

Vergaderjaar 1998–1999

26 158

Verandering in de Grondwet van de bepalingen over het binnentreden in woningen

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 29 oktober 1998

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen voldoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging voldoende voorbereid.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het bij een Grondwetswijziging noodzakelijk is om de burger duidelijkheid te verschaffen over de betekenis van de inhoud van het onderhavige artikel. Het huisrecht is een buitengewoon belangrijk grondrecht. Beperkingen op dit grondrecht kunnen noodzakelijk zijn uit een oogpunt van bestrijding van criminaliteit. Gelet op het gewicht dat de leden van de VVD-fractie aan dit recht toekennen en gelet op de belangen voor de rechtspraak bij duidelijke wetgeving op dit punt, verzoeken de leden van de VVD-fractie nadere duidelijkheid omtrent de begrippen «het belang van de Staat» en «de nationale veiligheid».

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GL), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Buijs (CDA), Duijkers (PvdA), Rietkerk (CDA), Halsema (GL), Kant (SP), Balemans (VVD).
Plv. leden: Van den Doel (VVD), Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Bijleveld-Schouten (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GL), Schreijer-Pierik (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), De Milliano (CDA), Belinfante (PvdA), Eurlings (CDA), Van Gent (GL), Poppe (SP), Essers (VVD).

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel 25 443 werd gesproken over de begrippen «het belang van de Staat» en «de nationale veiligheid». Voor de concrete inhoud van dat laatste begrip, dat uiteindelijk is opgenomen in de voorgestelde wettekst, wordt verwezen naar artikel 68 Grondwet en artikel 8 EVRM. Daarin wordt de term «het belang van de Staat» gebruikt, waarin de term «nationale veiligheid» is gelegen. Deze term is concreter en biedt meer houvast. Houvast zou moeten worden gevonden in de jurisprudentie die bestaat over artikel 8 EVRM. Wat nu de inhoud van dat begrip is, is niet op te maken uit de behandeling van het wetsvoorstel. Tenzij de wetgever de term afhankelijk wil maken van de ontwikkeling van de jurisprudentie op artikel 8 EVRM. De vraag is of dit gewenst is gelet op het toenemend casuïstisch karakter van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zoals de minister van Justitie in zijn begroting voor 1999 beschrijft.

In de brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 19 januari 1998, (25 442 nr. 10 blz. 7) wordt voor de uitleg van deze begrippen verwezen naar de taakomschrijving van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de

Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (WIV) en op het wetsvoorstel WIV, welke een beperking van de rechten zoals in artikel 12 en 13 Grondwet beoogt. In de WIV en het wetsvoorstel terzake wordt gesproken over «de veiligheid en andere gewichtige belangen van de Staat». Wat de inhoud van dat begrip is, wordt ook niet duidelijk bij de behandeling van het wetsvoorstel. Ook wordt niet gesproken over de overeenkomst tussen het begrip «nationale veiligheid» en het begrip «veiligheid en andere gewichtige belangen van de staat». Er blijft behoefte aan meer duidelijkheid waar het gaat om de wijze waarop dit grondwettelijke begrip «nationale veiligheid» invulling gaat krijgen.

Hoewel de leden van de CDA-fractie in beginsel zeker kunnen instemmen met de aanpassing van artikel 12 van de Grondwet bestaan er toch enkele twijfels met name over het bepaalde in het derde lid. Als algemene opmerking willen zij gaarne kwijt, dat zij het niet wenselijk achten de Grondwet en meer in het bijzonder een artikel als het onderhavige telkens opnieuw te moeten herzien, omdat er technische of redactionele gebreken kleven aan de tekst.

Het gaat met name om de verplichting om een schriftelijk verslag van het binnentreden uit te reiken. Artikel 12 Grondwet trad in 1983 in werking. Bij de Grondwetsherziening in 1987 is het herzien; thans is dus wederom een herziening aan de orde. Het dient te worden vermeden, dat deze herziening zo gebrekkig zou zijn, dat te zijner tijd een vierde herziening nodig is. Naast de kwestie van de uitreikingsverplichting van het verslag is er de kwestie van de woordkeus als reden voor uitstel van deze uitreiking: «in het belang van de nationale veiligheid». Op beide aspecten gaan deze leden hieronder nader in.

1. Uitstel of zelfs afstel van de uitreiking van het verslag over het binnentreden van een woning aan de bewoner is mogelijk, aldus het derde lid van het voorgestelde artikel 12. Dit afstel is mogelijk – het verslag wordt dan dus nimmer aan de bewoner uitgereikt – «indien het belang van de nationale veiligheid zich tegen verstrekking blijvend verzet».

Wat wordt nu precies bedoeld met dit criterium: «het belang van de nationale veiligheid»? Er zal toch in alle gevallen sprake moeten zijn van bedreiging van het land, van de staat als zodanig. Maar wat te denken van ondermijning van het staatsgezag of van de openbare orde? In het verleden kwamen gevallen voor van gijzeling of vliegtuigkaping. Gesteld nu dat men de beraming van zulke misdrijven op het spoor komt en in dit kader woningen van (eventuele) verdachten binnentreedt, zou er dan sprake kunnen zijn van het belang van de nationale veiligheid, dat zich blijvend verzet tegen verstrekking aan de bewoner van het verslag over dat binnentreden? Zo niet, voor hoelang kan dat verstrekken worden geweigerd?

2. Een ander (mogelijke) complicatie doet zich voor uit hoofde van het wetsvoorstel 25 877 Regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (wet op de inlichtingen en veiligheidsdienst 19..). In artikel 6 van dit wetsvoorstel wordt in het tweede lid de taak omschreven van de in het eerste lid genoemde Algemene Inlichtingen- en veiligheidsdienst. Lid 2 sub a van artikel 6 luidt als volgt:

«Deze heeft tot taak:

a. het verrichten van onderzoek met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor andere gewichtige belangen van de staat,».

In het kader van een dergelijk onderzoek heeft deze dienst volgens artikel 22, eerste lid van het wetsvoorstel onder andere de

bevoegdheid om «besloten plaatsen» te doorzoeken. Uit het vierde lid van het zelfde artikel blijkt dat daaronder ook woningen kunnen vallen.

Het is voor de leden van de CDA-fractie nu de vraag of en, zo ja, in hoeverre de omschrijving van de reden om het uitreiken van het verslag van een onderzoek in een woning uit- of zelfs af te stellen («het belang van de nationale veiligheid») spoort met de omschrijving van artikel 6, tweede lid van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het komt deze leden voor dat de daar gekozen omschrijvingen («gevaar voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde «gevaar ... voor de veiligheid ... van de staat») grond kunnen vormen voor een uitholling van het nieuwe Grondwetsartikel. Ook is wellicht de mogelijkheid aanwezig dat (toepassing van de criteria uit) deze wet leidt tot een verruiming van het bepaalde in het voorgestelde artikel 12, derde lid Grondwet. Dit kan en mag volgens de leden van de CDA-fractie nimmer de bedoeling zijn. Er mag meer ruimte ontstaan voor opsporing van ernstige, ja staatsgevaarlijke criminaliteit, maar de juiste verhouding met het grondrecht op privacy moet gewaarborgd blijven. De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat ook uit hoofde van het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens grote terughoudendheid dient te bestaan zowel met het binnentreden van woningen als ook met het blijvend in het ongewisse laten van de betrokkene dat zulks heeft plaatsgevonden (zie de artikelen 8 juncto 13 EVRM). Met name kan bij onbekendheid met het binnentreden geen rechtsmiddel worden aangewend, bijvoorbeeld indien daarbij nodeloze schade zou zijn veroorzaakt. De leden van de CDA-fractie geven de regering in overweging zich nog eens ernstig te bezinnen over de formulering van artikel 12, derde lid en over de verhouding tussen dit artikellid en het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens, zulks in het licht van dit wetsvoorstel Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (artikelen 6 juncto 22).

De leden van de fracties van GPV en RPF zijn van mening, dat er na de behandeling van het voorstel tot Grondwetsherziening met betrekking tot het binnentreden in woningen redenen zijn voor een zorgvuldige en grondige behandeling van het voorstel in tweede lezing.

Immers, in eerste lezing zijn – mede door de wijzigingen welke tijdens de behandeling zijn aangebracht – vragen blijven bestaan over de mogelijkheden welke het opnieuw geredigeerde artikel 12 in de praktijk zal gaan bieden.

Daarbij werd de behoefte gevoeld meer inzicht te krijgen in de wijze waarop het artikel zal worden uitgewerkt in met name de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de Algemene wet op het binnentreden. In de Eerste Kamer zegde de minister in dit verband toe te zullen proberen vóór de tweede lezing meer helderheid te verschaffen, hetzij door het indienen van een nota van wijziging op het reeds aanhangige voorstel voor een Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, hetzij op andere wijze.

De genoemde leden moeten constateren dat tot nu toe het een noch het ander is gebeurd. Zij nodigen de regering daarom uit de gewenste extra duidelijkheid thans te bieden, zodat de behandeling in tweede lezing niet opnieuw onder tijdsdruk behoeft te komen staan.

De vragen van de leden van de fracties van GPV en RPF concentreren zich op de mogelijkheid de verstrekking van een verslag geheel achterwege te laten. Dat kan indien het belang van de nationale veiligheid dat vergt. Het begrip «nationale veiligheid» is ontleend aan artikel 8 EVRM en heeft daar een ruime betekenis. Maar mag worden aangenomen dat het deze ruime betekenis ook heeft in het kader van de Grondwet? Daar geldt toch als

uitgangspunt, dat beperkingen op grondrechten stringent dienen te worden geïnterpreteerd?

Hoe denkt de regering dit begrip uit te werken in de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten?

Tijdens de behandeling in eerste lezing door de Eerste Kamer heeft de minister als zijn mening gegeven, dat de behoefte aan afstel van verstrekking van een verslag in de toekomst alleen maar zal toenemen. Deelt de regering deze mening? Zo ja, wat betekent dat voor de interpretatie van het begrip «nationale veiligheid»? Moet hieruit worden afgeleid, dat naar mate de technologische mogelijkheden voor mensen die de veiligheid in gevaar zouden kunnen brengen toenemen, de noodzaak voor de overheid om zich op het belang van de nationale veiligheid te beroepen groter zal worden?

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen