

Vergaderjaar 1996–1997

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Artikel 12, eerste lid, van de Grondwet bepaalt thans dat het binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner alleen geoorloofd is in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen. Deze formulering kan aanleiding geven tot onzekerheid over de vraag of de grondwettelijke bescherming van de woning zich tevens uitstrekt tot situaties waarbij van overheidswege binnentreden wordt in een woning en geen sprake is van een expliciete weigering dan wel de bewoner afwezig is en derhalve zijn wil niet kenbaar kan maken. Er zou evenwel geen twijfel over dienen te bestaan dat een grondrecht dat de onschendbaarheid van de woning als waarborg voor de persoonlijke vrijheid beoogt te garanderen, bescherming biedt in alle gevallen dat het binnentreden in woningen van overheidswege niet door een vrijelijk genomen beslissing van de betrokken burger gelegitimeerd wordt. Dit wetsvoorstel beoogt genoemde onzekerheid weg te nemen.

Voorts beoogt het wetsvoorstel het vereiste dat aan de bewoner een schriftelijk verslag van het binnentreden wordt verstrekt, dat thans in de laatste volzin van het tweede lid is opgenomen, in een nieuw derde lid op te nemen en voor bepaalde doeleinden in een beperkingsmogelijkheid door de formele wetgever te voorzien. De huidige formulering is in de praktijk te absoluut gebleken.

Uitzondering op dit vereiste wanneer het belang van de staat zulks dringend vereist moet echter mogelijk zijn.

2. «Tegen de wil van de bewoner»

In de Algemene wet op het binnentreden wordt niet gesproken van binnentreden «tegen de wil van de bewoner» maar van binnentreden «zonder toestemming van de bewoner». Het grondwettelijk begrip «tegen de wil van de bewoner» kan tot onzekerheid leiden over de rechtmatigheid van het binnentreden bij gebrek aan expliciete weigering of afwezigheid van de bewoner. Uit een oogpunt van rechtsbescherming voor de bewoner en uit een oogpunt van zekerheid omtrent het rechtmatig binnentreden voor de ambtenaar, heeft de wetgever het wenselijk gevonden om in de desbetreffende wet het scherpere criterium «zonder toestemming van de bewoner» te hanteren. De regering was blijkens de

memorie van toelichting ook van mening dat het voorgestelde criterium beter overeenkwam met de strekking van het grondrecht inzake de onschendbaarheid van de woning als waarborg voor de persoonlijke vrijheid. Het gaat erom dat de toestemming van de bewoner een voor de ambtenaar kenbare uiting moet zijn van zijn vrijelijk genomen beslissing om de ambtenaar binnen te laten. Deze toestemming ontbreekt bij afwezigheid van de bewoner, wanneer de bewoner toestemming tot binnentreden weigert dan wel hij niet in de gelegenheid is zijn toestemming al dan niet te geven (kamerstukken II 1984/85, 19 073, nrs. 1–3, blz. 9–10). Het is wenselijk om deze inconsistentie tussen de grondwetsbepaling en de uitvoeringswetgeving op te heffen en de tekst van artikel 12 Grondwet meer in overeenstemming te brengen met de strekking van het grondrecht op onschendbaarheid van de woning, door het meer duidelijkheid scheppende criterium «zonder toestemming van de bewoner» ook in de grondwetsbepaling op te nemen. Met deze wijziging wordt de reikwijdte van artikel 12 Grondwet enigszins opgerekt en valt ook het heimelijk binnentreden zonder meer onder de grondrechtsnorm.

3. Verstrekking schriftelijk verslag

Op de huidige eis van artikel 12, tweede lid, tweede volzin, van de grondwet, tot verstrekking van een schriftelijk verslag aan de bewoner achteraf na het binnentreden, is niet in een uitzonderingsmogelijkheid voorzien. Met het oog op een effectief optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten is het echter, wanneer het belang van de staat zulks dringend vordert, noodzakelijk dat het binnentreden geheim zal dienen te blijven. Deze diensten kunnen immers hun wettelijke raak uitsluitend binnen een zekere mate van geheimhouding effectief uitvoeren. Geheimhouding van onder andere de werkwijze in een concreet geval, waartoe ook het heimelijk binnentreden in een woning kan worden gerekend, is cruciaal voor een minimale mate van geheimhouding, waarbij de lange-termijndoelstellingen die tot het desbetreffende binnentreden hebben geleid, niet in gevaar worden gebracht (zie ook kamerstukken II, 1994/95, 22 036, nr. 6, blz. 11). Dit impliceert dat actieve notificatie ten aanzien van het heimelijk binnentreden van een woning door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zonder uitzondering achterwege dient te blijven.

In artikel 12 is de eis tot verstrekking van een schriftelijk verslag van het binnentreden niet aan een bepaalde termijn gebonden. Artikel 11, tweede lid, van de Algemene wet op het binnentreden, dat uitvoering beoogt te geven aan de onderhavige grondwettelijke eis, kent de hoofdregel dat het verslag uiterlijk binnen vier dagen na de dag van het binnentreden voor de bewoner beschikbaar wordt. In de tweede en derde volzin van artikel 11, tweede lid, wordt vervolgens in de mogelijkheid voorzien dat, indien het doel waartoe wordt binnengetreten daartoe noodzaakt, de uitreiking of de toezending kan worden uitgesteld. Uitreiking of toezending geschiedt in dat geval, zodra het belang van dit doel dit toelaat.

Deze mogelijkheid van uitstel kan – gelet op het feit dat aan de verplichting tot kennisgeving geen termijn is verbonden – de constitutionele toets nog wel doorstaan. Het geheel achterwege blijven van de kennisgeving is evenwel in strijd met de huidige grondwetsbepaling en is als zodanig dan ook niet voorzien in artikel 11 van de Algemene wet op het binnentreden.

Zoals hierboven reeds is betoogd is het soms in het belang van de staat noodzakelijk om af te kunnen wijken van de grondwettelijke eis dat van het binnentreden een schriftelijk verslag moet worden verstrekt. Het is evenzeer noodzakelijk om deze beperkingsmogelijkheid strikt te binden aan voorwaarden die betrekking hebben op de aard en de ernst van het doel waarvoor wordt binnengetreten. De mogelijkheid om af te wijken

van de kennisgevingsverplichting in de Grondwet, is in dit voorstel derhalve beperkt tot één doelcriterium: het belang van de staat.

In afwijking van de niet nader door middel van doelcriteria geclausuleerde uitzonderingsmogelijkheid op de in het tweede lid van artikel 12 van de Grondwet opgenomen verplichting tot legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden, is terzake van de beperkingsmogelijkheid van de kennisgevingsverplichting in het derde lid wel een doelcriterium opgenomen. De reden hiervoor is dat in tegenstelling tot de gevallen waarin de legitimatie- en mededelingsplicht beperkt moet kunnen worden – die te uiteenlopend zijn om op voorhand te beperken tot bepaalde binnentredingsdoeleinden – het terzake van de kennisgevingsverplichting wel mogelijk en ook wenselijk is om de beperkingsmogelijkheid aan het bovengenoemde doelcriterium te binden. Op voorhand is gebleken dat het niet noodzakelijk is om voor andere doeleinden waarvoor mag worden binnengetreten, af te wijken van de kennisgevingsverplichting.

De in het derde lid genoemde uitzonderingsmogelijkheid wordt ook gesanctioneerd door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. In de Klass-zaak (arrest van 6 september 1978, Series A no. 28, par. 58) heeft het Hof ten aanzien van de activiteiten van geheime inlichtingendiensten («secret surveillance») overwogen dat in bepaalde gevallen het achterwege blijven van notificatie in het stadium na observatie niet in strijd kan komen met artikel 8 van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens¹, gelet op het feit dat juist deze geheimhouding de effectiviteit van de maatregel waarborgt.

Samenvattend verdient het derhalve aanbeveling om de huidige ongeclausuleerde kennisgevingsverplichting apart in een nieuwe derde lid van artikel 12 Grondwet op te nemen voorzien van een beperkingsmogelijkheid voor de formele wetgever, zoals hierboven uiteengezet.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

¹ Artikel 8 EVRM luidt:

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.