

Vergaderjaar 1984–1985

19013

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen over het binnentreden in woningen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**1. Algemeen**

In het wetsontwerp tot herziening van de grondwettelijke bepalingen over grondrechten (kamerstuk II, 1975–1976, 13 872) was als artikel over het huisrecht opgenomen artikel 1.11. Dit artikel luidde:

1. Het binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner is alleen geoorloofd in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen.

2. Voor het binnentreden overeenkomstig het voorgaande lid is desgevraagd voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden vereist. Aan de bewoner wordt een schriftelijk verslag van het binnentreden verstrekt.

Het tweede lid van dit artikel heeft tot doel uitwerking te geven aan het voor de grondwetsherziening geldende tweede lid in het artikel over het huisrecht (art. 172 Grondwet 1972), bepalende dat de wet de vormen regelt, waaraan de uitoefening van die bevoegdheid (tot het binnentreden tegen de wil van de bewoner) gebonden is.

Het regeringsvoorstel voor artikel 1.11, tweede lid, hield in dat de verplichtingen tot legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden alleen «desgevraagd», dus op verzoek van de bewoner, van toepassing waren.

In de Tweede Kamer rezen bezwaren tegen het grondwettelijke vereiste dat de verplichtingen alleen «desgevraagd» zouden gelden. De regering verdedigde dit vereiste met het argument dat geen onzekerheid mocht bestaan over de grondwettigheid van het binnentreden in een woning bij afwezigheid van de bewoner. Zou het woord 'desgevraagd' vervallen, dan zou de grondwettelijke verplichting tot legitimatie weleens in alle gevallen waarin tegen de wil zou worden binnentreden, van toepassing kunnen worden geacht. Het gevolg van een dergelijke absolute uitleg van de Grondwet zou zijn dat de Grondwet een belemmering zou opwerpen om bij afwezigheid van de bewoner in de woning binnen te treden.

In de Tweede Kamer werd evenwel schrapping van het woord «desgevraagd» bepleit. Wanneer een woning bij het binnentreden leeg was, had de bepaling over legitimatie door de feitelijke omstandigheden geen betekenis meer en kon dus zonder legitimatie worden binnentreden. Anderzijds zou het feit dat de verplichting tot legitimatie alleen op verzoek van toepassing zou zijn, minder zelfverzekerde bewoners kunnen schaden.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

Het amendement-Waltmans tot schrapping van het woord is vervolgens door de regering overgenomen.¹

Na de inwerkingtreding van het aldus aangepaste artikel over het huisrecht op 17 februari 1983 (toen vernummerd tot artikel 12), bleken de verplichtingen tot legitimatie en tot mededeling van het doel van het binnentreden voorafgaand aan het binnentreden enkele ernstige problemen te veroorzaken. Deze problemen betroffen twee categorieën van gevallen. De eerste categorie werd gevormd door noodsituaties waarin ernstig en onmiddellijk gevaar dreigt voor de veiligheid van personen (ambtenaar, bewoner of derde). Een voorbeeld is het geval waarin de bewoner door brand in zijn woning wordt bedreigd. Het spreekt vanzelf dat het binnentreden in de woning zonder voorafgaande legitimatie in dat geval wordt gerechtvaardigd door het grote belang van de bewoner om tegen het dreigend gevaar beschermd te worden.

De tweede categorie van gevallen heeft betrekking op de opsporing of de beëindiging van misdrijven waardoor de rechtsorde ernstig wordt geschokt. Een opsporingsonderzoek waarvoor een woning moet worden binnentreden, kan ernstig worden geschaad of zelfs geheel worden gefrustreerd, indien de opsporingsambtenaar teneinde te voldoen aan de genoemde grondwettelijke verplichtingen, voorafgaand aan het binnentreden, zijn komst aan de bewoner kenbaar moet maken. Indien het opsporingsonderzoek gericht is op strafbare feiten die het leven en de gezondheid van personen kunnen bedreigen of ondermijnen (bij voorbeeld hard-drugdelicten of vuurwapendelicten), lijkt het belang van de bij die strafbare feiten betrokken bewoners op voorafgaande legitimatie te moeten wijken voor het belang dat bedoelde ernstige schendingen van de rechtsorde effectief kunnen worden bestreden.

Om de praktijk een leidraad te bieden voor de genoemde probleemgevallen hebben de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie twee circulaire's uitgezonden, waarin wordt uiteengezet welke betekenis de grondwettelijke verplichtingen tot legitimatie en tot mededeling van het doel van het binnentreden hebben in de bedoelde noodsituaties (Stcrt. 1983, nr. 57) en met betrekking tot de opsporing van zeer ernstige delicten (Stcrt. 1983, nr. 77).

De motivering van de grondwettigheid van het onvolledig (niet voorafgaand aan het binnentreden) of het niet uitvoeren van de grondwettelijke verplichtingen in bedoelde gevallen was dat men aan de desbetreffende grondwettelijke voorschriften in redelijkheid toch niet die absolute betekenis kon toekennen dat zij een beletsel zouden kunnen vormen voor de bescherming van de veiligheid van personen in noodsituaties of voor de bescherming van de samenleving tegen delicten waarmee de veiligheid en de gezondheid van personen kunnen zijn gemoeid. De grondwettelijke garantie voor de lichamelijke integriteit (artikel 11 Grondwet) maakt ook duidelijk welk een bijzondere betekenis die belangen – naast de eerbiediging van het huisrecht – in de (grondwettelijke) rechtsorde hebben. Verder kon een beroep worden gedaan op het feit dat bij het laten vervallen van het woord «desgevraagd» in artikel 1.11 (artikel 12), in de Tweede Kamer het standpunt was ingenomen, dat de grondwettelijke voorschriften over legitimatie niet die betekenis hadden dat zij, indien uitvoering van de verplichtingen door de afwezigheid van de bewoner onmogelijk zou zijn, een beletsel zouden vormen voor het binnentreden.

In verband met het herziene grondwetsartikel over het huisrecht is een wetsvoorstel houdende algemene bepalingen over het binnentreden in woningen (Algemene wet op het binnentreden) begin 1984 voor advies gezonden naar de Raad van State. Onderdeel van dit wetsvoorstel was de uitwerking van de grondwettelijke verplichtingen over legitimatie en tot mededeling van het doel van het binnentreden voorafgaand aan het binnentreden. In het wetsvoorstel was, overeenkomstig de circulaire's, een uitzondering op deze verplichtingen vastgelegd voor noodsituaties. In de

¹ Kamerstukken II, 1976–1977, 13 872, nr. 15; Hand. II, 1976–1977, blz. 2204–2207. Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet», Algehele grondwetsherziening, deel I a Grondrechten, blz. 228, 479–483.

toelichting werd aangekondigd dat in nadere wetgeving een uitzondering zou worden opgenomen in verband met de opsporing van ernstige misdrijven. De Raad van State bleek zich in zijn advies over het wetsvoorstel niet met deze uitleg van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet te kunnen verenigen. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de bepaling valt op te maken, aldus de Raad:

«dat niet gedacht is aan situaties waarin het voldoen aan de gestelde vereisten ernstig gevaar kan opleveren voor de binnentredende ambtenaren of voor anderen, zoals bij voorbeeld gegijzelden, die in de woning zijn vastgehouden. Het is echter niet aannemelijk dat de grondwetgever gewild heeft dat zelfs in dergelijke situaties aan de vereisten zou worden voldaan. Evenmin is het aannemelijk dat de bedoeling heeft voorgezeten aan de eerbiediging van het huisrecht een zo overheersende betekenis toe te kennen, dat huiszoeking achterwege kan blijven, indien de met het binnentreden belaste ambtenaren moeten duchten dat het leven of de gezondheid van henzelf of van derden ernstig gevaar loopt. Het tegendeel is echter het geval: het vastleggen van andere grondrechten, zoals het recht op persoonlijke integriteit en vrijheid (de artikelen 11 en 15) die als gevolg van het onder alle omstandigheden vasthouden aan de vereisten van artikel 12, tweede lid, in het gedrang kunnen komen, moet wel tot de gevolgtrekking leiden dat de grondwetgever, was hij op de gestelde problematiek gestuit, een beperkingsmogelijkheid zou hebben opgenomen.

In het licht van het voorgaande is de Raad van oordeel dat het voorgestelde artikel 1, tweede lid¹, niet behoeft te worden beschouwd als een niet door de grondwetgever gewilde beperking van artikel 12, tweede lid. Het in de wet opnemen van een dergelijke bepaling neemt niet weg dat artikel 12, tweede lid, rechtstreekse werking blijft behouden, althans voorzover het tot gelding komen daarvan niet is beperkt door de krachtens artikel 140 van de Grondwet vereiste eerbiediging van voorheen bestaande wetten. Naar het oordeel van de Raad is het, met het oog op de toekomst, in het belang van de rechtszekerheid onontkoombaar dat de ontstane spanning tussen de strikte vereisten die in artikel 12, tweede lid, zijn gesteld en de in andere bepalingen vereiste bescherming van de menselijke integriteit wordt weggenomen door enige clausulering aan de wetgever toe te staan door middel van een wijziging van artikel 12 van de Grondwet.»²

Deze zienswijze vinden wij bij nadere overweging van het vraagstuk de meest juiste. Enerzijds behoeven uitzonderingen op de legitimatieplicht en de plicht tot mededeling van het doel van het binnentreden niet te worden beschouwd als een niet door de grondwetgever gewilde beperking. Anderzijds is in het belang van de rechtszekerheid dat artikel 12 Grondwet zo wordt aangepast, dat de wetgever (uitdrukkelijk) de mogelijkheid wordt geboden uitzonderingen aan te wijzen op de voorschriften over legitimatie en de mededeling van het doel van het binnentreden. Op deze gronden steunt het onderhavige wetsvoorstel tot aanpassing van artikel 12, tweede lid, Grondwet.

2. De voorgestelde wijziging

Het voorstel houdt in dat aan het tweede lid van artikel 12 Grondwet de clause wordt toegevoegd dat de verplichtingen tot legitimatie en tot mededeling van het doel van het binnentreden voorafgaand aan het binnentreden gelden, «behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen». Deze toevoeging wordt geplaatst aan het slot van de eerste volzin van het huidige artikel 12. Het woord «is» in deze zin is verder vervangen door het woord «zijn».

De clause schrijft in de eerste plaats voor dat een uitzondering volledig in de wet in formele zin moet worden omschreven. Delegatie is daarbij niet geoorloofd. In de tweede plaats legt de clause vast dat de gevallen waarin de wetgever van de bevoegdheid gebruik maakt, «uitzonderingen»

¹ Deze bepaling luidt: 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 gevergd (zie voor de tekst van het gehele artikel het wetsvoorstel Algemene wet op het binnentreden).

² Het advies van de Raad van State is bijgevoegd bij het wetsvoorstel Algemene wet op het binnentreden.

moeten betreffen (men vergelijkte artikel 4 van de Grondwet). De uitzonderingsbevoegdheid is dus strikt geformuleerd. De wetgever zal aan die bevoegdheid naar ons oordeel slechts met betrekking tot drie categorieën van gevallen toepassing dienen te geven:

- in verband met het ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen (noodsituaties);
- in verband met de opsporing of beëindiging van misdrijven die de rechtsorde ernstig schokken;
- in die gevallen waarin legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden feitelijk onmogelijk zijn. Bijvoorbeeld bij afwezigheid van de bewoner; of indien een in zijn woning verblijvende bewoner op het verzoek van een ambtenaar om te mogen binnentreden (bellen, kloppen) niet reageert.

Overeenkomstig dit standpunt zijn in het wetsvoorstel voor de Algemene wet op het binnentreden de eerste en de derde uitzondering vastgelegd. Het tweede uitzonderingsgeval zal in het Wetboek van Strafvordering of in enkele wetten over specifieke delicten (Opiumwet, Vuurwapenwet) zijn uitwerking krijgen.

Het wetsvoorstel Algemene wet op het binnentreden wordt binnen enkele weken aan de Tweede Kamer aangeboden. Voorstellen voor aanpassing van het Wetboek van Strafvordering dan wel van bedoelde bijzondere wetten zullen spoedig worden ingediend.

De Minister President,
Minister van Algemene Zaken,
R. F. M. Lubbers

De Minister van Binnenlandse Zaken,
J. G. Rietkerk

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes