

26 158

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 16 oktober 2001

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel had de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** merkten op dat de regering het begrip nationale veiligheid een begrip noemt dat enger is dan «het belang van de staat» (26 158, nr. 5, blz. 2). Dat lijkt juist, zo merkten deze leden op, indien men daarbij uitgaat van het begrip belang van de staat zoals dat – overigens uniek in de Europese Unie – voorkomt als verschoningsgrond voor de informatieplicht uit artikel 68 Grondwet. Het begrip «belang van de staat» komt daarbuiten echter ook voor – zie de bijdrage van deze leden bij het wetsvoorstel inzake de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Kamerstuk 25 877) – als verschoningsgrond of als grond waarop geheimhouding wordt opgelegd (bijv. Oorlogswet, Kernenergiewet, Wetboek van Strafrecht, Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag) in een veel beperktere zin. Van de andere kant benadrukt de regering dat het begrip nationale veiligheid zoals dat vanuit artikel 8 EVRM wordt getransplanteerd in de nationale wetgeving een overkoepelend en ruim begrip is (zie Kamerstuk 25 877 nr. 59). Daaronder vallen niet alleen de veiligheid van de staat, maar ook het belang van het voortbestaan van de democratische rechtsorde en andere gewichtige belangen van de staat. Deze laatste lijken in het debat verder geëxpliciteerd. Zo zou het gaan bijv. om grootscheepse voetbalonlusten. Deze leden waren er daarom nog niet van overtuigd dat het begrip nationale veiligheid een handzame clausulering van het huisrecht en het briefgeheim weergeeft. Zij verwezen verder naar hun bijdrage bij genoemd wetsvoorstel 25 877 (voorlopig verslag) en zouden met name de beantwoording van vragen daar gesteld meenemen in hun oordeelsvorming. Een en ander neemt niet weg dat het voorliggende wetsvoorstel door hen in hoofdzaak werd verwelkomd.

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD) (*plv. voorzitter*), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (*voorzitter*).

De leden van de **VVD**-fractie hadden enige jaren geleden bij de eerste behandeling in deze Kamer het wetsvoorstel met volle kracht gesteund. Bij de bestrijding van de criminaliteit dienen de politie, de veiligheids-

diensten en de justitie alle legale mogelijkheden te hebben die nodig zijn voor een behoorlijk opsporings- en vervolgingsbeleid. Het doorzoeken van een woning zonder dat tevoren aan te kondigen, kan daarbij van groot belang zijn, al was het maar omdat criminele opslagplaatsen en inrichtingen veelal gemakkelijk als woningen verhuuld kunnen worden. Voor het rechtsgevoel van de burger is het moeilijk aanvaardbaar, dat criminelen worden vrijgesproken of ontslagen van rechtsvervolging omdat het bewijs tegen hen onrechtmatig verkregen is.

De recente terreuraanslagen leiden tot de conclusie dat het voorstel thans meer dan ooit steun verdient. De vraag is nu nog of de voorgestelde verandering in het licht van de nieuwe omstandigheden ook voldoende is.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie verwelkomden het feit dat thans, bij de tweede lezing van het wetsvoorstel tot wijziging van art. 12 Grondwet, tevens aan de orde is het wetsvoorstel 25 877 op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Wiv). Bij de plenaire behandeling van de eerste lezing van de onderhavige grondwetswijziging op 10 maart 1998 hadden deze leden immers te kennen gegeven het voorstel onrijp te achten, en in het bijzonder problemen te hebben met het gebruik van het begrip «nationale veiligheid» in het derde lid van art. 12 GW. Dit begrip, zo hadden zij gesteld, is in ons constitutionele recht, behalve bij de toepassing van de artikelen 8, 10 en 11 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), niet bekend en daarom onvoldoende bepaald om daarop uitzonderingen op grondrechten te baseren.

In het wetsvoorstel Wiv heeft de regering thans dit begrip tot overkoepelende grondslag gemaakt voor de taken van de aldus genoemde Algemene en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (AIVD en MIVD). Tevens bevat dit wetsvoorstel in art. 6 een nadere omschrijving van de taken van de diensten, en geeft daarmee nader aan wat onder «nationale veiligheid» moet worden verstaan: de bescherming van de democratische rechtsorde, van de veiligheid en van andere gewichtige belangen van de staat. Daarmee verricht de wetgever een eerste aanzet om een authentieke uitleg te geven van dit nieuwe begrip in de grondwet. Genoemde leden stelden vast dat dit inderdaad hetgeen was dat zij bij de behandeling van deze Grondwetswijziging in eerste lezing hadden bedoeld, en waarvan zij hun instemming in tweede lezing mede afhankelijk hadden gesteld.

Deze leden hadden kennis genomen van de beraadslagingen in de Tweede Kamer n.a.v. van de Nota van wijzigingen van de uitvoeringswet waarmee dit begrip was geïntroduceerd (25 877 nr. 9), en met name ook van de brief van de regering van 19 juni 2001 (25 877 nr. 59) waarin het begrip nader wordt omschreven. Genoemde leden hechtten zeer aan deze discussie omdat daarin een poging wordt gedaan om het begrip nationale veiligheid duidelijker te bepalen.

Deze leden vroegen echter opnieuw (zie Handelingen EK 10 maart 1998 p. 23–1117) waarom de regering het nodig vindt om het begrip zo sterk «op te hangen» aan de tekst van het EVRM, m.n. art. 8. Zoals de regering immers zelf stelt is dit begrip in het EVRM onduidelijk bepaald. Dat is reeds te zien in de tekst van art. 8, in welk artikel de term voorkomt als grondslag voor een mogelijke beperking door de overheid van het daarin aan de burgers gegarandeerde grondrecht op respect voor het privéleven, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie.

De Franse grondtekst van artikel 8 spreekt van maatregelen «nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays» etc.. De Engelse grondtekst spreekt van «necessary in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country». De officiële Nederlandse vertaling (Trbl. 1951, 154) luidde ook na een wijziging daarvan in Trbl. 1961, nr. 8 «nodig is in het belang van

's lands veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land». In Trbl. 1990, nr. 156 is «'s lands veiligheid» gewijzigd in «nationale veiligheid». Waarom dit is gebeurd vermeld de historie niet. Zou de minister dit willen verklaren? De drie vertalingen wijzen er wel op dat de vertalers ook problemen hadden met het EVRM en met het begrip. Daar komt bij dat art. 10 EVRM in dezelfde context ook nog «de integriteit van het grondgebied» apart opvoert naast de drie genoemde begrippen. De Franse tekst gaat dus uit van twee verschillende begrippen. Het onderscheid daartussen is gering, zowel «sécurité» als «sûreté» zijn afgeleid van het Latijnse woord «securitas», hetgeen weer komt van «sine cura», zonder zorg. De Engelsen gebruiken «security» en «safety». Daar is althans etymologisch, meer verschil, nu dit laatste woord uit het Latijnse «salvus», ongedeerd, is afgeleid. Wij gebruiken echter tweemaal de term veiligheid.

De verdragstekst gebruikt aldus «openbare veiligheid» en «economisch welzijn» (en «de integriteit van het grondgebied») als zelfstandige begrippen, naast het begrip «nationale veiligheid». In de toelichting van de regering op het begrip nationale veiligheid zoals dit thans is opgenomen in het wetsvoorstel Wiv laat zij echter onder meer deze zelfstandige begrippen vallen onder het overkoepelende begrip nationale veiligheid.

De verdragstekst laat openbare veiligheid, economisch welzijn en integriteit van het grondgebied dus niet vallen onder nationale veiligheid. De stelling van de regering (nota n.a.v. het nader verslag TK, p. 7) dat het begrip nationale veiligheid in de wet Wiv «identiek» is aan dat in art. 8 EVRM en dat het begrip nationale veiligheid ook «een beter houvast biedt omdat het is ontleend aan art. 8 EVRM» is daarom, naar de mening van deze leden, niet goed vol te houden.

Kan de regering daarom instemmen met genoemde leden als deze stellen dat het begrip in het EVRM blijkbaar allesbehalve helder is (reden waarom ook het Straatsburgse Hof in zijn jurisprudentie er moeite mee blijkt te hebben), en dat dus het vooral daarop baseren van een grondwettelijk begrip niet voor de hand ligt? Deze leden zouden menen dat het begrip nationale veiligheid, als het in de Grondwet wordt geïntroduceerd, binnen onze eigen grondwetsuitleg zelfstandige betekenis moet krijgen, met name aan de hand van nadere uitwerking door de wetgever. Het w.v. Wiv is hierbij, zo meenden deze leden, van grotere betekenis dan de onduidelijke EVRM-tekst waarop de regering zich beroept.

Als het de wetgever is die dit grondwetsbegrip nader moet bepalen dan dwingt dit, zo menen de leden behorende tot de PvdA-fractie, de wetgever dus zorgvuldig om te gaan met het begrip, en met name om – bij toepassing van dit begrip om het optreden van de AIVD (en de MIVD) te rechtvaardigen – zorgvuldig af te wegen welke taken de AIVD en de MIVD moeten krijgen, en in welke omstandigheden zij hun bevoegdheden mogen uitoefenen.

Het begrip nationale veiligheid biedt bij voorbeeld in het voorgestelde derde lid van art. 12 GW een grondslag om (voorlopig) af te zien van het op de hoogte stellen van degene in wiens woning tersluiks is binnengetreden. In zijn betoog in de Eerste Kamer op 10 maart 1998 (p. 23–1129) gaf de minister drie gronden aan die blijvend afstel zouden kunnen rechtvaardigen.: bronbescherming, behoud van goede buitenlandse betrekkingen, en het toepassen van een specifieke methode die in gebruik blijft en geheim moet blijven

Bij de strafvordering bestaat toezicht door de rechter, omdat bewijsmiddelen die zijn vergaard, terwijl zonder redelijke grond niet aan de verplichting tot kennisgeving is voldaan, tijdens het strafproces door de rechter ontoelaatbaar kunnen worden verklaard. Deze toetsing achteraf

bestaat bij een niet-kennisgeven met een beroep op de nationale veiligheid echter niet. Als een burger onkundig is van het feit dat zijn huisrecht is geschonden kan hij zich bovendien daarover niet beklagen. Er is een kennelijk tekort aan rechtsbescherming, zo stelden deze leden. Dit tekort moet, zo menen deze leden, in de regelgeving inzake de AIVD/MIVD zo goed mogelijk worden aangevuld. Zij vroegen de regering aan de hand van praktijkvoorbeelden duidelijk te maken dat, in de omstandigheden waar op het belang van de nationale veiligheid een beroep wordt gedaan om het huisrecht in een concreet geval aan te tasten, dat huisrecht van de burger toch nog naar de mogelijkheid kan worden beschermd door het optreden van de Nationale Ombudsman, de Commissie van toezicht of de Commissie van de Tweede Kamer (c.q. van de Eerste Kamer) inzake de veiligheidsdiensten, zoals in het wetsvoorstel voorzien.

Deze vaststelling is mede daarom van belang omdat tot de taken van de BVD sinds vele jaren niet alleen behoren onderzoek naar personen en organisaties die het gemunt hebben op onze staats- en rechtsorde als zodanig, op de openbare veiligheid, op de grondrechten van anderen en op vitale economische sectoren (energie of transport), maar ook onderzoek naar b.v. (internationale) georganiseerde criminaliteit. Dit laatste behoort echter tot de taak van justitie, en is daar met rechtswaarborgen omgeven. Verschuiving van een deel van zo'n taak naar de veiligheidsdiensten, zonder die rechtswaarborgen, kan dus alleen als acties van die georganiseerde criminaliteit een concreet gevaar voor de «nationale veiligheid» in engere zin vormen. Hoe is bijvoorbeeld dan de relatie tot de taken van de CRI en van Europol te zien? Genoemde leden zouden over de gevolgen in de praktijk van verschuivingen als deze van justitiële naar AIVD-taken, in verband met de bescherming verleend in art. 12 GW, het oordeel van de regering willen vernemen.

De leden behorende tot de PvdA-fractie vroegen tenslotte op welke rechtsgrond de BVD sinds 1987 (vaststelling van de bestaande Wiv) in concrete gevallen heeft nagelaten om aan personen, bij wie tersluiks is binnengetreden, een kennisgeving van dat binnentreden te verschaffen, nu eerst met het voorliggende wetsvoorstel een constitutionele rechtsgrond voor dat nalaten wordt geboden.

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen