

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 november 2001

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de reacties van de leden van de vaste commissie voor binnenlandse zaken en de hoge colleges van staat. In deze memorie zal ik mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, ingaan op de door de diverse fracties gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie maakten een aantal opmerkingen over het begrip «nationale veiligheid» in het onderhavige voorstel in relatie tot het begrip «het belang van de staat» in artikel 68 van de Grondwet en in wetgeving zoals het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.¹ Deze leden gaven te kennen er nog niet van overtuigd te zijn dat het begrip nationale veiligheid een handzame clausulering van het huisrecht en het briefgeheim weergeeft. Zij verwezen verder naar hun vragen in het voorlopig verslag van deze commissie over wetsvoorstel 25 887.²

Het gaat om de regeling van de mogelijkheid van uitstel en afstel van de kennisgeving aan betrokkene: in het belang van de nationale veiligheid is uitstel of zelfs afstel van kennisgeving mogelijk. Deze mogelijkheid van beperking op grond van de «nationale veiligheid» heeft in deze context betrekking op de situatie waarin de inlichtingen- en veiligheidsdiensten dit grondrecht beperken.

Het begrip «belang van de staat» was aanvankelijk in het voorstel voor de eerste lezing voor het nieuwe artikel 12 van de Grondwet opgenomen: een uitzondering op de kennisgevingsverplichting kon worden gemaakt als dit bij de wet was voorzien en het belang van de staat dit dringend vorderde. Deze term werd bij amendement vervangen door het begrip «nationale veiligheid». Voor deze term werd gekozen omdat die meer houvast geeft en de taakstelling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beter weergeeft.

In de eerste plaats werd bij de behandeling van het verklaringsvoorstel tot herziening van artikel 12 van de Grondwet vastgesteld dat de term «het belang van de staat» reeds wordt gebruikt in artikel 68 van de Grondwet, dat een verschoningsgrond aangeeft voor bewindspersonen om bepaalde inlichtingen niet aan het parlement te verschaffen. In dat artikel omvat «het belang van de staat», het belang van de «nationale veiligheid», maar ook verschillende andere belangen als de eenheid van de Kroon,

¹ Regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19..), Kamerstukken I 2000/01, 25 877, nr. 337.

² Kamerstukken I 2001/02, 25 877, nr. 58.

vertrouwelijk aan de overheid medegedeelde bedrijfsgegevens, betrekkingen van Nederland met andere landen, economische en financiële belangen van de staat en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Een zo ruime interpretatie is ten aanzien van de taakopdracht van de veiligheidsdiensten niet beoogd.

Daarnaast is de term «nationale veiligheid» weliswaar ontleend aan artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), maar een echte definitie van het begrip is in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) niet te vinden. Uit de jurisprudentie van het EHRM kan worden opgemaakt dat de nationale veiligheid onder meer in het geding kan zijn in de volgende gevallen: het schenden van staats- en militaire geheimen; de verspreiding van opruiende geschriften onder militairen; het oproepen tot en het goedkeuren van geweld; het verrichten van neo-nazistische activiteiten; het verrichten van terroristische activiteiten; de publicatie van (geheime informatie in) geschriften die schade kunnen toebrengen aan het functioneren van de staatsveiligheidsdienst van een land. Uit deze uitspraken blijkt dat de reikwijdte van deze beperkingsgrond ruim is. Er zijn ons overigens geen uitspraken bekend waarin bepaalde werkzaamheden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten buiten het begrip «nationale veiligheid» zijn gebracht.

Door de casuïstische aard van de jurisprudentie van het EHRM en door de ruime «margin of appreciation» die aan de bij het EVRM aangesloten staten is overgelaten, kan de betekenis van de term «nationale veiligheid» niet geheel en al afhankelijk zijn van de ontwikkelingen in de EVRM-jurisprudentie. Gelet op het relatief abstracte karakter van de Grondwet, ligt een verdere invulling van dit begrip in de Grondwet zelf niet in de rede. De veiligheid van de staat, de eenheid van de Kroon en de betrekkingen van Nederland met andere landen, zijn belangen die naar ons oordeel onder het begrip «nationale veiligheid» vallen, en onder uitzonderlijke omstandigheden zouden vertrouwelijk medegedeelde bedrijfsgegevens ook onder dit begrip kunnen vallen. Een verdere, meer concrete, invulling van dit begrip vindt echter plaats in de uitvoeringswetgeving, in dit geval de voorgestelde nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het begrip «nationale veiligheid» in het voorgestelde artikel 12 is aldus richtsnoer voor de wetgever bij het bepalen van de gevallen waarin de verstrekking van het verslag van het binnentreden kan worden uitgesteld of achterwege kan worden gelaten.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat zij bij de eerste lezing het wetsvoorstel met volle kracht hadden gesteund. Deze leden vroegen of de voorgestelde verandering in het licht van de nieuwe omstandigheden, na de recente terreuraanslagen, ook voldoende is.

Zoals aangegeven in de memorie van antwoord inzake het voorstel voor een nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zijn na de gebeurtenissen van 11 september 2001 verschillende stappen genomen op het gebied van terrorismebestrijding en veiligheid. Onder de maatregelen ter intensivering van de bestrijding van terrorisme is voorzien in uitbreiding van de capaciteit en de uitrusting van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Een herziening van het wettelijk kader waarbinnen deze diensten opereren, zoals dat gevormd zal worden door nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, wordt echter momenteel niet overwogen.

De leden van de PvdA-fractie maakten een aantal opmerkingen over het begrip «nationale veiligheid» in het derde lid van artikel 12 van de Grondwet. Deze leden verwezen naar artikel 6 van het voorstel voor een nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, waarin een nadere omschrijving van de taken van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt gegeven en waarmee nader wordt aangegeven wat onder

«nationale veiligheid» moet worden verstaan: de bescherming van de democratische rechtsorde, van de veiligheid en van andere gewichtige belangen van de staat. Deze leden merkten op dat de wetgever daarmee een eerste aanzet geeft om een authentieke uitleg te geven van het nieuwe begrip «nationale veiligheid» in de Grondwet.

Met genoegen heb ik kennis genomen van de opmerking van de leden van de PvdA-fractie dat de gegeven uitleg inderdaad hetgeen was dat deze leden 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 vroegen (opnieuw) waarom de regering het nodig vindt om het begrip «nationale veiligheid» zo sterk «op te hangen» aan de tekst van het EVRM. Zij merkten op dat het begrip in het EVRM allesbehalve helder is en dat dus het vooral daarop baseren van een grondwettelijk begrip niet voor de hand ligt. Deze leden gaven aan te 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 wetsvoorstel voor een nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is hierbij, zo meenden deze leden, van grotere betekenis dan de onduidelijke EVRM-tekst waarop de regering zich beroept. Betreffende de opmerking dat het begrip «nationale veiligheid» zoals gebruikt door het EHRM, niet helder is en dus van beperkte betekenis kan zijn voor de uitleg van dit begrip in de nationale Grondwet kan het volgende worden opgemerkt. Inderdaad is in de jurisprudentie van het EHRM geen definitie van de term «nationale veiligheid» te vinden. Ook in het antwoord op de vraag van de fractie van de leden van de CDA-fractie is al ingegaan op de betekenis van de term «nationale veiligheid». Zoals daar reeds werd opgemerkt kan uit de jurisprudentie van het EHRM worden opgemaakt dat de nationale veiligheid in het geding kan zijn in de volgende gevallen: het schenden van staats- en militaire geheimen; de verspreiding van opruiende geschriften onder militairen; het oproepen tot en het goedkeuren van geweld; het verrichten van neo-nazistische activiteiten; het verrichten van terroristische activiteiten; de publicatie van (geheime informatie in) geschriften die schade kunnen toebrengen aan het functioneren van de staatsveiligheidsdienst van een land. Uit deze uitspraken blijkt dat de reikwijdte van deze beperkingsgrond ruim is. Door de casuïstische aard van de jurisprudentie van het EHRM en door de «margin of appreciation» die door het EHRM aan de aangesloten staten is gelaten, kan de betekenis van de term «nationale veiligheid» inderdaad niet geheel worden «opgehangen» aan de betekenis die daaraan wordt gegeven door het EHRM. Ruimte voor uitleg van het begrip «nationale veiligheid» door de nationale autoriteiten is inherent aan de door het EHRM uitgewerkte beschermingssysteem van het EVRM, waarbij echter de toepassing van het begrip door het EHRM als richtsnoer kan dienen. Nadere concretisering van de uitleg die aan dit begrip moet worden gegeven zal plaatsvinden in nationale wetgeving. Gezien echter het abstracte karakter van de Grondwet, ligt een verdere invulling van dit begrip in de Grondwet zelf niet voor de hand. Zoals reeds aangegeven vallen de belangen van de veiligheid van de staat, de eenheid van de Kroon en de betrekkingen van Nederland met andere landen onder het begrip nationale veiligheid. Een verdere meer concrete invulling vindt echter plaats in de uitvoeringswetgeving (de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten).

De leden van de PvdA-fractie meenden dat de onduidelijkheid van het begrip «nationale veiligheid» zoals dat voorkomt in het EVRM onder meer blijkt uit de verschillende uitleg die gegeven kan worden gegeven aan de omzetting van deze term in de Franse en Engelse grondteksten van het

Verdrag. Naar aanleiding hiervan vroegen de leden van deze fractie waarom in 1990 de Nederlandse vertaling van het begrip van «'s lands veiligheid» werd gewijzigd in «nationale veiligheid».

Naar aanleiding van deze vraag merk ik in de eerste plaats op, dat volgens het slotformulier van het EVRM de Engelse en de Franse taal gelijkelijk authentiek zijn. De Nederlandse vertaling van het EVRM is niet authentiek. De betekenis daarvan is ook (in beginsel) niet rechtens relevant; het EHRM baseert zich op de authentieke tekst van het EVRM. In antwoord op de vraag naar de herziening van de Nederlandse vertaling van het EVRM in 1990, merk ik op dat deze in 1990 onder verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken is geactualiseerd. In het voorwoord bij een officiële publicatie van de tekst van het EVRM in 1990¹ werd door de Minister van Buitenlandse Zaken ter zake het volgende opgemerkt: «De bekendheid van het Verdrag is in Nederland in de afgelopen veertig jaar zeer toegenomen. De ervaring heeft aangetoond dat veelvuldig een beroep gedaan wordt op het Verdrag. Daarom heb ik aanleiding gezien de veertigste verjaardag van het Verdrag aan te grijpen om een nieuwe vertaling te publiceren. De oude vertaling dateerde uit 1951 en bevatte enige onvolkomenheden. Tevens is inmiddels een aantal Protocollen bij het Verdrag van kracht geworden, waarvan enkele de Verdragstekst op een aantal punten hebben gewijzigd. Ik ben dan ook blij met de nieuwe tekst die nu in deze brochure is opgenomen. De nieuwe vertaling zal tevens in het Traktatenblad verschijnen.»

Ter gelegenheid van deze nieuwe vertaling is het begrip «'s lands veiligheid» in de oorspronkelijke Nederlandse vertaling van het EVRM vervangen door het begrip «nationale veiligheid» (in artikelen 6, 8, 10 en 1).

Door andere leden van de Raad van Europa is gekozen voor een vertaling van deze term in de authentieke talen door, bijvoorbeeld, «sicurezza nazionale», «seguridad nacional», «segurança nacional» en «nationella säkerheten» in respectievelijk Italië, Spanje, Portugal en Zweden. De regering meent overigens dat de term «nationale veiligheid» de meest voor de hand liggende Nederlandse vertaling is van de authentieke begrippen «national security» en «sécurité nationale».

De leden van de PvdA-fractie maakten vervolgens enkele opmerkingen over de toepassing van het voorgestelde artikel 12, derde lid, door de wetgever.

De regering is het met deze leden eens dat de wetgever die deze bepaling moet toepassen, daarmee zorgvuldig dient om te gaan. De regering onderschrijft de opvatting van deze leden dat bij toepassing van deze bepaling om het optreden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te rechtvaardigen, de wetgever zorgvuldig dient af te wegen welke taken deze diensten moeten krijgen, en in welke omstandigheden het verstrekken van een schriftelijk verslag van het binnentreden kan worden uitgesteld of geheel achterwege kan blijven. Naar het oordeel van de regering bevat het voorstel voor een nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten het resultaat van een zodanige zorgvuldige weging en wordt in artikel 33a van dat wetsvoorstel aangegeven in welke gevallen het verstrekken van een schriftelijk verslag kan worden uitgesteld of achterwege blijven. In het zesde lid van het desbetreffende artikel is een beperkt aantal gronden aangewezen ter uitvoering van de afstel-mogelijkheid zoals geformuleerd in het nieuwe derde lid van artikel 12 van de Grondwet. De redenen waarvoor afstel van kennisgeving kan worden aangenomen, sluiten aan bij de gronden waarop de mogelijkheden van afstel in het derde lid van artikel 12 van de Grondwet is opgenomen, namelijk om te vermijden dat bronnen worden onthuld, dat betrekkingen met andere landen worden geschaad en dat specifieke toepassingen van een methode van een dienst of de identiteit van de genen die de betrokken dienst behulpzaam zijn geweest bij toepassing van die methode

¹ N. Gevers Leuven-Lachinski en Y.S. Klerk (1990) *Veertig jaar Mensenrechten in de Raad van Europa*. (Uitgave van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur). Zie ook: R.A. Lawson (1996) Tussen twee komma's. In: *45 jaar Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens*. (Speciaal nummer NJCM-Bulletin 21-1/Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten).

zou worden onthuld.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat als een burger onkundig is van het feit dat zijn huisrecht is geschonden, hij zich daarover niet kan beklagen. Deze leden signaleerden een kennelijk tekort aan rechtsbescherming. Zij vroegen 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 kan worden beschermd.

Ook in het geval de burger er onkundig van is gebleven dat zijn huisrecht is geschonden, wordt dat recht toch op verschillende wijzen beschermd. Indien de nieuwe Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) bijvoorbeeld over aanwijzingen beschikt dat een burger betrokken is bij het voorbereiden van terroristische activiteiten dan kan het in het belang van de nationale veiligheid gewenst zijn zonder zijn toestemming zijn huis te betreden teneinde een microfoon te plaatsen. Op grond van artikel 21, derde lid, van het voorstel voor een nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten¹ dient hiervoor tevoren door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toestemming te zijn verleend aan het hoofd AIVD. Bij de aanvraag dient de AIVD onder meer aan te geven waarom het aanbrengen van de microfoon noodzakelijk is. Bovendien dient het inzetten van dit middel te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit vervat in artikel 31 van de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De commissie van toezicht, die toegang heeft tot alle in het kader van de nieuwe wet verwerkte gegevens, kan achteraf nagaan of dit middel rechtmatig is ingezet. Ingevolge artikel 33a van dat wetsvoorstel dient de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vijf jaar na het binnentreden te onderzoeken of van deze actie verslag kan worden uitgebracht. In het geval dat – op grond van een omstandigheid bedoeld in artikel 33a, zesde of zevende lid, van het wetsvoorstel – hiervan geen of nog geen verslag kan worden uitgebracht, zal de commissie van toezicht hiervan op de hoogte worden gebracht. Ook naar aanleiding van deze melding kan de commissie van toezicht toetsen in hoeverre het optreden van de AIVD rechtmatig was. Indien de burger het vermoeden zou krijgen dat een dienst zonder zijn toestemming in zijn woning is binnengetrepen, dan kan hij over dit vermeende optreden een klacht indienen bij de Nationale ombudsman. Met de Nationale ombudsman zijn afspraken gemaakt waardoor deze (vertrouwelijk) kennis kan nemen van alle relevante operationele feiten en omstandigheden, opdat hij in staat is op grond daarvan tot een oordeel komen.² De commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten kan desgewenst eveneens beschikken over alle informatie betreffende acties waarbij is binnengetrepen in een woning.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat een verschuiving van een deel van de justitiële taak naar de veiligheidsdiensten alleen kan als acties van de georganiseerde criminaliteit een concreet gevaar voor de «nationale veiligheid» in engere zin vormen. Deze leden vroegen in dat verband naar de relatie tot de taken van de CRI en van Europol. De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts naar de gevolgen in de praktijk van verschuivingen van justitiële naar AIVD-taken, in verband met de bescherming verleend in artikel 12 van de Grondwet. Deze leden lijken er bij hun vraagstelling van uit te gaan dat er verschuivingen zijn (geweest) van justitiële naar AIVD-taken. Van een dergelijke verschuiving is evenwel geen sprake. Met betrekking tot het door deze leden genoemde onderwerp van de georganiseerde criminaliteit geldt, dat de BVD en in de toekomst de AIVD met betrekking tot dit onderwerp, in overeenstemming met zijn taakopdracht, nagaat in hoeverre bepaalde criminele groepen een bedreiging vormen voor de democratische

¹ Regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19...), Kamerstukken I 2000/01, 25 877, nr. 337

² Zie ook Kamerstukken I 1997/98, 25 442, nr. 231b, blz. 4

rechtsorde, de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat. Voor de taak van de AIVD is het immers niet relevant door welke groepering of vanuit welk motief deze belangen worden bedreigd. Ook op andere taakgebieden heeft de BVD bij het verzamelen van gegevens overigens te maken met personen of groeperingen die criminele activiteiten ontplooiën. Als voorbeeld kunnen worden genoemd personen die zich bezig houden met spionage, of met terroristische activiteiten.¹ De BVD houdt zich nadrukkelijk niet bezig met de opsporing van strafbare feiten, noch met betrekking tot bepaalde aspecten van de georganiseerde criminaliteit noch met betrekking tot andere onderwerpen waarbij criminaliteit aan de orde is.²

In het geval mogelijke bedreigingen van de nationale veiligheid samengaan met overtredingen van het Wetboek van Strafrecht kunnen zowel de BVD als de opsporingsinstanties, ieder vanuit hun eigen invalshoek, gelegitimeerd onderzoek verrichten: de BVD met als oogmerk de regering en andere verantwoordelijke instanties voortdurend en in een zo vroeg mogelijk stadium in te lichten over eventuele risico's voor de nationale veiligheid; de opsporingsinstanties om de daders van de strafbare feiten in kwestie op te sporen en voor de rechter te brengen. In de praktijk wordt strikt de hand gehouden aan de scheiding tussen het werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en dat van opsporingsinstanties, waaronder de CRI en Europol. Voor een verdere toelichting hierop zij korthedshalve verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag en de nota naar aanleiding van het nader verslag bij het wetsvoorstel Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.³ Een en ander laat overigens onverlet dat opsporingsinstanties en inlichtingen- en veiligheidsdiensten samenwerken indien dat ter uitvoering van hun taken noodzakelijk is. Voor de bescherming van artikel 12 van de Grondwet heeft een en ander geen gevolgen.

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

Op grond van de bestaande wettelijke regels is het niet mogelijk de kennisgeving aan de bewoner bij wie heimelijk is binnengetrepen, achterwege te laten. Wel biedt artikel 11 van de Algemene wet op het binnentreden de mogelijkheid dat deze kennisgeving, eventueel langdurig, wordt uitgesteld indien het doel waartoe wordt binnengetrepen daartoe noodzaakt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

¹ Vgl. de achtereenvolgende jaarverslagen van de BVD.

² Vgl. artikel 20 WIV (artikel 9 wetsvoorstel nieuwe WIV; Kamerstukken I 2000/01, 25 877, nr. 337) en Kamerstukken II 1991/92, 22 463, nr. 4.

³ Kamerstukken II 1999/2001, 25 877, nr. 8, blz. 38, 39, 55 en 56; Kamerstukken II 2000/01, 25 877, nr. 14, blz. 10–12, 26–29. Voor een specifieke beschouwing over de relatie BVD-CRI zij verder nog verwezen naar Kamerstukken II 1983/84, 17 363, nrs. 6–7, blz. 2–3.