen machtiging behoeven.

Voor dit voorstel worden in de memorie van toelichting in hoofdzaak de volgende twee argumenten aangevoerd:

- bij onderzoek is gebleken dat het machtigingsvereiste door de wijze waarop de regeling wordt toegepast niet veel extra bescherming aan het huisrecht geeft;*
- deurwaarders kunnen, ook bij het vervallen van het vereiste van een machtiging, niet willekeurig en lichtvaardig gebruik maken van de bevoegdheid tot binnentreden, nu zowel ingevolge artikel 9 van de Algemene wet op het binnentreden als ingevolge artikel 444 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (WRv) binnentreden slechts is toegestaan voorzover het doel daarvan dit redelijkerwijs vereist. Eenzelfde toetsing wordt ingevolge het tweede lid van artikel 444 verricht door de*

burgemeester dan wel de ambtenaar van politie door wie hij zich kan doen vertegenwoordigen, in wiens tegenwoordigheid bij afwezigheid van toestemming van de bewoner om binnen te treden de opening van de deuren en van het huisraad wordt gedaan.

Het eerste argument kan de Raad van State niet overtuigen, omdat daarmee immers nog niet de vraag is beantwoord of het machtigingsvereiste, indien het beter zou worden toegepast, de nodige extra bescherming zou kunnen bieden aan het huisrecht.

Het tweede argument komt de Raad evenmin overtuigend voor: ook de hier bedoelde regelgeving laat aan de deurwaarder immers nog een grote mate van beoordelingsvrijheid. Daar komt nog bij dat blijkens de toelichting thans wordt gezien of (de toepassing van) de regeling in artikel 444 WRv verbetering behoeft.

Het college geeft in overweging de argumentatie voor het voorstel te verruimen.

1. De Raad van State heeft in zijn advies opgemerkt dat de argumenten, die in de memorie van toelichting in hoofdzaak worden aangevoerd voor het opheffen van het voor gerechtsdeurwaarders geldende vereiste van een schriftelijke machtiging voor het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner, hem niet overtuigend voorkomen. De Raad van State heeft in overweging gegeven om de argumentatie voor het voorstel van wet te verruimen.

Wat het eerstvermelde argument betreft merk ik op dat dit niet geheel los kan worden gezien van de toenmalige behandeling in de Eerste Kamer van het voorstel voor een Algemene wet op het binnentreden. Bij die behandeling heeft het merendeel van de fracties bezwaren geuit met betrekking tot het voor gerechtsdeurwaarders, uitgezonderd het optreden ter uitvoering van een rechterlijke uitspraak tot het leggen van conservatoir beslag, gelden van een machtigingsvereiste voor het zonder toestemming binnentreden in een woning. Zo werd gevreesd dat de machtigingsprocedure, mede gelet op het feit dat gerechtsdeurwaarders vaak handelen ter uitvoering van een rechterlijke beslissing, slechts een formaliteit zou blijken te zijn. Met het oog hierop heeft mijn toenmalige ambtsvoorganger toegezegd dat de Algemene wet op het binnentreden wat de positie van de gerechtsdeurwaarders betreft reeds binnen een jaar na inwerkingtreding zou worden geëvalueerd. Voorts heeft hij de Eerste Kamer toegezegd dat een wetswijziging ter hand zou worden genomen, indien uit deze evaluatie zou blijken dat de bezwaren van de Eerste Kamer gegrond zouden zijn.

Uit laatstbedoelde evaluatie is, zoals in de memorie van toelichting al is vermeld, gebleken dat het machtigingsvereiste door de wijze waarop de regeling wordt toegepast niet veel extra bescherming van het huisrecht geeft. In het op de evaluatie betrekking hebbend rapport is vermeld dat het vereiste in de huidige praktijk weinig toevoegt en dat in verschillende gevallen gebleken is dat het verlenen van een machtiging een formaliteit is. Deze bevindingen vormen, in samenhang met bovenvermelde aanleiding voor de evaluatie en de door mijn ambtsvoorganger aan de uitkomst van die evaluatie verbonden consequenties, de aanleiding voor het voor gerechtsdeurwaarders opheffen van het machtigingsvereiste.

Van belang acht ik het dat hierdoor geenszins de weg vrij is gemaakt voor een lichtvaardig gebruik door gerechtsdeurwaarders van de aan hen bij de wet toegekende bevoegdheden tot binnentreden. Ingevolge artikel 444 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering en artikel 9 van de Algemene wet op het binnentreden is de gerechtsdeurwaarder onverminderd gehouden om voorafgaand aan het binnentreden het met binnentreden gedurende belang af te wegen tegen het belang van bescherming van het huisrecht. Ook de toetsing in dezelfde zin, die ingevolge artikel 444 voormeld wordt verricht door de burgemeester of de hulpofficier van justitie die de gerechtsdeurwaarder bij het binnentreden vergezelt, voorkomt een willekeurig gebruik door gerechtsdeurwaarders van hun binnentredingsbevoegdheden. Het laten vervallen van het machtigingsvereiste kan ook hierom worden verkozen boven een verbeterde toepassing van de regeling.

Anders dan de Raad van State zie ik in hetgeen uiteengezet is in de memorie van toelichting voldoende reden voor de voorgestelde wijziging van artikel 2, eerste lid, van de Algemene wet op het binnentreden.

2. De Raad wijst nog op de verwante regeling met betrekking tot de ontruiming van onroerende zaken, die uit meerdere woongedeelten bestaan, neergelegd in artikel 557, tweede lid, WRv. Het komt de Raad consequent voor het voorstel ook met betrekking tot die regeling door te voeren. Het college beveelt aan daarin te voorzien.

2. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State over artikel 557, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is in het voorstel van wet opgenomen dat dit artikellid vervalt. In de memorie van toelichting is de reden hiervoor opgenomen.

3. De bijzondere aandacht van de Raad is gevraagd voor de aan het slot van de memorie van toelichting opgenomen alinea of ook belastingdeurwaarders onder voorwaarden van het machtigingsvereiste zouden moeten worden vrijgesteld.

De Raad merkt hierover het volgende op. Ingevolge artikel 4 van de Invorderingswet 1990 (artikel 144b van de Algemene wet inzake douane en accijnzen) is tot het verrichten van de bij of krachtens de wet aan een deurwaarder opgedragen werkzaamheden, voorzover die werkzaamheden geschieden in opdracht van een ontvanger en betreffen de vervolgingen voor de invordering van rijksbelastingen, uitsluitend een belastingdeurwaarder bevoegd. Het betreft hier door de Minister van Financiën als zodanig aangewezen ambtenaren van de rijksbelastingdienst (artikel 2, eerste lid, onder j, van de Invorderingswet 1990). Daarmee is zijn positie een wezenlijk andere dan die van de (gerechts)deurwaarder, aangezien de belastingdeurwaarder zich moet richten naar de aanwijzingen die hem door of vanwege de minister worden gegeven.

In de belastingwetgeving zijn verschillende binnentredingsbepalingen (onder meer de artikelen 50 en 83 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en 444 Wrv) van belang. Op dit binnentreden is de Algemene wet op het binnentreden onverkort van toepassing.

De Raad meent dat bij het eventueel laten vervallen van het vereiste van een schriftelijke machtiging voor de belastingdeurwaarder niet voorbij mag worden gegaan aan het hiervoor geschetste verschil in positie met de gerechtsdeurwaarder en de mate waarin het vereiste in de praktijk het huisrecht beschermt.

3. De Raad van State heeft, naar aanleiding van de vraag of ook belastingdeurwaarders onder voorwaarden van het machtigingsvereiste zouden moeten worden vrijgesteld, opgemerkt dat bij het eventueel laten vervallen van het vereiste van een schriftelijke machtiging voor de belastingdeurwaarder niet voorbij mag worden gegaan aan het verschil in positie met de gerechtsdeurwaarder en de mate waarin het vereiste in de praktijk het huisrecht beschermt. De opmerkingen van de Raad van State zijn aanleiding geweest om een interdepartementale werkgroep in het leven te roepen, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, Binnenlandse Zaken en Justitie, die op korte termijn de tussen het binnentreden door gerechtsdeurwaarders enerzijds en belastingdeurwaarders anderzijds aanwezige verschillen en overeenkomsten in kaart zal brengen. Hierbij zal ook de positie van bijvoorbeeld bij gemeenten en provincies aangestelde belastingdeurwaarders worden gezien. De werkgroep zal zo spoedig mogelijk aan mij en mijn ambtgenoten van Financiën en Binnenlandse Zaken verslag uitbrengen. Aan de hand van de bevindingen van de werkgroep zal worden bezien of, en zo ja hoe, het wetsvoorstel op het onderhavige punt wijziging behoeft. De Kamer zal daaromtrent zo spoedig mogelijk worden ingelicht.

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om artikel 600, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering te wijzigen. Hierdoor wordt dit lid in overeenstemming gebracht met artikel 444, eerste lid, van datzelfde wetboek, in die zin dat de deurwaarder ook voor het in gijzeling stellen van een schuldenaar alleen binnentreedt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Voorts behelst de wijziging van artikel 600, eerste lid, het van overeenkomstige toepassing zijn van artikel 444, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager