

Vergaderjaar 1991-1992

22 539

Wijziging van binnentredingsbepalingen

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 29 januari 1992

Bij Kabinetsmissive van 21 juni 1991, no. 91.005530, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken a.i., bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van binnentredingsbepalingen.

1. De considerans van het wetsvoorstel wekt de indruk dat uitsluitend wijziging van wettelijke bepalingen inzake het binnentreden in woningen wordt beoogd, en wel in verband met de inwerkingtreding van de Algemene wet op het binnentreden (wetsvoorstel 19 073) (hierna te noemen: de Algemene wet). Het wetsvoorstel strekt echter evenzeer tot harmonisatie van bepalingen over het binnentreden in of betreden van andere plaatsen, bijvoorbeeld kantoorpanden of terreinen. In zoverre houdt het ook geen verband met de inwerkingtreding van de Algemene wet, die naast de bepalingen over het binnentreden in woningen immers slechts een voorschrift over het betreden van enkele bijzondere plaatsen bevat.

De Raad van State adviseert de considerans overeenkomstig het voorgaande te verbreden.

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 29 februari 1992

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 juni 1991, nr. 91.005530, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 januari 1992, nr. W03.91.0310, bieden wij u hierbij aan.

1. In het kader van het voorstel voor een Algemene wet op het binnentreden dienen de wettelijke bepalingen die het binnentreden in woningen en het betreden van enkele andere plaatsen (vergaderzalen van algemeen vertegenwoordigende lichaam, ruimten voor godsdienstuitoefening of levensbeschouwelijke bezinningskomsten, rechtszalen) regelen, te worden aangepast. Naast deze op grond van de Algemene wet noodzakelijke aanpassingen zijn de desbetreffende bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel geharmoniseerd. De gevallen waarin mag worden binnengetreden en de tot binnentreden bevoegde personen zijn zoveel mogelijk eenduidig aangegeven. Bij deze harmonisatie zijn betrokken geweest de bepalingen die een bevoegdheid tot het binnentreden (mede) in woningen toekennen alsmede de bepalingen

die een bevoegdheid tot het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner juist uitsluiten. Hiermee is een groot aantal binnentredingsbepalingen bestreden. Een aantal binnentredingsbepalingen is echter buiten deze harmonisatie gebleven. Het betreft bepalingen bevattende een binnentredingsbevoegdheid in een specifieke lokatie, niet zijnde een woning dan wel een andere plaats dan de plaatsen, bedoeld in artikel 12 van de Algemene wet.

De considerans is overeenkomstig het advies van de Raad verbreed.

2. De Raad beveelt aan de reikwijdte van het wetsvoorstel ook in de paragraaf Inleiding van de memorie van toelichting duidelijker tot uitdrukking te brengen. Reeds daar ware aan te geven dat het wetsvoorstel betrekking heeft op meer plaatsen dan woningen en de enkele bijzondere plaatsen bedoeld in artikel 12 van de Algemene wet. Tevens ware reeds in de Inleiding melding te maken van de beoogde algemene invoering van de geschreven regel inhoudend dat alleen binnentreden kan worden voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van de taak van de binnentredende ambtenaar nodig is en van de harmonisatie van de voorhanden wettelijke bepalingen met die strekking.

2. In de inleidende paragraaf van de memorie van toelichting is duidelijker het karakter van de harmonisatie van binnentredingsbepalingen – en daarmee van de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel – aangegeven.

In het kader van bovengenoemde harmonisatie is eveneens het voorschrift opgenomen dat de binnentredende ambtenaar slechts bevoegd is tot binnentreden, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

De bevoegdheid tot binnentreden is reeds thans, zij het in verschillende bewoordingen, in diverse binnentredingsbepalingen gebonden aan een dergelijk redelijkheidscriterium. Nu, zoals in onderdeel 1 al naar voren is gebracht, niet alle binnentredingsbepalingen worden gewijzigd, kan niet worden gesproken van de beoogde algemene invoering van de geschreven regel, inhoudende dat alleen binnentreden kan worden voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van de taak van de binnentredende ambtenaar nodig is. Wij wijzen er overigens op dat de regel dat van een bevoegdheid slechts gebruik mag worden gemaakt voor zover dat redelijkerwijs nodig is en voor zover dat binnen redelijke grenzen geschiedt, onverkort dient te gelden bij de toepassing van binnentredingsbepalingen waarin zij niet uitdrukkelijk is opgenomen.

In de memorie van toelichting is aan het voorgaande aandacht besteed.

3. Alvorens in een woning mag worden binnentreden zonder toestemming van de bewoner wordt driemaal aan een redelijkheidscriterium getoetst, namelijk achtereenvolgens door degene die de machtiging bedoeld in de artikelen 2

3. Artikel 3 van de Algemene wet bepaalt dat degene die bevoegd is een machtiging te verlenen daartoe slechts overgaat, indien het doel waartoe wordt binnentreden het binnentreden zonder toestemming van de bewoner rechtvaardigt.

en 3 van de Algemene wet verleent, door de binnentredende ambtenaar met betrekking tot de vraag of hij uiteindelijk tot binnentreden zal besluiten en door de binnentredende ambtenaar met betrekking tot de wijze waarop hij zal binnentreden. Artikel 9 van de Algemene wet eist daarnaast dat de binnentredende ambtenaar die zich daadwerkelijk toegang tot de woning verschaft dit eveneens doet in overeenstemming met het redelijkheidscriterium. De redelijkheidscriteria in de artikelen 3 en 9 van de Algemene wet zijn in iets andere bewoordingen vervat dan het redelijkheidscriterium zoals dat, na de tot stand te brengen algemene invoering en harmonisatie, in de bijzondere wetten zal zijn geformuleerd. In paragraaf 2 van de memorie van toelichting wordt de verhouding van de verschillende toetsingsmomenten beschreven. Daarbij wordt evenwel niet ingegaan op het uiteenlopen van de bewoordingen. Nu het wetsvoorstel tevens gericht is op harmonisatie en het bovendien van belang is dat voor de binnentredende ambtenaar iedere onzekerheid over zijn rechtspositie wordt vermeden, ware aan het verschil in formulering aandacht te besteden.

Indien de bewoordingen niet met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht, ware de toelichting op dit punt aan te vullen.

Artikel 9 schrijft voor dat degene die bevoegd is zonder toestemming van de bewoner binnen te treden, zich de toegang tot of de doorgang in de woning kan verschaffen voor zover het doel van het binnentreden dit redelijkerwijs vereist. Het redelijkheidscriterium dat wordt voorgesteld in de afzonderlijke wetten, houdt in dat de binnentredende ambtenaar zijn bevoegdheid kan uitoefenen voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. De uiteenlopende formulering van de redelijkheidscriteria in de Algemene wet en het redelijkheidscriterium dat voorgesteld wordt in het onderhavige wetsvoorstel moet met name worden verklaard op grond van het verschillende karakter van de bepalingen in de bijzondere wetten enerzijds en de artikelen 3 en 9 in de Algemene wet op het binnentreden anderzijds. De bepalingen in de bijzondere wetten hebben de strekking aan ambtenaren met een bepaalde (toezichts- of opsporings)taak in algemene zin bevoegdheden toe te delen. Naast de bevoegdheid tot binnentreden, worden in die wetten veelal andere bevoegdheden toegekend; bij voorbeeld de bevoegdheid om alle inlichtingen te vragen die redelijkerwijs nodig zijn voor de vervulling van de taak. Deze bevoegdheden zullen altijd in concrete gevallen moeten worden toegepast. Bij een dergelijke toepassing zal een concrete afweging van de betrokken belangen – het toezichts- of opsporingsbelang en het huisrecht – moeten worden gemaakt. Het binnentreden zal met andere woorden in concreto en met het oog op het doel waartoe wordt binnentreden redelijkerwijs nodig moeten zijn. Artikel 3 van de Algemene wet heeft de strekking de machtigingsbevoegdheid te normeren. Machtigingen zullen altijd in concrete gevallen worden verleend. Daarom kan deze normering rechtstreeks gerelateerd worden aan de toetsing van het concrete doel waartoe wordt binnentreden, aan het belang van het huisrecht. Uit het voormelde blijkt dat de formuleringen in verband met de aard van de bepalingen verschillend zijn, daar dat het toetsingskader met betrekking tot het binnentreden gelijk is. Het gaat om een zorgvuldige en evenwichtige afweging in concreto van de onderscheidene belangen. De toetsing strekt ertoe dat van de bevoegdheid om zonder toestemming van de bewoner binnen

te treden geen willekeurig of lichtvaardig gebruik wordt gemaakt. Ook moet er sprake zijn van een evenredige verhouding tussen het doel waartoe wordt binnentreden en de uitoefening van de binnentredingsbevoegdheid en moet, indien het doel ook op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt, worden afgezien van het binnentreden zonder toestemming van de bewoner. Daarnaast moet de wijze van uitoefening van de bevoegdheid tot binnentreden voldoen aan de eis van de proportionaliteit. In de memorie van toelichting is aan het bovenstaande aandacht besteed.

4. Naar de toelichting op artikel 1 van Hoofdstuk I laat uitkomen, zal de Wet van 21 juli 1890 (Stb. 127) tot verzekering van de toepassing van bij de wet bevolen of toegelaten vrijheidsbeneming haar betekenis niet verliezen voordat het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Kamerstukken II 1988/89, 21 239) wet zal zijn geworden. De Raad adviseert in Hoofdstuk XI van het nu voorliggende wetsvoorstel rekening te houden met de mogelijkheid dat dit eerder tot inwerkingtreding komt dan de wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen.

5. Artikel 7 van Hoofdstuk I wijzigt onder meer artikel 27ij, eerste lid, van de Wet op de kansspelen (Stb. 1964, 483). Krachtens die wijziging komt de daar geregelde bevoegdheid tot het betreden van plaatsen nog slechts toe aan de ambtenaren die op de voet van artikel 27v, eerste lid, zijn aangewezen en niet langer ook aan de krachtens deze laatste bepaling aangewezen andere personen. De verandering ware toe te lichten.

6. Artikel 2, tweede lid, van de Wet van 10 juli 1968 tot uitvoering van de Verordening nr. 17 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap (Stb. 1968, 395) regelt de bevoegdheid van het betreden van lokaliteiten door ambtenaren ten behoeve van het verrichten van verificaties als bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Verordening (PbEG van 21 februari 1962).

4. Overeenkomstig het advies van de Raad is Artikel 1 van Hoofdstuk XI aangepast.

5. De krachtens het eerste lid van artikel 27v van de Wet op de kansspelen (Stb. 1964, 483) aangewezen ambtenaren en andere personen dienen toegang te hebben tot elke plaats, waar een speelcasino krachtens een daartoe noodzakelijke vergunning wordt georganiseerd, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Teneinde te voorkomen dat «de andere personen», bedoeld in artikel 27v, eerste lid, van deze wet geen toegang meer zouden hebben tot de plaatsen, bedoeld in artikel 27ij, eerste lid, van deze wet, is laatstgenoemd artikel aangepast.

6. Artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Wet van 10 juli 1968 tot uitvoering van de Verordening nr. 17 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap (Stb. 1968, 395) is niet in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen omdat de in dit artikel geregelde binnentredingsbevoegdheid uitsluitend betrekking heeft op specifieke plaatsen, niet zijnde woningen.

Bij de Raad is de vraag gerezen of ook niet deze binnentredingsbepaling in het wetsvoorstel dient te worden betrokken. Indien dit het geval is, ware hierin te voorzien.

7. Het komt de Raad voor dat niet artikel 11, maar artikel 13 van de Plantenziektenwet (Stb. 1951, 96) dient te worden gewijzigd. Artikel 5 van Hoofdstuk VIII van het wetsvoorstel ware dienovereenkomstig aan te passen. Tevens verdient het, zo meent de Raad, aanbeveling rekening te houden met de mogelijkheid dat de Wet van 23 februari 1987 houdende wijziging van de Plantenziektenwet in werking treedt voordat het voorliggende wetsvoorstel wet wordt.

8. De wijziging, neergelegd in artikel 7, onderdeel a, van Hoofdstuk IX, betreft anders dan daar wordt gesteld niet een wijziging maar de volledige vervanging van het eerste lid van artikel 57 van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (Stb. 1989, 119). De Raad adviseert de tekst van het wetsvoorstel hieraan aan te passen en in de toelichting mede aandacht te schenken aan het in de vervanging begrepen vervallen van de thans in artikel 57, eerste lid, voorkomende uitzonderingen.

9. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

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

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
G. H. Veringa

7. De voorgestelde wijziging van artikel 11 van de Plantenziektenwet houdt reeds rekening met de door de Raad bedoeld wijziging van de Plantenziektenwet. Laatstgenoemde wijziging is inmiddels in werking getreden (Stb. 1992, 28).

8. De wijziging, voorgesteld in Artikel 7, onderdeel a, van Hoofdstuk IX, dient slechts een wijziging van de aanhef van het eerste lid van artikel 57 van de Organisatiewet Sociale Verzekering (Stb. 1989, 119) te betreffen en beoogt niet het gehele eerst lid met inbegrip van de in dat lid opgesomde uitzonderingen te doen vervallen. Naar aanleiding van het advies van de Raad is deze omissie recht gezet.

9. De redactionele opmerkingen van de Raad hebben geleid tot een aanpassing van de wetstekst en de memorie van toelichting. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt het wetsvoorstel te actualiseren en waar nodig aan te vullen.

Wij mogen U 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,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W03.91.0310 van de Raad van State van

- Punt 131, tweede volzin, van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware in acht te nemen, bijvoorbeeld met betrekking tot Hoofdstuk IX, artikel 3, onder a.
 - In Hoofdstuk V, artikel 3, onderdeel B, onder b, ware «onderdeel b» en «b» te vervangen voor respectievelijk: onder 2 en: 2.
 - In Hoofdstuk V, artikel 12, ware de aanhef te actualiseren.
 - In Hoofdstuk VII, artikel 10, onderdelen B en C, ware het woord «telkens» te schrappen.
 - In paragraaf 3 van de memorie van toelichting ware, aan het slot van de vierde zin (beginnend met «Afgezien van»), de zinsnede «en het daarmee verband houdende onderhavige wetsvoorstel» te vervangen door: en het onderhavige wetsvoorstel voor zover het met die wet verband houdt.