

**25 442**

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

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 23 februari 1998

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de reacties vanuit de Eerste Kamer op het voorstel tot herziening van de grondwettelijke bepalingen over het binnentreden in woningen.

Deze memorie van antwoord moge ertoe bijdragen dat de behandeling van het voorstel voorspoedig zal verlopen.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat artikel 12 slechts een beperkte betekenis heeft, omdat alle mogelijkheden aan de gewone wetgever worden gelaten. Artikel 8 van het EVRM, zo merkten zij op, geeft wel enkele – zij het zeer ruime – materiële criteria. Dit is vooral van belang omdat de rechter de wetten niet aan de Grondwet maar wel aan het EVRM kan toetsen. Deze leden vroegen of niet overwogen had kunnen worden om de grondwettelijke bepaling omtrent het binnentreden woordelijk te laten aansluiten bij die van de tekst van het EVRM.

De voorgestelde wijziging heeft een beperkt kader. Een algehele heroverweging is thans niet aan de orde.

Wij merken verder nog het volgende op. De algemene lijn van de regering is om de artikelen van het EVRM niet over te schrijven in de Grondwet. Daarvan gaat immers geen enkele aanvullende werking uit, dit temeer omdat, zoals de leden van de VVD-fractie opmerkten, de rechter de wetten niet aan de Grondwet maar wel aan het EVRM kan toetsen. Het heeft dan ook de voorkeur van de regering om bij de formulering van grondrechten juist andere accenten te plaatsen, zodat de Grondwet een eigen rol kan behouden naast het EVRM. Artikel 8 EVRM bevat doelcriteria en geeft in zoverre meer bescherming dan artikel 12 Grondwet. Artikel 12 daarentegen geeft enkele procedurele waarborgen – het vereiste van een formeel-wettelijke grondslag voor inbreuken op het huisrecht, voorafgaande legitimatie, mededeling van het doel van het binnentreden, verstrekking van een schriftelijke verslag – die in artikel 8 EVRM ontbreken. Het heeft dus geen toegevoegde waarde om de materiële criteria van artikel 8 EVRM over te nemen in artikel 12 Grondwet.

Deze leden hadden de indruk dat het aantal gevallen waarin zonder toestemming kan worden binnentreden nogal groot is.

Bij de invoering van de Algemene wet op het binnentreden is nauwlettend bezien in welke gevallen het binnentreden geoorloofd dient te zijn. Wij zijn

van mening dat het in alle gevallen om noodzakelijke beperkingen van het huisrecht gaat. In de bijzondere wetten is de bevoegdheid tot binnentreden bovendien beperkt tot bepaalde doelen. De Algemene wet geeft een aantal procedurele waarborgen. De hoofdregel in artikel 12 Grondwet dat, bij binnentreden zonder toestemming, een verslag moet worden verstrekt, garandeert dat de bewoner het besluit tot binnentreden ter toetsing kan voorleggen aan de rechter. De rechter kan ook een oordeel geven over de manier waarop het binnentreden heeft plaatsgevonden. Ook gelet op al deze procedurele waarborgen menen wij dat de beperkingen van het huisrecht aanvaardbaar zijn.

De leden van de VVD-fractie meenden dat in enkele van deze gevallen, bijvoorbeeld bij de controle inzake de omroepbijdragen, wellicht ook gedacht zou kunnen worden aan een omkering van de bewijslast, als de toestemming tot inspectie onmiskenbaar wordt geweigerd. Met dit voorstel wordt juist het omgekeerde geregeld: door de vervanging van «tegen de wil van de bewoner» door «zonder toestemming van de bewoner» wordt verduidelijkt dat de bewoner moet instemmen met het binnentreden van zijn woning. Toestemming ontbreekt bij afwezigheid van de bewoner, wanneer de bewoner toestemming tot binnentreden weigert, en als hij niet in de gelegenheid is om zijn toestemming al dan niet te geven. De keuze voor de term «toestemming» is al gemaakt bij de Algemene wet op het binnentreden en wordt nu in de Grondwet zelf opgenomen. Dit is meer in overeenstemming met de strekking van het huisrecht.

Tenslotte waren deze leden van mening dat thans niet geheel voorbij kan worden gegaan aan de vraag wat onder een woning in de zin van de Grondwet moet worden verstaan. Zij noemden enkele grensgevallen. Aan de wetsgeschiedenis, de jurisprudentie en de literatuur valt het volgende beeld van het begrip «woning» te ontleen.<sup>1</sup> Artikel 12 beschermt de huisvrede, dat wil zeggen het ongestoord verblijf in een ruimte die tot exclusief verblijf voor een persoon of voor een beperkt aantal in een gemeenschappelijke huishouding levende personen ingericht en bestemd is. Een woning is te karakteriseren als een van de buitenwereld afgesloten plaats waar iemand – eventueel in een gemeenschappelijke huishouding met andere personen – zijn privaat huiselijk leven leidt of pleegt te leiden. Of een ruimte een woning is, wordt derhalve niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken, zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en andere huisraad, maar ook door de daaraan werkelijk gegeven bestemming. Er dient *de facto* en *de animo* gewoond te worden. De woning behoeft niet in een woonhuis te zijn gelegen. Tal van woningen bevinden zich in woonwagens en woonschepen. Daarnaast kan in een ander schip of in een tent, caravan, keet of barak een woning zijn ingericht. De binnen de woning van een ander gelegen kamer van een kamerbewoner geldt als een afzonderlijke woning. Onder omstandigheden kan ook een hotelkamer als woning gelden. Verder mag als vaststaand worden aangenomen dat tijdelijke afwezigheid van de bewoner, bijvoorbeeld wegens vakantie of opname in een ziekenhuis, er niet toe leidt dat de ruimte het karakter van woning verliest. Tot slot valt er op te wijzen dat tot een woning in elk geval niet die ruimten behoren die in het geheel niet voor bewoning zijn bestemd en die van buitenaf via een eigen ingang kunnen worden betreden. Het voorstel tot wijziging van artikel 12 brengt op dit punt geen verandering.

De leden van de CDA-fractie beklemtoonden dat grote zorgvuldigheid vereist is bij wijzigingen van de Grondwet. Een flexi-Grondwet waarvan de bepalingen voortdurend worden bijgeschaafd, doet afbreuk aan het bijzondere karakter van constitutionele wetgeving. In dit verband vroegen deze leden de regering aan te geven wat zij beoogt met het uitschrijven

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1984/85, 19 073, nr. 3, p. 20; Noyon/Langemeijer/Remmelink, *Het Wetboek van Strafrecht*, artikel 138, blz. 207–211; kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 3, blz. 5.

van een prijsvraag die ideeën moet opleveren voor meer grondwetswijzigingen.

De visie die de leden van de CDA-fractie uitspreken over de juiste omgang met de Grondwet wordt door ons gedeeld. Dat nu voor de tweede keer een wijziging van artikel 12 wordt voorgesteld, heeft echter niets te maken met een flexi-Grondwet. Het voorstel komt voort enerzijds uit de behoefte de grotere bescherming die de Algemene wet op het binnentreden biedt door het gebruik van de woorden «zonder toestemming van de bewoner» ook grondwettelijk te verankeren, anderzijds uit een gebleken probleem bij de taakuitoefening van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die mede verband houdt met het streven om het optreden van deze diensten zo precies mogelijk te reguleren. Het voorstel voor een nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (WIV), dat onlangs bij de Tweede Kamer is ingediend,<sup>1</sup> geeft daar concrete uitwerking aan. De Grondwetstrijd waarop deze leden doelden, komt voort uit de gedachte dat de grondwetgever altijd open dient te staan voor nieuwe ideeën. Het spreekt echter vanzelf dat de inzendingen met de vereiste zorgvuldigheid zullen worden beoordeeld. De inzendingen worden beoordeeld door een deskundige jury onder voorzitterschap van mr. F. Korthals Altes.

Om bestendigheid van de Grondwet mogelijk te maken is het, aldus de leden van de CDA-fractie, van belang dat voorstellen voor nieuwe of herziene grondwetsbepalingen tevoren goed zijn doordacht. Zij wilden zich – gelet op de voorgeschiedenis van artikel 12 – er nu eerst terdege van vergewissen dat niet weer nieuwe discrepanties tussen Grondwet en de noodzakelijke wettelijke uitwerking van de waarborgen aan het licht zullen komen.

De leden van de CDA-fractie verlangden allereerst een beter inzicht te krijgen in de mate waarin thans wordt gehandeld in strijd met artikel 12, tweede lid, laatste volzin. Wordt in alle gevallen waarin toepassing is gegeven aan artikel 139a, derde lid, aanhef- en onder 31, van het Wetboek van Strafrecht de verstrekking van een verslag achterwege gelaten, wilden deze leden weten. Zijn er ook buiten dit artikel gevallen geweest waarin onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken of die van Defensie zonder toestemming van de bewoner in een woning is binnengetreten en verstrekking van een verslag achterwege is gebleven? Op grond van de laatste volzin in het tweede lid van het huidige artikel 12 van de Grondwet dient aan de bewoner een schriftelijk verslag van het binnentreden te worden verstrekt. De Algemene wet op het binnentreden maakt het mogelijk de uitreiking of toezending van het verslag uit te stellen indien «het doel waartoe wordt binnengetreten daartoe noodzaakt». De Grondwet laat thans niet toe dat het verstrekken van zo'n verslag geheel achterwege wordt gelaten. In de praktijk is, in de gevallen dat door de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) tegen de wil van de bewoner wordt binnengetreten, in het verleden de verstrekking van een verslag van het binnentreden achterwege gelaten. De reden hiervoor was dat een effectieve taakuitvoering van de BVD zich verzet tegen het na afloop van een binnentredingsactie verstrekken van een verslag hiervan. Het binnentreden dient er immers toe om te bewerkstelligen dat daarna in de betreffende woning in het belang van de staatsveiligheid gesprekken kunnen worden afgeluisterd waarvoor een bijzondere last is verstrekt. Na afloop van een binnentredingsactie werd tot voor kort niet alsnog periodiek beoordeeld of kennisgeving van het binnentreden wellicht op enig moment toch actief zou kunnen plaatsvinden. Het debat met de Tweede Kamer over het herzieningsvoorstel is aanleiding geweest om voortaan de vanaf 17 februari 1883<sup>2</sup> uitgevoerde binnentredingsacties achteraf wel periodiek te gaan beoordelen en, indien mogelijk, verslag van het binnentreden te gaan verstrekken. Ingevolge artikel 139a van het Wetboek van Strafrecht is uitsluitend de BVD bevoegd woningen binnen te treden tegen de wil van bewoner, teneinde het afluisteren van

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nrs. 1–3.

<sup>2</sup> Op genoemde datum is het huidige artikel 12 Grondwet in werking getreden.

gesprekken te kunnen realiseren waarvoor een bijzondere last is afgegeven<sup>1</sup>.

In het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak-Klass wordt ruimte gelaten voor een minder volledige rechtsgang indien het wettig functioneren van inlichtingendiensten dat vereist, zo constateerden de leden van de CDA-fractie, maar deze uitzondering mag niet verder gaan dan in concreto vereist. Het voorstel voorziet in een uitzondering op de plicht een verslag te verstrekken «indien het belang van de nationale veiligheid zich tegen verstrekking blijvend verzet». Is de strekking, zo informeerden deze leden, dat rechterlijk toezicht achterwege blijft bij ontstentenis van wetenschap omtrent het feit van het binnentreden? Kan worden volgehouden dat de gevallen waarin «blijvend» geen verslag hoeft te worden verstrekt en de gevallen waarin rechterlijk toezicht achterwege dient te blijven, altijd dezelfde zijn? Is dit naar het oordeel van de regering in overeenstemming met het arrest in de zaak-Klass? Het voorstel voorziet in een uitstel- en afstelbaarheid in het belang van de nationale veiligheid. De strekking hiervan is niet om rechterlijk toezicht onmogelijk te maken, maar om te voorkomen dat het effectief functioneren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt geschaad en daarmee de nationale veiligheid ten behoeve waarvan de diensten werkzaam zijn. In de gevallen dat het verstrekken van een verslag mogelijk is zonder schade aan dit belang te veroorzaken, dient aan een bewoner dan ook te worden bericht dat zijn woning heimelijk is binnentreden. Deze kan hierover dan bijvoorbeeld een klacht indienen bij de Nationale ombudsman.

Overigens kan een burger ook zonder een dergelijke mededeling te hebben ontvangen zich bij de Nationale ombudsman beklagen over een gedraging van een veiligheidsdienst. Met de ombudsman zijn afspraken gemaakt waardoor deze (vertrouwelijk) kan kennis te nemen van alle relevante operationele feiten en omstandigheden, opdat hij in staat is zich een gedegen oordeel te vellen over de gedragingen waarover wordt geklaagd<sup>2</sup>. Bovendien kan een klager het bewuste optreden aan de rechter ter toetsing voorleggen, zeker in de gevallen dat de ombudsman het optreden ter zake als niet behoorlijk heeft beoordeeld. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat iemand over bepaalde zaken informatie vraagt. Een beschikking op een dergelijk verzoek is een besluit ingevolge de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep op de rechter openstaat. Verder wijs ik nog op de andere toezichtsmechanismen. In de nieuwe WIV wordt het samenstel van controlemogelijkheden verder uitgebreid. Wij zijn ervan overtuigd, dat het nieuwe stelsel ruime waarborgen zal bieden en overigens ook voldoet aan de eisen die het EVRM stelt.

In de analyse van de meest relevante Europese jurisprudentie over de activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten naar aanleiding van de uitspraken van de Raad van State d.d. 16 juni 1994<sup>3</sup> hebben wij geconstateerd, dat de afwezigheid van een systeem waarbij de bewoner over het binnentreden wordt geïnformeerd, op zichzelf geen schending oplevert van artikel 13 EVRM.

Deze leden betwijfelden of het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten adequaat wordt omschreven met de term «nationale veiligheid». Zij gaven als voorbeeld de situatie dat op Nederlands grondgebied voorbereidingen worden getroffen voor militaire of terroristische actie uitsluitend gericht tegen andere staten. Is het werkelijk de bedoeling, zo informeerden deze leden, dat in zulke gevallen voortaan een verslag van het binnentreden wordt verstrekt?

Het criterium «nationale veiligheid» als uitzondering op de kennisgevingsverplichting is bedoeld om een effectieve taakuitvoering door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te garanderen. Dit houdt dus in, dat

<sup>1</sup> Vgl. kamerstukken II 1992/93, 23 047, nr. 6, blz. 18.

<sup>2</sup> Vgl. jaarverslag Nationale ombudsman over 1989 (Kamerstukken II 1989/90, 21 478, nrs. 1–2, blz. 237) en over 1991 (kamerstukken II 1991/92, 22 550, nrs. 1–2, blz. 240).

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1994/95, 22 036, nr. 6. Vgl. ook onze reactie in de Nota naar aanleiding van het verslag; Kamerstukken II 1997/98, 25 442, nr. 5.

kennisgeving, al dan niet tijdelijk, achterwege moet kunnen blijven, indien een dergelijke kennisgeving afbreuk doet aan het goed functioneren van deze diensten, ook met het oog op de bescherming van de lange termijn doelen die met de onderzoeken van de diensten worden nagestreefd. Met de voorgestelde wijziging wordt juist beoogd te voorkomen dat bewoners van woningen van waaruit terroristische activiteiten worden voorbereid, voortijdig worden ingelicht over het feit dat zij voorwerp van onderzoek door een dienst zijn. Dat geldt ook in het geval dat de terroristische acties uitsluitend gericht zijn tegen andere staten. De BVD heeft immers wettelijk tot taak gegevens te verzamelen over personen en organisaties die een gevaar vormen voor de democratische rechtsorde, de veiligheid of andere even gewichtige belangen van de staat. Een en ander ongeacht de vraag vanuit welke motieven de activiteiten worden ontplooid dan wel tegen welk land de aanslagen zich richten<sup>1</sup>. In de achtereenvolgende BVD-jaarverslagen, waarover steeds uitvoerig met de Tweede Kamer plenair van gedachten is gewisseld, zijn voorbeelden te vinden van in Nederland ontplooidde activiteiten tegen andere landen, die een aantasting betekenen van de in de wettelijke taakopdracht aangeduide gewichtige belangen, zoals dat van de internationale rechtsorde. De voorbeelden waarop wij doelen betreffen onder meer de vanuit Nederland ontplooidde activiteiten ten behoeve van de gewapende strijd op de Filipijnen, voorbereiding voor een staatsgreep in Suriname, de PKK-activiteiten in Nederland in relatie tot de guerillastrijd tegen de Turkse overheid.<sup>2</sup> Aangezien op het onderzoek naar dergelijke activiteiten het criterium van de «nationale veiligheid» van toepassing is, zal van eventuele binnentredingsacties bij deze onderzoeken dan ook pas verslag worden gedaan indien een effectief functioneren van de betreffende dienst zich hiertegen niet langer verzet.

Voorts vroegen deze leden of het voorstel in zijn huidige formulering niet onbedoeld een averechts effect heeft. Het niet blijvend achterwege laten, maar wel pas veel later verstrekken van het verslag wordt kennelijk niet beschouwd als een afwijking van de grondwettelijke norm, zo meenden zij. De Grondwet hoort ook op dit punt normatieve betekenis te hebben. Hoeveel tijd mag er precies verstrijken voordat de grondwettelijke norm wordt overschreden, wilden deze leden weten.

In het amendement van de leden Scheltema-De Nie en Koekkoek op stuk nr. 9 werd voorzien in een uitzondering op de verplichting om de bewoner een verslag te verstrekken «voor zover en voor zolang het belang van de nationale veiligheid of dat van de strafvordering zulks dringend vordert». In de toelichting op het amendement werd aangegeven dat het uitstel niet langer zou mogen duren dan strikt noodzakelijk is. In mijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 19 januari 1998<sup>3</sup> heb ik aangegeven dat de in het amendement voorgestelde uitzondering op het grondrecht restrictief geïnterpreteerd moet worden. De bewoordingen zouden inhouden dat steeds individueel, per geval, zou moeten worden beoordeeld of verstrekking van het verslag al dan niet mogelijk is. Daardoor zou het feitelijk onmogelijk zijn om pas tot verstrekking van het verslag over te gaan op een nader door de wetgever te bepalen tijdstip, bijvoorbeeld bij het overbrengen van de daarvoor in aanmerking komende bescheiden naar een rijksarchief-bewaarplaats.

Daartegen bestaan zowel principiële als praktische bezwaren, die ik in de genoemde brief nader heb uiteengezet.

De indieners van het amendement zijn bereid gebleken een door mij voorgestelde tekst in hun amendement op te nemen. Deze tekst, die door de Tweede Kamer is aanvaard, voorziet in de mogelijkheid van uitstel, maar schrijft niet dwingend voor dat het verslag moet worden verstrekt zodra dat mogelijk is. De wetgever heeft daarmee, ook gelet op de voorgeschiedenis zoals wij die hebben beschreven, de ruimte gekregen om voor de termijn waarop het verslag dient te worden verstrekt

<sup>1</sup> Vgl. bijvoorbeeld kamerstukken II 1992/93, 23 045, nr. 5.

<sup>2</sup> Vgl. o.a. BVD jaarverslagen 1991 (blz. 30), 1992 (blz. 23) en 1993 (blz. 33).

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 442 en 25 443, nr. 10.

algemene regels te geven; beoordeling per geval is niet meer vereist. Dat betekent echter niet dat het uitstel ongelimiteerd mogelijk is. Het gaat immers, zoals gezegd, om een inperking van een grondrecht, zodat de wetgever verplicht is de duur van het uitstel in de tijd te beperken. Voor gevallen waarin door een inlichtingen- en veiligheidsdienst is binnengetrepen lijkt het tijdstip van overbrenging naar een rijksarchief-bewaarplaats passend. Bij een individuele beoordeling van elk geval zou zelden een veel vroeger tijdstip voor het verstrekken van het verslag kunnen worden vastgesteld.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe artikel 11 van de Algemene wet op het binnentreden zich tot de nieuwe bepaling verhoudt. Dit artikel maakt het mogelijk om het verstrekken van het verslag uit te stellen. Artikel 11 van de Algemene wet op het binnentreden zal in overeenstemming moeten worden gebracht met de nieuwe tekst van artikel 12 Grondwet. Artikel 12 maakt uitstel van het verstrekken van het verslag alleen mogelijk in het belang van de strafvordering of van de nationale veiligheid. De bevoegdheid tot het binnentreden in het belang van de nationale veiligheid zal worden geregeld in het voorstel voor een nieuwe WIV. De uitstelmogelijkheid in artikel 11 van de Algemene wet zal daarom worden beperkt tot gevallen waarin wordt binnengetrepen in het belang van de strafvordering.

Deze leden verzochten de regering aan te geven of de gebezigde redactie van het grondwetsvoorstel een splitsing in tweede lezing in de wijziging betreffende artikel 12, eerste lid en die betreffende artikel 12, tweede en derde lid, toelaat.

De Tweede Kamer kan bij de tweede lezing van een voorstel tot verandering in de Grondwet met tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen het voorstel splitsen (artikel 137, vijfde lid, van de Grondwet). Uit de aard en strekking van deze bepaling vloeien grote beperkingen voort ten aanzien van de toepassing. Situaties waarin «verzamelontwerpen» in hun geheel stranden op de weerstand tegen een enkele voorgestelde bepaling, die met het overigens voorgestelde geen direct verband houdt, dienen te worden vermeden. Met artikel 137, vijfde lid, is geenszins beoogd de mogelijkheid te openen voor de Tweede Kamer om, met voorbijzien van het onderlinge verband tussen de in een voorstel tot verandering vervatte bepalingen, naar believen te splitsen. Of in een concreet geval sprake is van een direct verband tussen de voorgestelde veranderingen blijft een kwestie van interpretatie.<sup>1</sup> De vraag of het voorstel tot wijziging van artikel 12 kan worden gesplitst komt toe aan de Tweede Kamer. Wij zijn echter van mening dat tussen de twee elementen van het voorstel tot wijziging van artikel 12 Grondwet een direct verband bestaat, nu zij beide betrekking hebben op het huisrecht.

De leden van de PvdA-fractie hadden, gezien de voorgeschiedenis van artikel 12 Grondwet, niet bij voorbaat de zekerheid dat thans een goed afgerond voorstel voorligt. Deze leden vroegen zich dan ook af waarom, zo snel na de invoering van de Algemene wet op het binnentreden, opnieuw een poging moest worden gedaan tot grondwettelijke vastlegging van het huisrecht, zonder eerst enige jaren ervaring op te doen met de bestaande tekst van de Grondwet en de uitvoeringswetgeving.

Het huidige artikel 12 van de Grondwet laat niet toe, dat aan de bewoner bij wie tegen zijn wil de woning is binnengetrepen hierover in het geheel geen mededeling wordt gedaan. Dit betekent dat moet worden afgezien van het heimelijk binnentreden van een woning en dus van de mogelijkheid de gesprekken in de betreffende woning af te luisteren, indien op voorhand vaststaat dat het effectief functioneren van een dienst zich blijvend zal verzetten tegen het verstrekken van een verslag. Aan een

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1976/77, 14 213, nr. 4, blz. 15-16; nr. 7, blz. 4-5.

bevoegdheid om de verstrekking van een verslag achterwege te kunnen laten bestaat om die reden in de praktijk wel behoefte. Een grondwettelijke normering ook op het gebied van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten past bovendien in het streven het optreden van deze diensten zo precies mogelijk wettelijk in te kaderen. Wij verwijzen wat dat betreft naar hetgeen wij hiervoor hebben opgemerkt.

Voorts vroegen zij welke concrete grondrechtelijke bescherming het voorstel toevoegt aan de bescherming die de Algemene wet reeds biedt. Artikel 11 van de Algemene wet geeft de mogelijkheid het verstrekken van het verslag uit te stellen indien het doel waartoe wordt binnentreden daartoe noodzaakt. Het voorstel beperkt de mogelijkheid van uitstel tot twee doelen: strafvordering en nationale veiligheid; die beperking is nu in artikel 11 van de Algemene wet nog niet opgenomen.

Deze leden vroegen de regering een vergelijking te willen opstellen met artikel 158 van de Grondwet volgens de tekst van 1887. Zij wilden weten welke concrete grondrechtelijke waarborgen inmiddels zijn, en nu nog worden toegevoegd.

De Grondwet van 1887 garandeerde dat het binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner:

- alleen geoorloofd is in de gevallen bij de wet bepaald,
- alleen krachtens een algemene of bijzondere last,
- waarbij de last alleen kan worden gegeven door een macht, bij de wet aangewezen,
- en waarbij de wet de vormen regelt waaraan de uitoefening van deze bevoegdheid is gebonden.

De herziening van 1983 bracht op de eerste drie punten geen materiële wijziging, maar gaf wel nadere uitwerking aan het laatste punt:

- voor het binnentreden tegen de wil van de bewoner is voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel vereist,
- aan de bewoner dient een schriftelijk verslag te worden verstrekt.

Met de herziening van 1987 werd een noodzakelijk gebleken clausulering toegevoegd aan de legitimatieplicht en de plicht om het doel van het binnentreden mee te delen: bij de wet kunnen uitzonderingen op deze verplichtingen worden gesteld.

Met het nu voorliggende voorstel wordt artikel 12 op enkele punten versterkt:

- de woorden «tegen de wil» worden aangescherpt tot «zonder toestemming», waardoor twijfel of de bewoner toestemming heeft gegeven in zijn voordeel wordt uitgelegd,
- toegevoegd wordt een regeling voor het tijdstip waarop het verstrekken van het schriftelijk verslag dient plaats te vinden (een element dat in het huidige artikel ontbreekt): hoofdregel is dat het verslag zo spoedig mogelijk wordt verstrekt, uitstel is mogelijk in het belang van de strafvordering of de nationale veiligheid.

Op één punt wordt het grondrecht in het voorstel beperkt:

- indien het belang van de nationale veiligheid zich tegen verstrekking blijvend verzet, kan de verstrekking achterwege worden gelaten.

De leden van de PvdA-fractie konden zich vinden in de gedachtegang dat de uitdrukking «zonder toestemming van de bewoner» twijfels wegneemt die in de woorden «tegen de wil van de bewoner» gelegen kunnen zijn. Maar is het nodig, vroegen deze leden, om vanwege die reden ook de grondwetstekst te vervangen die de twee vorige wijzigingen had weten te overleven? Was er werkelijk twijfel mogelijk over de inhoud van de bestaande term?

Naar onze mening hechten deze leden iets te sterk aan de bestaande tekst.

Met de voorgestelde wijziging wordt artikel 12 iets concreter; de waarborgwerking neemt daardoor toe. De huidige tekst van het artikel laat de wetgever zonder meer de ruimte om de woorden «tegen de wil» beperkt te interpreteren. Dat die ruimte bestaat wordt zichtbaar in de jurisprudentie van de Hoge Raad van voor de invoering van de Algemene wet.<sup>1</sup> Dat de wetgever die ruimte niet heeft willen benutten ontnemt hem niet de mogelijkheid om dat in de toekomst alsnog te doen. Met het voorstel wordt nu op het niveau van de Grondwet zekerheid geboden. Dergelijke wijzigingen, al zijn zij niet ingrijpend, komen de betekenis van de Grondwet ten goede.

Sprekend over het verstrekken van een schriftelijke kennisgeving dat zonder toestemming van de bewoner is binnengetrepen, betreurden de leden van de PvdA-fractie het gebruik het anglicisme «notificatie» in de toelichtende teksten. Het gebruik van barbarismen als «notificatie» dient in wetteksten uiteraard vermeden te worden. Tegen gebruik daarvan in toelichtende teksten behoeft naar ons oordeel minder bezwaar te bestaan. Wij zullen het gallicisme «notificatie» niettemin verder trachten te vermijden.

Deze leden vroegen zich af of de uiteindelijk in de Tweede Kamer tot stand gekomen bepaling inzake het verstrekken van de schriftelijke kennisgeving niet een te strak keurslijf biedt. Zij baseerden deze vraag mede op de krachtige woorden waarmee de regering zelf, in haar brief van 19 januari 1998 een dergelijke benadering afwijst. Zij vroegen de regering, aan te geven waarom de tekst van het herziene amendement op stuk nr. 11, ondanks de genoemde scherpe afwijzing, toch genade heeft weten te vinden bij de regering.

De regering geeft er blijkens de memorie van toelichting de voorkeur aan het actief mededelen van het heimelijk binnentreden van een woning door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zonder uitzondering achterwege te laten.<sup>2</sup> Vanuit de Tweede Kamer is, onder meer door de leden van de CDA-fractie, aangevoerd dat een dergelijk standpunt zou indruisen tegen artikel 8 EVRM.

In verband hiermee is naderhand een (gewijzigd) amendement<sup>3</sup> ingediend, waarbij werd voorgesteld het uitstellen van het verstrekken van een verslag strikt te beperken. Hiertegen bestonden bij de regering zeer ernstige bezwaren, die in de brief van 19 januari zijn verwoord.<sup>4</sup> Daarin werd tegelijkertijd aan gegeven dat tegen aanvaarding van het amendement geen bezwaar bestond, mits de formulering van de plicht om een verslag uit te brengen zou worden aangepast op de in de briefgeschetste wijze. Dat is vervolgens gebeurd. Daardoor is het mogelijk om in de uitvoeringswetgeving een algemene regeling vast te stellen met daarin de mogelijkheid pas tot verstrekking van een verslag over te gaan op een nader te bepalen tijdstip, bijvoorbeeld bij het overbrengen van de daarvoor in aanmerking komende bescheiden naar een rijksarchief-bewaarplaats. De laatste volzin van het derde lid maakt het, in tegenstelling tot het huidige artikel 12, bovendien mogelijk om het verstrekken van een verslag geheel achterwege te laten indien de taakuitvoering van de diensten zich daartegen blijvend verzet. Hiervan zal met name sprake zijn indien door het verstrekken van het verslag bronnen van de diensten kunnen worden onthuld, daaronder mede begrepen buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het is essentieel voor het effectief functioneren van de diensten dat bronnen ervan verzekerd kunnen zijn, dat hun identiteit geheim blijft.<sup>5</sup> Bovendien zal de bereidheid bij buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten om aan de Nederlandse diensten gegevens te verstrekken aanzienlijk afnemen, indien deze de herkomst van de ontvangen gegevens niet geheim kunnen houden. Dit terwijl de toegenomen internationalisering juist tot verdergaande grensoverschrijdende samenwerking noopt. In dit verband is ook

<sup>1</sup> Onder meer HR 12 juni 1861, W. 2282; HR 1 mei 1979, NJ 434.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 442, nr. 3, blz. 2.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 442, nr. 9.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 442 en 25 443, nr. 10, blz. 3.

<sup>5</sup> Vgl. artikel 14 WIV en Handelingen II 14 januari 1991, blz. 62-3479.



denkbaar dat onder omstandigheden van het verstrekken van een verslag moet worden afgezien indien dit de betrekkingen met andere landen ernstig zou verstoren. Naast deze gevallen zal van afstel van kennisgeving sprake zijn, indien door de kennisgeving een specifieke toepassing van een methode zou worden onthuld of indien de kennisgeving zou kunnen leiden tot onthulling van de identiteit van degene die de betreffende veiligheidsdienst behulpzaam is geweest bij de toepassing van een methode. Naar verwachting zal de afstelmogelijkheid inzake de toepassing van een specifieke methode, in tegenstelling tot de gevallen van bronbescherming, niet vaak aan de orde zijn. Hiermee hebben wij tegelijkertijd de vraag van deze leden beantwoord in welke gevallen de nationale veiligheid zich blijvend verzet tegen kennisgeving aan de bewoner.

Naar aanleiding van de laatste volzin van het derde lid vroegen deze leden waarom, wanneer reeds is vastgesteld dat de kennisgeving in het belang van de nationale veiligheid of dat van de strafvordering kan worden uitgesteld, het nodig is om dan ook nog apart te regelen wanneer zulks blijvend kan zijn.

In het voorgaande is gemotiveerd aangegeven dat de praktijk naast een uitstel-mogelijkheid behoefte heeft aan een afstel-mogelijkheid.

De leden behorende tot de PvdA-fractie vreesden dat door deze overhaaste formulering op het laatste moment opnieuw een ondoordachte grondwetstekst is ontstaan. Zij vroegen de regering, argumenten te verschaffen waarom de Eerste Kamer aan zulke overhaaste, niet door de Raad van State van een advies voorziene grondwetsteksten, haar medewerking zou moeten geven.

De huidige normering is preciezer, waardoor de taakuitvoering door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beter kan worden gereguleerd en afgebakend. Bovendien komt de nieuwe formulering beter tegemoet aan de eisen die in de praktijk noodzakelijk zijn gebleken. Verder dient te worden bedacht, dat de huidige formulering van artikel 12 ertoe leidt dat de BVD ervan moet afzien in een woning gesprekken af te luisteren waardoor bijvoorbeeld terroristische activiteiten tijdig kunnen worden ontdekt en voorkomen, indien de staatsveiligheid zich blijvend verzet tegen het verstrekken van een verslag inzake binnentredingsacties die daarvoor noodzakelijk zijn. Tot slot zij opgemerkt, dat er naar het oordeel van de regering geen sprake is van een ondoordachte regeling.

Deze leden stelden nog vier gerichte vragen, die wij volgens de nummering in het verslag zullen beantwoorden.

Ad 1. De leden van de PvdA-fractie informeerden of de huidige wetgeving reeds voldoende mogelijkheden biedt om voor de veiligheidsdiensten uitzonderingen mogelijk te maken op de plicht tot kennisgeving aan de bewoner.

Zoals in het voorafgaande is aangegeven, laat de Grondwet op dit moment geen afstel toe van het verplichting een verslag te verstrekken. Daaraan bestaat wel behoefte in de praktijk. Daarnaast is de wetgeving ter uitvoering van artikel 12 Grondwet voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten onvoldoende specifiek voor wat betreft de uitzondering op de verplichting tot voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden. Er bestaat de behoefte om buiten twijfel te stellen dat de diensten niet verplicht zijn zich voorafgaand aan het binnentreden te legitimeren en het doel ervan mede te delen. Thans voorziet artikel 139a Van het Wetboek van Strafrecht in de mogelijkheid om woningen heimelijk binnen te treden. In het wetsvoorstel «direct afluisteren»<sup>1</sup> hebben wij de onduidelijkheid hierover willen wegnemen, maar zoals bekend hebben wij dit wetsvoorstel ingetrokken. Wij hebben een en ander

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1992/93, 23 047, nrs. 1-3.

nu geregeld in het wetsvoorstel tot herziening van de WIV<sup>1</sup>. Naar ons oordeel behoort de Grondwet de normen te bevatten die in organieke wetgeving verder moeten uitgewerkt. Om die reden hebben wij de normering in de Grondwet vastgelegd waarna wij voornemens zijn de daarvoor in aanmerking komende wetten waar nodig aan te passen aan de nieuwe grondwettelijke normen, zodra de tweede lezing is afgerond. Een en ander laat uiteraard onverlet dat bij de komende herziening van de WIV andere vormen van toezicht en rechtsbescherming op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden geïntroduceerd. In de eerder genoemde brief van 19 januari jl. is daarvan ook melding gemaakt.

Ad 2. Deze leden vroegen aan te geven welke «in de wet te bepalen gevallen» zij voorziet waarbij de nationale veiligheid «zich blijvend verzet» tegen kennisgeving aan de bewoner – of blijken die opnieuw pas bij de uitvoeringswetgeving? Zij vroegen overigens of,.

De eerste vraag is in het voorafgaande al beantwoord. Wij zijn het met deze leden overigens eens dat, taalkundig gezien, veiligheid zich niet blijvend kan verzetten. De formulering in artikel 12 luidt dan ook: «indien het *belang* van de nationale veiligheid zich tegen verstrekking blijvend verzet».

Ad 3. De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering zich heeft laten inspireren door artikel 13 van de Duitse Grondwet. In lid 2 van dit artikel, zo merkten zij op, zijn doelcriteria geformuleerd waaraan wetten moeten voldoen die het grondrecht beperken.

De bevoegdheid om in woningen binnen te treden is in dit artikel als volgt geregeld:<sup>2</sup> Anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen is beperking van het huisrecht in het Duitse artikel niet gekoppeld aan doelcriteria. De opzet van de regeling is aldus, dat het doorzoeken van de woning in beginsel alleen mogelijk is op last van de rechter of, als uitstel gevaarlijk is, door een ander bij de wet aangewezen orgaan. Deze algemene inperkingsmogelijkheid van het grondrecht is niet aan doelcriteria gekoppeld. Het zevende lid noemt nog een aantal bijzondere gevallen waarin beperking van het huisrecht zonder tussenkomst van de rechter is toegestaan, maar daaruit kan niet worden afgeleid dat de beperkingen van het grondrecht in het algemeen moeten voldoen aan doelcriteria.

Ad 4. De leden van de PvdA-fractie vroegen tot slot in hoeverre het besluit van de Eerste Kamer om inzake wetsvoorstel 25 443 (briefgeheim) voorshands nog geen verslag vast te stellen gevolgen heeft voor het onderhavige voorstel, nu de uitzondering op de verplichting tot kennisgeving in beide wetsvoorstellen op eendere wijze is geformuleerd. Het besluit van de Kamercommissie betekent dat vooralsnog geen harmonisatie plaatsvindt tussen de grondwettelijke bescherming van de woning en die van het communicatiegeheim. Het zou wenselijk zijn geweest dat beide voorstellen gelijktijdig zouden zijn afgehandeld. Het verschil bestaat echter ook al in de Grondwet zoals die nu geldt, zodat hierin geen beletsel is gelegen om het voorstel tot wijziging van artikel 12 verder te behandelen.

De leden van de D66-fractie stelden vragen over de begrippen «het belang van de staat» en «het belang van de nationale veiligheid». Voorzover met dat laatste begrip is beoogd ruimte te bieden voor alle taken van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, rees bij deze leden de vraag wat de relatie is met het begrip «het belang van de staat». Dit begrip komt immers ook voor in bijvoorbeeld de taakomschrijving van de BVD. Een en ander zou tot de gevolgtrekking kunnen leiden dat het begrip «het belang van de nationale veiligheid» meer omvat dan het begrip «het belang van

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nrs. 1–2.

<sup>2</sup> De Duitse Bondsraad heeft op 16 januari 1998 een wijziging van dit artikel aanvaard, waarbij het derde lid wordt vernummerd tot zevende lid, en drie nieuwe artikelleden worden ingevoegd. De nieuwe artikelleden hebben betrekking op het afluisteren in woningen met akoestische en technische hulpmiddelen en hebben dus geen betrekking op het binnentreden als zodanig.

de staat». Deze leden stelden het op prijs een verhelderende uiteenzetting te mogen ontvangen.

De terminologische onduidelijkheid houdt er verband mee dat de term «het belang van de staat» in verschillende betekenissen wordt gebruikt. In artikel 68 Grondwet vormt het een verschoningsgrond met betrekking tot de inlichtingenplicht van de regering jegens het parlement.

Een van de gronden, naast andere, om bepaalde inlichtingen niet aan het parlement te verstrekken is dat die verstrekking zich niet verdraagt met de nationale veiligheid. Hieruit blijkt dat het begrip «nationale veiligheid» beperkter is dan het begrip «belang van de staat» in artikel 68 Grondwet. «Belang van de staat» werd in het oorspronkelijke voorstel voor de artikelen 12 en 13 Grondwet eveneens gebruikt om te bepalen wanneer een beperking van het grondrecht niet zou hoeven te worden gemeld. Deze term zou een andere – beperktere – inhoud hebben dan de zelfde term in artikel 68 Grondwet. Zoals bekend is deze term vervangen door «nationale veiligheid».

Het is op zichzelf juist dat in de omschrijving van de taak van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de huidige WIV de term «belang van de staat» eveneens voorkomt. Wel kan bedacht worden dat de term niet voorkomt in die taak van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten die de bevoegdheid inhouden om de rechten, beschermd door de artikelen 12 en 13 Grondwet, te beperken (de zogenaamde a-taak). De term heeft in de WIV een beperkter betekenis dan in artikel 68 Grondwet of in het oorspronkelijke voorstel voor de artikelen 12 en 13. Terminologisch is deze situatie niet consistent. Wij zullen in het kader van de behandeling van het voorstel voor een nieuwe WIV bezien of de terminologie kan worden aangepast om aan deze begripsverwarring een einde te maken.

Het had de leden van de D66-fractie bevreemd dat de mogelijkheid om uitstel van de notificatieplicht te verkrijgen in het belang van de strafvordering in het oorspronkelijke voorstel niet is opgenomen. De reden is dat het oorspronkelijke voorstel geen verplichting kende om een verslag van binnentreden te verstrekken binnen een bepaalde termijn. Er was dus geen reden om in het belang van de strafvordering iets afzonderlijks te regelen: uitstel was geoorloofd.

Tot slot merkten deze leden op dat het nog maar de vraag is of in alle gevallen waarin in een woning wordt binnentreden, steeds de conclusie getrokken kan worden dat in principe uitstel van de notificatieplicht aan de orde kan zijn. Zij vroegen of de regering nu reeds bepaalde categorieën misdrijven op het oog heeft waarvoor dit kan gelden. Het spreekt vanzelf dat bij het binnentreden in woningen niet steeds de conclusie mag worden getrokken dat in principe uitstel van die plicht aan de orde kan zijn. Uitstel zal alleen aan de orde kunnen zijn in gevallen waarin het noodzakelijk is om heimelijk binnen te treden.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager