

Vergaderjaar 1984–1985

19073

## Algemene wet op het binnentreden

A

## OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING, ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

## I. VOORSTEL VAN WET

1. Artikel 1, tweede lid, luidde:  
 2. Indien de naleving van de in het vorige lid bedoelde verplichtingen naar redelijke verwachting ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van personen, gelden deze verplichtingen slechts, voor zover de naleving daarvan in die omstandigheden kan worden geleverd.

2. Artikel 2, eerste lid, eerste volzin, luidde:

1. Voor het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is een schriftelijke machtiging vereist, onverminderd de in het Wetboek van Strafvordering aan rechters, rechterlijke colleges en leden van het openbaar ministerie toegekende bevoegdheden tot binnentreden zonder machtiging.

3. Artikel 7, tweede lid, ontbrak.

4. Artikel 9, tweede lid, luidde:

2. Voor zover het doel waartoe wordt binnengetroden dit redelijkerwijs vereist, kan hij kasten, laden en andere bergplaatsen die niet afgesloten zijn, openen of door degenen die hem vergezellen, doen openen.

5. Artikel 11, eerste lid, laatste volzin, luidde:

Indien overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, derde lid, zonder machti-

ging is binnengetroden, wordt het verslag toegezonden aan de officier van justitie dan wel aan de burgemeester, voor zover is binnengetroden voor andere doeleinden dan de opsporing en vervolging van strafbare feiten en vrijheidsbeneming in strafzaken.

6. Par. 4 luidde:

## 4. Slotbepaling

1. Deze wet kan worden aangehaald als Algemene wet op het binnentreden.

2. Zij treedt in werking op een door Ons te bepalen tijdstip.

## II. MEMORIE VAN TOELICHTING

1. In par. 1, eerste alinea en derde alinea stond in plaats van «artikel 172 van de oude Grondwet»: artikel 172.

2. In de voorlaatste volzin van de vierde alinea van par. 2 stond in plaats van «de wet»: het Wetboek van Strafvordering.

3. Par. 2, zesde alinea, luidde:

*De bevoegdheden van degene die binnentreedt* houden in dat hij zich door anderen kan doen vergezellen (artikel 8, tweede lid), dat hij, zo nodig met behulp van de sterke arm, zich tot de woning toegang en in de woning doorgang kan verschaffen (artikel 9, eerste lid), en dat hij niet

afgesloten bergplaatsen kan openen of door degenen die hem vergezellen, kan doen openen (artikel 9, tweede lid). Al deze bevoegdheden zijn aan bepaalde beperkingen gebonden (grondslag in de machtiging, evenredigheidsbeginsel). Verdergaande bevoegdheden – bij voorbeeld tot het openbreken van bergplaatsen – komen de binnentredende ambtenaar slechts toe, indien een afzonderlijke wettelijke regeling daarin voorziet (zie par. 8).

4. Par. 2, achtste alinea, eerste volzin, luidde:

De voorgestelde regeling bestaat derhalve naast een slotbepaling (par. 4, artikel 13) uit drie onderdelen.

5. Par. 3, tweede alinea, tweede volzin, slot, luidde:

(vgl. over zulke problemen HR 25 oktober 1977, NJ 1978, 127, HR 28 november 1978, NJ 1979, 102 en Hof Amsterdam 4 mei 1979, NJ 1980, 48, HR 1 mei 1979, NJ 1979, 434, HR 17 februari 1981, NJ 1981, 432 en Hof 's-Gravenhage 20 juli 1982, NJ 1983, 129).

6. Par. 3, vierde alinea, laatste volzin («De ambtenaar ..... wordt aangemerkt») ontbrak.

7. De voorlaatste volzin van par. 3 luidde:

*Het spreekt vanzelf dat overigens de*

voor het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner geldende regels voor zover mogelijk van toepassing blijven.

8. Par. 4 na de eerste alinea luidde:

Duidelijkheidshalve zij opgemerkt dat het in artikel 12, tweede lid, van de nieuwe Grondwet gegeven voorschrift niet beoogt om het binnentreden bij afwezigheid van een bewoner onmogelijk te maken. Indien de ambtenaar die wenst binnen te treden, niemand thuis treft, is hij vanzelfsprekend niet in de gelegenheid zich te legitimeren en het doel van het binnentreden bekend te maken. Indien hij voldoet aan de voor het binnentreden zonder toestemming geldende vereisten, kan hij binnentreden.

De binnentredende ambtenaar zal onder uitzonderlijke omstandigheden de in artikel 1, eerste lid, vervatte voorschriften niet onverkort kunnen naleven. Hier kan worden gedacht aan omstandigheden, waarbij ernstig en onmiddellijk gevaar dreigt voor de veiligheid van personen. Wanneer openthoud bij het binnentreden als gevolg van onverkorte naleving van deze voorschriften naar redelijke verwachting dit ernstige gevaar zou opleveren, gelden deze verplichtingen slechts, voor zover de naleving daarvan onder die omstandigheden redelijkerwijs kan worden gevergd. Zo behoeft bij de aanhouding van een gewapend persoon waarvan moet worden aangenomen dat hij van zijn wapen gebruik zal kunnen maken, de ambtenaar deze voorschriften niet acht te nemen, voor zover door inachtneming daarvan de veiligheid van hem of van andere personen in gevaar komt. In die gevallen is er sprake van een noodtoestand die de niet-naleving van deze voorschriften kan rechtvaardigen.

Het vorengaande betekent niet dat de binnentredende ambtenaar wiens niet-naleving van de verplichtingen tot voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden door de uitzonderlijke omstandigheden wordt gerechtvaardigd, geheel van de verplichtingen tot legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden ontslagen is. Hij zal deze verplichtingen na het binnentreden alsnog in de woning dienen na te komen, zodra de omstandigheden dat mogelijk maken.

Er dient voor de binnentredende ambtenaar evenals voor de bewoner geen enkele twijfel te bestaan dat het optreden van een noodtoestand de

niet-naleving van de in artikel 1, eerste lid, bedoelde vormvoorschriften kan rechtvaardigen. Dit geldt evenzeer voor de rechter die wordt geroepen om de rechtmatigheid van het binnentreden te beoordelen. Wij achten het derhalve uit een oogpunt van rechtszekerheid gewenst dat in de wet een rechtvaardigingsgrond wordt opgenomen. De wetgever laat daarmee buiten twijfel dat onder bepaalde omstandigheden de niet-naleving van deze voorschriften gerechtvaardigd kan zijn. Daartoe voorziet artikel 1, tweede lid, in de mogelijkheid om aan de bedoelde verplichtingen uitvoering te geven op een wijze die past bij de bijzondere omstandigheden. De bepaling houdt in dat in de bedoelde uitzonderlijke gevallen de verplichtingen van het eerste lid slechts gelden, voor zover de naleving daarvan redelijkerwijs in de omstandigheden van het geval kan worden gevergd.

Niet-nakoming van deze verplichtingen ontslaat de binnentredende ambtenaar niet van de plicht de overige vormvoorschriften betreffende het binnentreden zonder toestemming in acht te nemen, zoals het voorschrift om een verslag van het binnentreden te maken.

Ingevolge het voorgestelde artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, moet in dit geval worden vermeld waarom en in hoeverre van het bepaalde in artikel 1, eerste lid, moest worden afgeweken.

De vraag is verder gerezzen of bedoelde vormvoorschriften onverkort moeten worden nageleefd, indien de nakoming daarvan bij de opsporing van strafbare feiten een beletsel zou kunnen vormen om het met het binnentreden beoogde opsporingsdoel te bereiken. In de circulaire van de Minister van Justitie van 18 april 1983 ter aanvulling op de algemene circulaire van de Minister van Binnenlandse Zaken en van hem van maart 1983 inzake artikel 12, tweede lid, van de Grondwet (Stcrt. 1983 nrs. 57 en 77) is reeds uiteengezet dat als algemene regel ook bij het binnentreden ter opsporing moet worden aangehouden, dat bij het binnentreden in woningen tegen de wil van de bewoner aan de vereisten van het tweede lid van artikel 12 Grondwet moet worden voldaan. De tekst en de strekking van deze bepaling laten niet toe dat van geval tot geval een afweging wordt gemaakt tegen het belang van een doelmatige opsporing. Wij zijn daarom van mening dat afwijking van het in artikel 1, eerste

lid, bepaalde in het belang van een doelmatige opsporing in het algemeen niet mogelijk is. Het is echter, mede in het licht van hetgeen bij de totstandkoming van de nieuwe Grondwet ten aanzien van het geval van afwezigheid van de bewoner is overwogen, niet aannemelijk dat de grondwetgever met het stellen van vormvoorschriften voor het binnentreden tegen de wil van de bewoner, aan deze een zo vergaande bescherming heeft willen bieden dat de opsporing van misdrijven die een ernstig gevaar opleveren voor het leven of de gezondheid van personen, belet zou worden. Indien derhalve de naleving van de verplichtingen tot voorafgaande legitimatie en tot mededeling van het doel van het binnentreden in het gegeven geval de opsporing van zo'n ernstig misdrijf in feite zou beletten, bestaat de noodzaak om ter behartiging van eveneens door de Grondwet beschermde belangen deze verplichtingen niet dan wel niet voorafgaande aan het binnentreden na te leven. Dan gelden de in artikel 1, eerste lid, bedoelde verplichtingen slechts, voor zover de naleving daarvan in dat geval redelijkerwijs van de opsporingsambtenaar kan worden gevergd. Wij zullen bij de voorbereiding van het ontwerp van Wet tot wijziging van de binnentredingsbepalingen bezien waar hiertoe in de wet nadere voorzieningen dienen te worden getroffen.

9. De laatste drie volzinnen van par. 5, eerste alinea («De in artikel 3, derde lid, ..... zijn neergelegd»), ontbraken.

10. Par. 5, derde alinea, eerste en tweede volzin, luidde:

Artikel 2, eerste lid, van het ontwerp houdt uitdrukkelijk rekening met de mogelijkheid, dat het Wetboek van Strafvordering in bepaalde gevallen aan rechters en leden van het openbaar ministerie de bevoegdheid toekent om zonder machtiging binnen te treden. Ook thans kunnen zij ingevolge dit wetboek onder omstandigheden zonder machtiging binnentreden.

11. Par. 5, laatste volzin, ontbrak.

12. Par. 6, laatste alinea, ontbrak.

13. In de vierde volzin van de tweede alinea van par. 7 stond in plaats van «artikel 9»: artikel 9, tweede lid,.

14. Par. 7, tweede alinea, laatste volzin, luidde:

In aansluiting bij de jurisprudentie

van de Hoge Raad (HR 12 december 1978, NJ 1979, 142) is aangegeven dat deze toepassing van geweld niet onevenredig mag zijn ten opzichte van het doel waartoe wordt binnengetreden (vgl. ook artikel 51 van het ontwerp van een nieuwe Politiewet).

15. De oorspronkelijke par. 8 luidde:

Onder de huidige wetgeving bestaat soms onzekerheid, tot welke verrichtingen de zonder toestemming binnengetreden ambtenaar bevoegd is. Het antwoord hierop zal naar ons oordeel in beginsel moeten worden afgeleid uit het doel waartoe wordt binnengetreden. De ruimste bevoegdheden bestaan bij het binnentreden voor het doen van huiszoeking, dat het *Wetboek van Strafvordering* slechts in zeer beperkte mate toestaat. Dan kan de ambtenaar ook kasten en andere – al dan niet verborgen – bergplaatsen openen, onder omstandigheden zelfs openbreken. Indien alleen binnentreden ter inbeslagname of ter opsporing is toegestaan, zal de ambtenaar niet een dergelijk diepgaand onderzoek mogen verrichten (vgl. de noot van Th. W. van Veen bij HR 18 april 1978, NJ 1978, 365 en de noot van G. E. Mulder bij HR 11 oktober 1977, NJ 1978, 398). Hoewel dit wetsontwerp ertoe strekt een algemene regeling inzake het binnentreden te geven, is het om der wille van de rechtszekerheid niettemin gewenst in dit onderwerp tevens te regelen welke bevoegdheden tot het doen van onderzoek in de woning tenminste kunnen worden uitgeoefend. Onverminderd de in het *Wetboek van Strafvordering* en andere bijzondere wetten ter zake bestaande bevoegdheden wordt in artikel 9, tweede lid, van het wetsontwerp aan de binnentredende ambtenaar de algemene bevoegdheid toegekend, niet afgesloten kasten, laden en andere bergplaatsen te openen, voor zover het doel waartoe wordt binnengetreden zulks redelijkerwijs vereist. Hij kan de hem vergezellende personen opdragen deze werkzaamheden te verrichten. Voor andere verrichtingen in de woning die, naast het binnentreden, het karakter dragen van een verdere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, is een specifieke wettelijke grondslag vereist. Wij denken hierbij aan het inzien van bescheiden en het nemen van monsters, op welke verrichtingen bij voorbeeld de artikelen 19 en 21 van de Wet op de economische delicten betrekking hebben.

16. De voorlaatste volzin van par. 9 luidde:

Het tweede lid van het artikel bevat een strafbepaling inzake bevoegdheidsoverschrijding bij huiszoeking.

17. Par. 11, eerste en tweede volzin, luidde:

Ter afsluiting van het algemene gedeelte van deze toelichting willen wij enkele kanttekeningen plaatsen bij de begrippen woning, bewoner en binnentreden. Deze begrippen zijn in het wetsontwerp evenmin als in de bestaande wetgeving gedefinieerd.

18. Par. 13, Deregulering, ontbrak.

19. De toelichting op artikel 7 luidde:

Dit artikel treft een eenvormige regeling ten aanzien van de tijden waarop mag worden binnengetreden. In ongeveer twintig wetten komen thans vergelijkbare bepalingen voor, die evenwel onderling verschillen.

20. De toelichting op artikel 9 luidde:

Indien de binnentredende ambtenaar een gedeelte van de woning (bij voorbeeld een kamer, gang of zolder) afgesloten vindt, is het eerste lid van dit artikel betreffende het verschaffen van doorgang van toepassing (zie paragraaf 7). Op de mogelijkheid, onderzoek van een kast, lade of andere bergplaats die zich in of aan een kamer, gang enz. bevindt, te verrichten, is het tweede lid toepasselijk (zie paragraaf 8). Het onderscheid tussen een gedeelte van de woning en een bergplaats in of aan zo'n gedeelte kan soms moeilijkheden opleveren. Toch achten wij het noodzakelijk dit onderscheid te maken, omdat anders elk binnentreden het karakter van huiszoeking zou kunnen aannemen. Huiszoeking, zo nodig gepaard gaande met het openbreken van laden, kasten en andere bergplaatsen, betekent een zodanige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, dat hiertoe naar ons oordeel slechts in de bij de wet bepaalde gevallen zal mogen worden overgegaan.

21. De toelichting op artikel 13 (oud) luidde:

De onderhavige wet en de Wet tot wijziging van de binnentredingsbepalingen zullen te zelfder tijd in werking moeten treden.

