

Voorzitter

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen over het binnentreden in woningen (25442).

De **voorzitter**: Twee leden van de Kamer hebben verleden week gevraagd om de aanwezigheid van de minister van Justitie. Mij is gebleken dat de minister van Justitie vandaag in China zou verblijven. Vervolgens hebben deze leden van de Kamer zich ermee verenigd dat de minister van Binnenlandse Zaken de vragen op het terrein van Justitie zal beantwoorden in zijn hoedanigheid van minister van Justitie ad interim. Onder die omstandigheden heb ik ervan afgezien, de minister van Justitie in overweging te geven haar reis uit te stellen tot een volgende ambtsperiode.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! De CDA-fractie voert dit debat – en heeft trouwens haar schriftelijke bijdrage aan de behandeling van dit wetsvoorstel in onze Kamer geleverd – vanuit de overtuiging dat voor de belangrijke, zinvolle en ook in de gewijzigde verhouding noodzakelijke taak van de BVD en andere inlichtingen- en veiligheidsdiensten een grondwettelijk en wettelijk deugdelijke grondslag dient te bestaan. Juist daarom zijn wij er ongelukkig mee, dat een op het laatst in de Tweede Kamer nog ingrijpend gewijzigd wetsvoorstel ons bereikt op een tijdstip dat er nog maar zo weinig tijd rest tot het moment waarop de Tweede Kamer ontbonden zou moeten worden om de Kamerverkiezingen te doen gelden als verkiezingen na welke de tweede lezing van grondwetsherziening kan plaatsvinden.

Het is belangrijk dat die grondwettelijke en wettelijke grondslag van het werk van de Binnenlandse veiligheidsdienst en andere diensten deugdelijk is geregeld, in overeenstemming met de opvattingen die

daarover thans gelden; een onderwerp dat thans anders wordt benaderd dan toen in 1976 de voorstellen werden ingediend voor de grondwetsbepaling die nu artikel 12 van de Grondwet is opgenomen, anders dan toen in 1987 de huidige Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten tot stand kwam en ook anders dan toen in 1994 de Algemene wet op het binnentreden voorzag in een regeling op grond waarvan het uitreiken van een verslag kan worden uitgesteld en de verplichting om een verslag te bewaren na zes maanden niet meer geldt.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft nu een dringend beroep op ons gedaan, dit voorstel op zo'n tijdstip af te handelen dat de komende verkiezingen voor de Tweede Kamer kunnen worden gehouden als verkiezingen na Kamerontbinding, conform artikel 137, derde lid, van de Grondwet. Collega Jurgens heeft twee weken geleden, toen een ander wetsvoorstel betreffende de grondwetsherziening aanhangig was, gewezen op de risico's van een overhaaste afhandeling van voorstellen tot wijziging van de Grondwet. Dat doet zich hier nog meer gevoelen, nu twijfel is gerezen of de voorgestelde bepaling in haar uiteindelijke redactie na behandeling in de Tweede Kamer werkelijk voldoende doordacht is. Wij hopen dat op dit punt in de een of de andere richting dit debat meer helderheid zal brengen. Zoals vaker is de tijdsdruk nu mede het gevolg van gebrek aan voortvarendheid eerder. Waarom is het voorstel pas ingediend toen nog maar tien maanden tot de volgende verkiezingen restten en bovendien op een tijdstip – het was 5 juli 1997 – waarop de Tweede Kamer net met zomerreces ging?

Twee weken geleden was hier ook de minister van Defensie, omdat het ging om de grondwetsbepalingen inzake de defensie. De minister van Justitie, hoewel medeondertekenaar van het wetsvoorstel dat nu voorligt en eerstverantwoordelijke voor de Algemene wet op het binnentreden en voor de in dit voorstel uitdrukkelijk speciaal geregelde strafvordering is bij de hele behandeling van deze wijziging van de Grondwet opvallend afwezig. Aanvankelijk had zij het wetsvoorstel zelfs niet medeondertekend, dit in tegenstelling tot de gang van zaken bij eerdere wijzigingen van

deze bepaling, die medeondertekend werden door de toen in functie zijnde staatssecretaris, later minister, van Justitie. Pas op aandringen van de Raad van State bracht zij haar medeverantwoordelijkheid voor dit onderwerp door medeondertekening van het wetsvoorstel tot uitdrukking. Wij vonden het te ver gaan – de voorzitter van de Kamer heeft dat zo-even gereleveerd – van de minister van Justitie te verlangen dat zij wegens de behandeling van dit wetsvoorstel niet naar China zou vertrekken, maar anders hadden wij deze kritiek hier in persoon aan de minister van Justitie willen richten. Wij vragen nu, in de hoop op voldoende inlevingsvermogen van de zijn kant, de minister van Justitie ad interim deze en andere opmerkingen die Justitie betreffen, te beantwoorden.

De verplichting tot uitreiking van een schriftelijk verslag van het binnentreden was een nieuw punt in het wetsvoorstel betreffende de grondwetsbepalingen inzake de grondrechten, dat op 2 april 1976 – bijna 22 jaar geleden dus – onder verantwoordelijkheid van de toenmalige bewindslieden Den Uyl, De Gaay Fortman en Zeevalking, de laatste als staatssecretaris van Justitie, werd ingediend. Het daaruit voortgekomen nieuwe artikel 12 van de Grondwet, in werking getreden in het kader van de algehele grondwetsherziening van 1983, was in 1987 al eens herzien. Deze derde ronde van grondwetsherziening inzake het binnentreden vergt daarom nog meer zorgvuldigheid dan altijd al bij grondwetsherziening mag worden verlangd. Zou een vierde revisie binnen enkele decennia nodig blijken, dan kan moeilijk worden volgehouden dat de Grondwet met gepaste zorgvuldigheid wordt bejegend. De hoofdvraag in eerste termijn is voor onze fractie dan ook of de Kamer er verstandig aan doet, het wetsvoorstel nu af te handelen. Mede aan de hand van het antwoord van de minister zullen wij onze afweging hieromtrent maken.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft ons in een brief voorgehouden dat er ernstige risico's aan verbonden zijn als de wijziging in tweede lezing pas na de Kamerverkiezingen van uiterlijk 2002 kan worden afgehandeld. Hij schrijft dat de Binnenlandse veiligheidsdienst als gevolg van zijn toezegging "dat artikel 12 volledig zal worden

Hirsch Ballin

gerespecteerd" er nu "van moet afzien in een woning gesprekken af te luisteren indien de staatsveiligheid zich blijvend tegen het verstrekken van een verslag verzet. Daardoor zal het niet mogelijk zijn om bij voorbeeld terroristische activiteiten tijdig te ontdekken en te voorkomen, waardoor de veiligheid van de Staat gevaar kan lopen."

Deze mededeling van de minister van Binnenlandse Zaken baart ons om een aantal redenen zorgen. Ik heb er drie vragen over. De eerste is of het staatsrechtelijk eigenlijk wel nodig was, deze vergaande toezegging te doen. Op grond van de uitleg van artikel 140 van de Grondwet door de Hoge Raad was dit niet het geval. Artikel 140 van de Grondwet wordt op verschillende manieren uitgelegd. Door de regering bij de algehele grondwetsherziening en in rechtsgeleerde publicaties, ook van mijn hand, is er een andere uitleg aan deze grondwetsbepaling gegeven dan die van de Hoge Raad. Wie uiteindelijk bepaalt welke rechtsgevolgen aan artikel 140 zijn verbonden, is echter niet de regering in de toelichtende stukken van indertijd en zijn niet rechtsgeleerde auteurs die erover schrijven, maar is de Hoge Raad. Deze heeft in zijn arresten van 4 maart en 27 mei 1986, Nederlandse Jurisprudentie 1986, 612, en 1987, 298, het standpunt ingenomen dat de in artikel 12, tweede lid, neergelegde vereisten bij het binnentreden niet gelden in weerwil van wetten van voor de grondwetswijziging. Artikel 140 voorziet dus in eerbiedigende werking ten aanzien van oudere wetten op grond waarvan kan worden binnentreden zonder een verslag uit te reiken. Een juridische noodzaak voor de toezegging van de minister van Binnenlandse Zaken was er dus niet. Ik wijs ook op datgene wat mr. C. Riezbos, een van de adviseurs van de minister, in het commentaar op de Grondwet onder redactie van P.W.C. Akkermans en A.K. Koekkoek op blz. 284 schrijft: "Indien een vóór 1983 al bestaande wet echter de in art. 12, tweede lid, bedoelde eisen niet stelt, is de beperkingsclausule niet van toepassing. Zo'n wet is dan in strijd met art. 12 en wordt via art. 140 Gw gesauveerd. (...) In nieuwe wetgeving daarentegen zullen de vereisten niet mogen ontbreken."

Ik heb een tweede vraag naar aanleiding van de toezegging waarop

de minister zich tegenover onze Kamer beroept in zijn aandrang om het wetsvoorstel nu te behandelen en af te handelen. Met alle klem vragen wij of het eigenlijk wel verantwoord is, zo'n situatie te laten voortduren totdat een grondwetswijziging in tweede lezing is aanvaard en in werking is getreden. Ook als de tweede lezing na de komende Kamerverkiezingen mogelijk is, doet deze vraag zich voor. In gevallen waarin blijvend geen verslag van het binnentreden kan worden uitgereikt, situaties die zich nogal eens voordoen, juist in de taakvervulling van de Binnenlandse veiligheidsdienst, leidt de huidige toezegging van de minister er blijkbaar toe dat er niet wordt binnentreden om de bevoegdheden uit te oefenen die bestaan op grond van artikel 139a van het Wetboek van Strafrecht. Deze situatie vinden wij hoogst zorgwekkend. Wij doen dan ook een beroep op de minister, zich bij de uitleg van artikel 140 van de Grondwet te richten naar de Hoge Raad. Dit misstaat de regering, in dit geval de minister van Binnenlandse Zaken, niet. Verder vragen wij hem, hier bij deze gelegenheid, nu wij er in deze Kamer over spreken, duidelijk te maken dat die situatie, die eigenlijk ondraaglijk is, niet zal voortduren en dat de Binnenlandse veiligheidsdienst met machtiging van de ministers van Algemene Zaken, van Justitie en van Binnenlandse Zaken conform artikel 139a van het Wetboek van Strafrecht zijn taken ter bestrijding van het terrorisme zal uitoefenen en ook andere taken waarvoor de Binnenlandse veiligheidsdienst bestaat. Het internationaal terrorisme gaat niet op reces. Wij denken dus dat, ongeacht of deze toezegging geldt tot na een pas veel latere tweede lezing van de grondwetsherziening, of alleen maar voor een half jaar of langer – dat is afhankelijk van de duur van een kabinetsformatie – er reden is voor de minister om zijn toezegging in heroverweging te nemen, en hier in het parlement daarvan terug te komen. Een toezegging is tenslotte geen wet.

De derde vraag die wij naar aanleiding van deze toezegging hebben, is of de situatie in alle opzichten beter wordt van de nu voorliggende wijziging van de Grondwet, die in een aantal opzichten niet helemaal gelukkig is geredigeerd. Dat is een reden om

hier nu ook het debat aan te gaan over de tekst van het herziene artikel 12 van de Grondwet, zoals het door de regering wordt verdedigd.

Waarom gaat het bij dat gewijzigd artikel 12? Inzake de nu voorliggende tekst zien wij drie problemen. Het eerste is dat de opvatting van de wetgever, die ook op blz. 2 van de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel tot uitdrukking is gebracht, is dat een eventueel zelfs langdurig uitstel van de uitreiking van het verslag niet ongrondwettig is. Die opvatting delen wij. Uitstel wordt nu echter beperkt tot twee situaties. De opvatting van de wetgever, neergelegd in de Algemene wet op het binnentreden en de memorie van toelichting op het nu voorliggende wetsvoorstel dat eventueel zelfs langdurig uitstel van de uitreiking van het verslag niet ongrondwettig is, wordt echter ingeperkt door de grondwetswijziging die nu voorligt, door die te richten op de situaties van binnentreden in het belang van de nationale veiligheid en dat van de strafvordering. Maar de vraag is, of die twee uitzonderingsgronden toereikend zijn, gelet op de omschrijving in artikel 139a van het Wetboek van Strafrecht, en in het onlangs ingediende wetsvoorstel inlichtingen- en veiligheidsdiensten, een wetsvoorstel dat op 7 februari bij de Tweede Kamer is ingediend. Wij zien met name het risico dat een onderzoek, gericht op het voorkomen van terroristische activiteiten, gericht tegen een derde staat, niet tot de belangen van de nationale veiligheid zal worden gerekend, terwijl het toch wel degelijk een taak van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is en moet zijn, hun medewerking te geven aan de internationale bestrijding van het terrorisme. Zeker, wij zien er niet aan voorbij dat artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden naast een reeks andere beperkingsgronden spreekt van het belang van de nationale veiligheid. Maar de woordkeus van de Nederlandse wetgever is in het bestaande artikel 139a van het Wetboek van Strafrecht een iets andere – "de veiligheid van de Staat" – terwijl in het onlangs ingediende wetsvoorstel inlichtingen- en veiligheidsdiensten de veiligheid van de Staat, ogenschijnlijk wellicht synoniem aan nationale veiligheid, nevensgeschikt is aan het voortbe-

Hirsch Ballin

staan van de democratische rechtsorde en andere gewichtige belangen van de Staat, en dus blijkens die nevenschikking die belangen niet mee omvat. Gelet op de nieuwe binnentredingsbevoegdheden in het wetsvoorstel dat mede onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken onlangs is ingediend, is het dus de vraag of de grondwetsbepaling zoals hij die nu verdedigt, de nieuwe wetgeving voldoende draagt. Uiteraard weten wij dat pas zeker op het moment dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft afgehandeld, en dus weten wij in de Eerste Kamer het ook dan pas zeker. Overeenkomstige vragen zijn er over het in het belang van de nationale veiligheid blijvend achterwege laten van het verstrekken van een verslag. Daar geldt uiteraard hetzelfde als wat ik net zei over het begrip "nationale veiligheid", dat niet spoort met huidige en aanhangige wetgeving.

Ten slotte kom ik toe aan de vraag, of de gevallen van afstel eigenlijk wel adequaat worden omschreven met "indien het belang van de nationale veiligheid zich tegen verstrekking blijvend verzet". De vraag bij die omschrijving in het wetsvoorstel, artikel 12, derde lid, is deze. Als bijvoorbeeld de relaties met andere staten worden geschaad door het openbaren van een inmiddels overbodige of niet langer nodig gebleken afsluisteractie, kun je dan eigenlijk wel volhouden dat de nationale veiligheid zich verzet tegen het alsnog uitreiken van een verslag?

Wij twijfelen er dus niet aan dat een grondwetsherziening gewenst is ten aanzien van de mogelijkheid van afstel. Naar de huidige rechtsopvattingen is die zelfs nodig. Wij twijfelen wel aan de noodzaak om dat nu te doen, gelet op artikel 140 van de Grondwet, in relatie tot artikel 139a van het Wetboek van Strafrecht. Wij twijfelen voorts aan de wenselijkheid om dat te doen op basis van de bestaande tekst, waarvan de woordkeus kennelijk onvoldoende voorwerp van overweging, discussie, afweging en vergelijking met de wetgeving is geweest bij de behandeling in de Tweede Kamer. Dat is althans de situatie wat betreft de relatie tussen de nu geldende bepaling in het Wetboek van Strafrecht en artikel 12 van de Grondwet. Wel zien wij een complicatie in de verhouding tussen de huidige grondwetsbepaling en de

in wetsvoorstel 25877 voorgestelde nieuwe regeling van de taken van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarin treffen wij immers – ik denk aan de artikelen 20 en 22 van het wetsvoorstel – bepalingen aan die voorzien in het binnentreden in woningen, buiten de situatie van artikel 139a van het Wetboek van Strafrecht. Het wetsvoorstel bevat dus nieuwe, in elk geval expliciete en verruimde binnentredingsbevoegdheden, terwijl de wetgever er in 1987 nog van uitging dat kon worden volstaan met een algemene taakomschrijving en bevoegdheids-toekenning aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Gaat het de minister er wellicht mede om deze nieuwe wetgeving, die uiteraard niet door artikel 140 van de Grondwet wordt gedekt, mogelijk te maken? Als dat zo is, dan is dat voor ons een relevant punt. Dan zouden wij dat graag horen, zodat er op dat punt duidelijkheid is. Of is er ook een probleem met niet door artikel 139a van het Wetboek van Strafrecht bestreken gevallen van binnentreden door de BVD op grond van die algemene taakomschrijving in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van 1987? Is de wijziging van artikel 12 van de Grondwet soms nodig om grondwettelijk en wettelijk het binnentreden te legitimeren in andere gevallen dan de in artikel 139a van het Wetboek van Strafrecht bedoelde? Wij kunnen ons voorstellen dat dit het geval is, maar dan zou dat ook in dit debat moeten worden uitgesproken.

Dan nog enkele vragen betreffende Justitie. Wetsvoorstel 25403 tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere opsporingsbevoegdheden en de wijziging van enige andere bepalingen, het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden, kent mogelijkheden tot opslag van gegevens in het politieregister zware criminaliteit. Wanneer het afsluisteren in woningen overeenkomstig de opvatting van de meerderheid in de Tweede Kamer, waar de minister van Justitie zich inmiddels bij heeft aangesloten, mogelijk wordt gemaakt, zal dan in alle gevallen kunnen worden voldaan aan artikel 12, derde lid, tweede volzin van de Grondwet, zoals nu wordt voorgesteld? Kan onder strafvordering in de zin van het voorgestelde artikel 12 ook de medewerking worden

verstaan aan strafrechtelijke onderzoeken van andere staten? Wij stellen deze vraag, omdat de grondwetsbepaling, zoals die nu wordt voorgelegd, met zich meebrengt dat er op het gebied van de strafvordering in elk geval op enig moment een uitreiking van het verslag zal moeten plaatsvinden, dus ook in gevallen waarin wellicht opneming van gegevens in het register zware criminaliteit ten behoeve van andere mogelijke onderzoeken plaatsvindt.

Een laatste vraag, eveneens aan de minister van Justitie ad interim. Volgens artikel 13 van de Algemene wet op het binnentreden moet de minister van Justitie vóór 1 oktober 1999 verslag doen aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de in artikel 1 en 2 van die wet neergelegde verplichtingen, de legitimatieplicht en het vereiste van een schriftelijke machtiging. Wat is er inmiddels in gang gezet, opdat deze verplichting tijdig en helder kan worden nagekomen? Voorzitter! Wij zien meer dan gemiddeld uit naar het antwoord van de regering op deze vragen. Het antwoord zal beslissend zijn als het gaat om de afhandeling van dit wetsvoorstel.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! De voorgeschiedenis van de behandeling van het wetsvoorstel dat voorligt is een bijzondere. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken had reeds beslist, dit onderwerp pas op 7 april te behandelen. Toen de minister daarvan kennis nam heeft hij erop aangedrongen toch nog de kans te krijgen in de vergadering van deze Kamer uiteen te zetten waarom hij van mening is dat dit wetsvoorstel moet worden afgehandeld, zodat het nog meegenomen kan worden bij de behandeling van de lopende ontwerpen van grondwetsherzieningen. Vandaag is daarvoor de laatste gelegenheid. Het leek mij beter het ontwerp nu niet te behandelen, maar ik vind dat de Kamer altijd bereid moet zijn om aan zo'n verzoek van de minister te voldoen. Om die reden vindt dit debat vandaag plaats. Ik moet zeggen dat mijn fractie dit debat wel ingaat met een buitengewoon kritische instelling. Het voorstel is om verschillende redenen onvoldoende gerijpt voor een

materie die betrekking heeft op het randgebied van de rechtsstaat. Dat is een heel gevoelig gebied, waarop, zeker bij grondwetsbepalingen, voorzichtig moet worden getreden. Een gelegenheid om dit te corrigeren is er niet meer, nu de Kamer dit alles voor 10 maart moet afhandelen. Bron van dit tijdgebrek – collega Hirsch Ballin wees er al op – is de late indiening op 5 juli 1997. Als er inderdaad behoefte is aan uitzondering van een bepaling die het verplicht maakt om een schriftelijk verslag na afloop in te dienen, dan zou de gedachte kunnen opkomen dat die bepaling al 15 jaar in de Grondwet staat. Waarom wordt er pas in 1997 een wetsvoorstel ingediend waarin wordt voorgesteld hier een uitzondering op te maken? Bij de grondwetswijziging van 1987 werden wij al geconfronteerd met een pijnlijk gebrek in de tekst van artikel 12, namelijk de uitzonderingsmogelijkheid op de legitimatieplicht bij het binnentreden. Graag verneem ik van de minister waarom dit niet in 1987 reeds is aangepakt, als het, zoals hij stelt, een zaak is die al langere tijd speelt.

Eind november heeft de minister nog een belangrijke nota van wijziging aan de Kamer gestuurd. Toen pas is de "nationale veiligheid" als grond voor uitzondering op het grondrecht geformuleerd. Op 20 januari werd in de Tweede Kamer op hetzelfde punt een ingrijpend amendement ingediend, waarna voor het openbaar debat en voor deze Kamer slechts ruim zes weken over bleken te zijn. Nu geeft de minister in de memorie van antwoord aan dat de grond voor de indiening van het wetsvoorstel is: een gebleken probleem bij de taakuitoefening van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die mede verband houdt met het streven om het optreden zo precies mogelijk te regelen. Waar doelt de minister op als hij het heeft over een "gebleken probleem bij de taakuitoefening van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten"? Wanneer is dit voor het eerst naar voren gekomen? Een verband met de datum van indiening van het wetsvoorstel is dan voor de hand liggend.

Waarom komt het wetsvoorstel de PvdA-fractie als onvoldoende gerijpt voor? Zij ziet daarvoor de volgende redenen. Ten eerste krijgt de regering een uitzonderingsgrond op de verplichting neergelegd in het

voorgestelde derde lid van artikel 12 om de bewoner na het binnentreden zonder zijn toestemming een schriftelijk verslag van het binnentreden te verstrekken. De formulering "het belang van de nationale veiligheid" kent de Grondwet niet. Wat betekent dit begrip?

Ik heb daarop de memorie van antwoord nagezocht, die verschillende omschrijvingen geeft:

1. afbreuk doen aan goed functioneren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;
2. indien de taakuitvoering van de diensten zich daartegen blijvend verzet;
3. indien dit de betrekkingen met andere landen blijvend zou verstoren;
4. gewichtige belangen, zoals die van de internationale rechtsorde.

Dat is nogal een opsomming. Wij hebben hier vorige week gesproken over het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet op het punt van de verdediging. Toen spraken wij ook al over de internationale rechtsorde. Die wordt blijkbaar overal bijgehaald. Die nationale veiligheid hangt, naar ik begrijp, vooral samen met het goed functioneren en de taakuitvoering van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de betrekkingen met andere landen en de internationale rechtsorde. Ik wil deze taakomschrijving niet bestrijden, maar ik vraag de minister hoe hij dit alles weet te vatten binnen het begrip "nationale veiligheid".

De omvang van die bevoegdheid blijkt niets anders te zijn dan het belang van het goed functioneren van de BVD, om het kort samen te vatten. Als dat de beperking is, dan is deze nauwelijks een grondwettelijke vastlegging waard, want dan spreek je van een tautologie. Datgene is in het belang van de dienst wat in het belang van de dienst is.

Dit slaat ook op de terreinen die niet tot de nationale veiligheid behoren, maar terecht wel tot de taken van de BVD, zoals voorbereiding van terroristische acties tegen vreemde mogendheden. De relatie die wordt gelegd met de term "sécurité nationale" uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 8, levert onvoldoende meerwaarde. Dat verband is gelegd in de discussie met de Tweede Kamer, omdat ook deze term zeer breed ingezet pleegt te worden. Een waarborg dat daarmee de bevoegd-

heden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zouden worden beperkt, kan niet in die term worden gezocht, noch in Nederlandse verhoudingen, noch in de Franse of Engelse betekenis van die term binnen het EVRM.

De tweede reden: deze formulering is tot stand gekomen tijdens een nachtelijk beraad in de slotfase van de behandeling in de Tweede Kamer op 20 januari. Dit biedt geen garantie voor de doordachtheid ervan. Haastige spoed is zelden goed, zeker bij een herziening van de Grondwet. Ik begrijp niet waarom op zo'n gevoelig punt niet ruim van tevoren, bijvoorbeeld aan het begin van deze kabinetsperiode, aan een ministeriële commissie of een staatscommissie is gevraagd om op dit punt en dat van artikel 13, die twee gevoelige grondrechten betreffen, met adviezen bij de regering te komen. Tegen het moment dat de regering een wetsvoorstel indient, zou dan een zodanige consensus onder de bevolking zijn ontstaan dat het ook in dit huis zonder enig probleem kon worden aanvaard.

Het gaat mij om de wijze waarop Binnenlandse Zaken dit soort wezenlijke grondwetsherzieningen aanpakt. Dan heb ik het niet over het referendum, waar wij enige weken geleden over spraken, want dat heeft een heel lange voorgeschiedenis. Een beraad waaraan vele denkers en anderen in de samenleving hadden kunnen meedoen, had ervoor kunnen zorgen dat ook op dit punt een afgerond voorstel was voorgelegd. Bij grondwetsherzieningen zou ik de minister van Binnenlandse Zaken en zijn opvolger willen aanraden om deze traditionele weg te bewandelen. In 1983 is het ook zo gegaan. Dat lijkt mij een goede weg.

Wij zijn, ten derde, ook van mening dat het wetsvoorstel onvoldoende gerijpt is, omdat op 7 februari het wetsvoorstel inzake de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is ingediend (nr. 25877). Ik stel voorop dat ik de minister zeer prijs voor het indienen van dit wetsvoorstel, ook al vindt mijn fractie het niet in alle opzichten een gelukkig wetsvoorstel. Ik denk dat het nog moet worden aangescherpt op het punt van het toezicht. Er is voor het eerst gepoogd om een omvattend wetsvoorstel in te dienen waarin ook de bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden omschreven. Sommige

Jurgens

mensen zullen schrikken, als zij de tekst lezen, maar als er wordt aangegeven hoe die bevoegdheden worden omgrensd, kan hun schrik afnemen. Een buitengewoon voordeel van dit wetsvoorstel is dat het geschreven recht gaat worden, en daardoor beter toetsbaar.

Ik begin dus met de minister te prijzen. Hij weet dat als je geprezen wordt, onmiddellijk daarna de zweepslag komt. Het is merkwaardig dat, omdat dit wetsvoorstel zo laat is ingediend, de Tweede Kamer heeft moeten delibereren over artikel 12 en 13 van de Grondwet zonder de inhoud van deze uitvoeringswet te kennen. Het zou verstandig geweest zijn, dat pas later te doen zoals bij zeer veel artikelen van de Grondwet die de codificatie zijn van praktijk en wetgeving. Zo zijn de sociale grondrechten pas in de Grondwet opgenomen nadat zij een rustig bezit van de samenleving zijn geworden.

Aan de uitzondering voor de veiligheidsdiensten is nimmer een grondig debat gewijd om de simpele reden dat in de tijd van de Koude Oorlog het spreken over de diensten die deze soort veiligheid van het land verdedigden sterk in de taboesfeer lag. Elk gesprek daarover gaf de vijand munitie. Dat is begrijpelijk. Uit de indiening van het wetsvoorstel blijkt dat wij nu gelukkig een periode beleven waarin wij met dat soort taboes geen rekening behoeven te houden. Ik herhaal dat ik daarom blij ben met het wetsvoorstel. Maar de behandeling van het wetsvoorstel zou ons materiaal hebben gegeven om te bekijken hoe wij in de Grondwet de waarborgen hadden moeten formuleren. Nu doen wij dat uit de losse pols. Deze Kamer heeft nog de kans, rekening te houden met het wetsvoorstel, maar niet met het debat daarover want dat moet nog plaatsvinden.

De tekst van artikel 12 Grondwet is al in 1983 en 1987 gewijzigd. Daarna bleken bij de uitvoeringswetgeving nieuwe vragen op te komen. Daarom is het verstandig, eerst die uitvoeringswetgeving onder handen te nemen, inclusief de Algemene wet op het binnentreden, die nog maar vier jaar oud is. Deze wet is overigens ingediend in 1985 met als eerste ondertekenaar de heer F. Korthals Altes, minister van Justitie. Hij heeft het wetsvoorstel in 1985 ingediend, maar pas in 1994 is het voorstel wet geworden. Het is dus een slepende zaak geweest.

Ik zou mij kunnen voorstellen dat men zodanige ervaring had opgedaan met de voorbereiding van de Algemene wet op het binnentreden dat bijvoorbeeld al in 1985 een wijziging zoals vandaag wordt voorgesteld op de een of andere wijze was doorgevoerd. Ik zou graag van de minister iets van die achtergronden vernemen. Waarom is dit niet eerder gebeurd? Is het probleem echt pas nu opgekomen? Ik kan mij dat nauwelijks voorstellen.

De vierde reden waarom wij de tekst van dit wetsvoorstel onvoldragen achten, is het feit dat de uitzondering zoals is geformuleerd ten aanzien van de nationale veiligheid identiek is aan die voor het wetsvoorstel betreffende artikel 13 van de Grondwet over het briefgeheim. Deze Kamer heeft niet voor niets besloten dit wetsvoorstel niet tijdig verder te behandelen: de onvolkomenheden konden niet meer tijdig gecorrigeerd worden. Dat betreft onder andere de verwijzing naar de nationale veiligheid. Als er bij artikel 12 een probleem is voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten zoals de minister stelt – dat is tevens de aanleiding voor ons debat van vandaag – dan zouden die problemen ook moeten gelden voor artikel 13. Ik zou hem die discrepantie willen voorhouden. Ik herinner hem eraan dat exact dezelfde uitzonderingsbepaling wordt geformuleerd. Die zal straks wellicht gelden in de discussie over het binnentreden, maar niet voor de schending dan wel bescherming van het briefgeheim.

Het vijfde en laatste punt waaruit naar de mening van mijn fractie de onrijpheid blijkt, is dat bij het toezicht op diensten als de BVD de principiële keuze moet worden gemaakt of wij proberen, de bevoegdheden daarvan te omgrenzen via doelomschrijvingen in de Grondwet. Dat doe je bijvoorbeeld als je het begrip nationale veiligheid introduceert. De waarborg die dat begrip biedt, is zeer gering. Je kunt dat ook doen of via een doelomschrijving in de Grondwet of via vastlegging – het liefst ook in de Grondwet – van een vorm van intensief onafhankelijk toezicht zoals in artikel 13 Grundgesetz BRD is gebeurd.

Dat artikel gaat over het briefgeheim en niet over binnentreden, maar het is een soortgelijke materie. Op die plaats wordt in de Grondwet

een onafhankelijk toezichtsmechanisme gecreëerd dat uitgewerkt wordt in de betreffende wet. Ik denk dat bij dit soort subtiele zaken zoals de taken van inlichtingen- en veiligheidsdiensten waarschijnlijk een nadruk op een goed doorgevoerd onafhankelijk toezicht meer waarborgen biedt dan een formulering in een doelomschrijving. Ik heb daarom voorshands een voorkeur voor die tweede methode en wil van de minister horen of het niet denkbaar zou zijn om de uitkomst van het debat over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de Grondwet vast te leggen. Zo'n procedure van toezicht is immers waarschijnlijk de belangrijkste waarborg die wij kunnen hebben. Die moet dus in de Grondwet. Hij heeft in zijn wetsvoorstel overigens al iets in die richting voorgesteld. Wij moeten de discussie over wetsvoorstel 25877 echter nog voeren.

Voorzitter! Er zijn nog een paar kleinere punten van kritiek. Het is natuurlijk aardig dat de minister ruimhartig toegeeft dat het gebruik van de term "notificatie" voor het kennisgeven van een schriftelijk verslag een barbarisme is. Wij hebben er nog een verschil van mening over of het een anglicisme of een gallicisme is. Maar de Franse teksten spreken meestal van "information" en "informer". Een enkele keer wordt daarin ook gesproken over "notification", terwijl de Engelsen consequent "notification" schrijven. Gezien de zwakke kennis van Nederlandse ambtenaren van het Frans denk ik dat de kans groter is dat het uit het Engels komt dan uit het Frans. Ik hoop overigens dat ik daar niemand oneer mee aandoe, omdat hij of zij op het gymnasium juist hoge cijfers voor Frans heeft gehaald.

Ik heb de minister gevraagd waarom deze materie niet al in 1987 is aangepakt. Nu komt er toch een wezenlijke vraag waarvan de beantwoording misschien moeilijkheden zal opleveren. De vraag in staatsrechtelijke zin luidt immers voortdurend, waar het optreden van de BVD op gebaseerd is. Het gaat daarbij natuurlijk niet over het verzamelen van inlichtingen in algemene zin, maar over het plegen van bepaalde handelingen die, als die door een burger zouden worden gepleegd, volgens het Wetboek van Strafrecht zonder meer als een strafbaar feit zouden moeten worden

Jurgens

omschreven. Het aardige is dat wij dankzij de minister en zijn wetsvoorstel inzake de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een overzicht hebben van de soort bevoegdheden die de inlichtingen- en veiligheidsdiensten menen nodig te hebben. Ik denk dat dat in overwegende mate terecht is. Ik geef een opsomming: het gaat over de inzet van volg-middelen, de inzet van natuurlijke personen als agenten, het spoorloos binnendringen van besloten plaatsen, het openen van post, het binnendringen in computers, het aftappen van gesprekken, het ongericht ontvangen en opnemen van niet-kabelgebonden telecommunicatie en allerlei zaken die, als ik mij daar persoonlijk aan zou wijden, ertoe zouden leiden dat ik terecht met justitie in aanraking zou komen. De inlichtingendiensten hebben die bevoegdheden blijkbaar nodig en ik neem aan dat deze bevoegdheden ook voortdurend zijn gebruikt. De vraag is waarop die tot nu toe gebaseerd waren. Ik moet aannemen dat die voor 1987 alleen gebaseerd zijn op de AMvB waarin een soort interne regeling van het bestaan van die verschillende soorten inlichtingen- en veiligheidsdiensten is opgenomen. De bestaande Wet op de binnenlandse veiligheidsdiensten is in 1987 tot stand gekomen. De bevoegdheden zouden vanaf 1987 dus op die wet gebaseerd moeten zijn, maar in die wet wordt, in tegenstelling tot de wet die de minister ons heeft voorgesteld, niets gezegd over bevoegdheden. Waarop waren die bevoegdheden dus gebaseerd? De minister zegt daarvan nu dat hij problemen zal krijgen met bijvoorbeeld het behoorlijk opsporen van mogelijke terroristische acties als wij het voorliggende wetsvoorstel niet aannemen.

Ik kom daarmee op het punt waar collega Hirsch Ballin mee begonnen is. Dat is de vraag waarom de minister zo heeft aangedrongen op het nu behandelen van deze zaak. Hij heeft ons met een brief van 26 februari onder druk gezet. Hij dringt daarin aan op afhandeling, omdat hij de genoemde uitzondering op de verplichting tot kennisgeving dringend nodig zegt te hebben. Dat is de uitzondering op grond van de nationale veiligheid. Deze Kamer heeft vorige week besloten om de minister die ruimte te geven. Ik heb de behoefte om van de minister te horen wat de grondslag is van zijn

gedachte. Ik kan mij voorstellen dat hij deze bevoegdheid nodig heeft. Het gaat mij echter om de gedachte dat hij die nu niet meer zou hebben en pas zou terugkrijgen op het moment dat dit wetsvoorstel wordt aanvaard. Naar de mening van mijn fractie probeert de minister op onjuiste gronden de Kamer te beïnvloeden. Dat vind ik althans voorshands. Hij kan mij misschien nog overtuigen.

De minister doet dat bovendien door het huidige functioneren van de BVD op het punt van het verschaffen van een schriftelijk verslag aan de bewoner na heimelijk binnentreden op een naar ons idee onverantwoorde wijze ter sprake te brengen. Ik benadruk dat dit op onverantwoorde wijze gebeurt, want de minister roept de vraag op waar ik nu mee kom. De huidige praktijk van de BVD op dit punt zou volgens de minister op gespannen voet staan met artikel 12 van de Grondwet. De heer Hirsch Ballin heeft al geciteerd uit de Handelingen van de Tweede Kamer. Die opmerking van de minister lijkt mij niet verstandig en ik zal proberen om mij voorzichtiger uit te drukken dan de minister. Het is immers van tweeën één: of die spanning tussen de praktijk van wat de BVD op dit punt doet, en artikel 12 van de Grondwet, bestaat – als dat zo is, zal die spanning nog minstens een jaar blijven bestaan totdat dit voorstel en de uitvoering bij de wet hun beslag hebben gekregen en dus totdat wij dit bij de wet hebben gecorrigeerd – of die spanning bestaat misschien, maar wordt gedekt door hetzij het door collega Hirsch Ballin uitvoerig besproken artikel 140 van de Grondwet met betrekking tot de eerbiedigende werking, hetzij de Algemene wet op het binnentreden. Het is immers de wetgever die als eerste geroepen is om de Grondwet uit te leggen; dat is gebeurd in artikel 11 van de Algemene wet op het binnentreden.

De vraag is of men bij het maken van de algemene wet in gedachten heeft gehad dat dit ook zou gelden voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Uit de wetgeschiedenis is dat niet op te maken. Ik vermoed dat het toen nog – wij waren nog in de periode van de Koude Oorlog – niet bon ton was om in dit kader over de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te spreken en dat men van mening was dat de bevoegdheden van de

inlichtingen- en veiligheidsdiensten in die periode – eigenlijk vanaf de grondwetsherziening van 1983, maar ook voor die grondwetsherziening – op een soort durend staatsnoodrecht was gebaseerd. Ik heb al gezegd dat er daarvoor een AMvB was die de organisatie van de diensten regelde en dat na 1987 een wet de organisatie van die diensten regelde, maar dat er geen wet was waar de bevoegdheden in stonden. Het werd dus ofwel begrepen in artikel 11 van de Algemene wet op het binnentreden, dat naast de strafvordering ook de BVD daaronder viel, en dus het recht had om de kennisgeving uit te stellen; ofwel het werd daar niet onder begrepen en het werd geacht onder staatsnoodrecht te vallen. Ik verneem graag de gedachten van de minister daarover, hoewel ik misschien het antwoord krijg dat ook hij dit niet weet, omdat daar buitengewoon weinig over geschreven is. Er is misschien wel over gedacht, maar dat is niet op papier gezet.

Artikel 12 van de Grondwet laat al sinds 1983 inderdaad alleen uitstel en geen afstel toe. Zoals gezegd, kan dat zijn omdat men dat artikel wel van toepassing achtte, maar voldoende uitgewerkt zag in artikel 11 van de Algemene wet op het binnentreden, omdat langdurend uitstel zich als vanzelf omzet in afstel. Terecht zegt de minister dat dit eigenlijk niet moet. Ik gebruik met opzet het woordje "eigenlijk". Er is een beroemde anekdote uit de oorlogsperiode: een pastoor die werd gevraagd door een verzetsman of het ethisch toelaatbaar was om een verklapper om te leggen, antwoordde: "eigenlijk niet". Dat toont aan dat het woordje "eigenlijk" in het Nederlands een zeer geladen betekenis heeft. De minister zegt terecht dat dit "eigenlijk" niet moet. Hij zegt dat gevallen waarin je van tevoren weet dat je niet zult kennisgeven, bijvoorbeeld ten aanzien van het observeren van leden van de geheime dienst van een vreemde mogendheid, inderdaad beter moeten worden geregeld. Het gaat er mijn fractie echter om dat het niet hap snap gebeurt en dat is wat de minister ons nu probeert te laten doen.

Namens mijn fractie mag ik dus concluderen dat de minister de Tweede Kamer inderdaad op verkeerde gronden heeft toegezegd dat artikel 12 volledig zou worden

Jurgens

gerespecteerd. Als hij dat heeft gedaan, heeft hij in het voorgaande voor zijn beurt gesproken en het functioneren van de BVD daarmee potentieel belemmerd. Hij heeft het bijvoorbeeld zelf gehad over het tijdig voorkomen en ontdekken van terroristische activiteiten. Waarom heeft hij dat dan zelf belemmerd? Omdat de BVD op bevel van de minister moet afzien van het af luisteren van gesprekken in een woning. Dat heb ik begrepen uit de tekst, maar de minister heeft de gelegenheid om dat te corrigeren. Mijn stelling is dat hij die toezegging aan de Tweede Kamer in het geheel niet had hoeven te doen omdat hij op grond van het bestaande overgangsrecht – ook staatsnoodrecht valt onder artikel 140 van de Grondwet – bevoegd is om daarmee verder te gaan, zeker als daar een acute noodzaak voor aanwezig is, zoals tot nu altijd het argument was. Ik zie niet in waarom het nodig is om a. toe te zeggen om het na te laten en b. vervolgens deze toezegging aan de Tweede Kamer te gebruiken om deze Kamer onder druk te zetten. Het is dus niet deze Kamer die via het tegenhouden van dit wetsvoorstel problemen schept. Het is de minister die via een eigenzinnige toepassing van de wet problemen schept.

Mijn fractie wenst dit debat dan ook niet te voeren onder druk van deze onjuiste opvatting over het geldend recht. Zij wil het debat voeren op de inhoud van het wetsvoorstel. Daarom wacht zij de reactie van de minister op de vijf bovengenoemde twijfelpunten gaarne af.

□

De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Het huisrecht is altijd heel belangrijk geweest. Nog in het begin van deze eeuw kwam het wel voor dat in het Drents-Groningse veengebied op een zondag door mensen die wilden trouwen of moesten trouwen een plaggenhut gebouwd werd op het land van de veenbaas met behulp van de buren, familie en vrienden. Dat moest op die ene dag gebeuren. De volgende ochtend, op maandagmorgen, verscheen de veenbaas in het veld en dan moest er rook komen uit de plaggenhut. Dan was het een woning geworden die onschendbaar was. Zo heeft ook dit huisrecht temidden van

een onvoorstelbare armoede een functie gehad. Ik denk dus dat er toen al sprake was van toepassing van het grondwetsartikel, aangevuld met plaatselijk gewoonterecht.

Mijnheer de voorzitter! De leden van de VVD-fractie zijn geen voorstanders van het veelvuldig wijzigen van de Grondwet. Als een wijziging van de Grondwet nodig is, dient zij zeer zorgvuldig te worden voorbereid door wetenschappelijk onderzoek en discussie, een maatschappelijk debat en ten slotte een politieke beraadslaging. Wij kunnen ons daarom wel vinden in de opmerkingen die daarover door de andere fracties en woordvoerders zijn gemaakt.

Er bestaat inderdaad geen behoefte aan een flexi-Grondwet die steeds moet worden aangepast aan de rechtsontwikkeling. De tien geboden uit de Bijbel hebben een grote invloed gehad op onze beschaving. Het is heel goed dat zij nimmer konden worden gewijzigd. Het is ook van veel belang om de Grondwet kort en krachtig te houden met normen die wij als het ware uit het hoofd kunnen citeren. Als een nieuw inzicht of een voortschrijdende rechtsontwikkeling meebrengt dat wetten die gebaseerd zijn op de Grondwet moeten worden aangescherpt, hoeft dat niet te betekenen dat ook de Grondwet moet worden gewijzigd. Het is voldoende dat de Grondwet ruim genoeg is om het nieuwe criterium of de nieuwe regelgeving toe te laten.

In dit verband hebben wij wel begrip voor de opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid dat de traditionele tekst "tegen de wil van de bewoner" in artikel 12 van de Grondwet ongewijzigd had kunnen blijven. Een ambtenaar en een rechter zullen immers aanstonds moeten beseffen dat dit moet worden uitgelegd als "zonder toestemming van de bewoner". Wie heimelijk insluip, kan niet met het verhaal komen dat hij geen bewoner heeft ontmoet die hem de toegang heeft geweigerd.

De wetswijziging, de wijziging van de gewone wet, is voor alle zekerheid nuttig, maar de wijziging van de Grondwet kan op dit punt worden gezien als een overbodig perfectionisme. Zij kan echter gemakkelijk worden aanvaard omdat zij geen kwaad kan doen.

Er is nog een ander bezwaar tegen het veelvuldig wijzigen van de

Grondwet, zoals dat ook in het verleden veelvuldig heeft plaatsgehad. Door dit veelvuldige wijzigen ontstaat vanzelf de opvatting dat de Grondwet zeer strikt geïnterpreteerd moet worden. Dat verschijnsel speelt ook een rol bij het probleem dat wij vandaag moeten oplossen.

Het voorstel dat wij thans behandelen, is voor wie aan lange wetsteksten gewend is, heel simpel. Het telt slechts enkele regels en is voor iedereen in enkele ogenblikken te lezen en te begrijpen. De belangrijkste wijzigingen die de regering voorstelt, zijn enkele uitzonderingen op de verplichting om aan de bewoner een verslag van het binnentreden uit te reiken. Het gaat daarbij uitsluitend om het binnentreden in het belang van de nationale veiligheid of de strafverordering. De kennisgeving – dat is het verstrekken van het verslag – kan worden uitgesteld en zelfs geheel achterwege gelaten als de nationale veiligheid in het geding is. Dat laatste kan dus niet als het alleen om de strafverordering gaat.

Deze bepalingen zijn nodig omdat onze veiligheidsdiensten niet uit de voeten kunnen met de huidige tekst van de Grondwet. De vraag is nu of deze bepalingen die op het eerste gezicht heel redelijk lijken, verworpen zouden moeten worden omdat ze te weinig rechtsbescherming zouden bieden. De leden van de VVD-fractie kunnen dat niet inzien. De rechtsbescherming van illegale wapenhandelaren, terroristen en andere criminelen mag niet zo ver gaan dat daaraan de nationale veiligheid wordt opgeofferd. Wij zitten hier als volksvertegenwoordigers en in de maatschappij leeft een aanzienlijke verontrusting dat wapenhandelaren, terroristen en vergelijkbare criminelen zich te vaak kunnen verschuilen achter de gordijnen van de rechtsbescherming. Wij moeten de rechtsbescherming handhaven, maar zoals en altijd overal geldt ook hier, dat alles met mate moet geschieden. Voor de verontrusting van de burgers van dit goede land moeten wij begrip hebben. Een aantal jaren geleden viel uit vele kranten op te maken dat de allerswaarste criminelen van dit land, dat misschien te goed is, elkaar niet ontmoeten in de gevangenis, zoals toch redelijk zou zijn, maar in de bar van een beroemd hotel in Amsterdam. Zo zou het beeld kunnen ontstaan van een democratie

Rensema

die tandeloos is en daardoor gevaren oproept.

In het tv-programma Buitenhof van zondag jongstleden heeft de heer Van Hulst, directeur van de BVD, gezegd dat er een omvangrijke illegale handel in massa-vernietigingswapens is en dat Nederland daarin een rol speelt. Dat laatste ligt ook voor de hand, want wij hebben de grootste haven ter wereld. Nederland is al lang een draaischijf in de internationale wapenhandel, maar dat er nu sinds 15 jaar sprake is van een toenevende handel in wapens gericht op massale vernietiging, is uiterst verontrustend. De BVD behoort alle middelen te hebben om deze handel tegen te gaan. Het binnentreden in een woning zonder daarvan kond te doen is tegenover deze gevaarlijke praktijken toch stellig een geoorloofd en zelfs beschaafd middel. Het gaat hier om de bescherming van onze democratische rechtsstaat.

De leden van de CDA-fractie hebben in het voorlopig verslag opgemerkt dat het belang van de nationale veiligheid moeilijk kan worden ingeroepen als bijvoorbeeld op Nederlands grondgebied voorbereidingen worden getroffen voor militaire of terroristische actie uitsluitend gericht tegen andere staten. Het CDA is kennelijk bezorgd dat het criterium nog te beperkend is voor de praktijk. Wij zien dit evenwel anders. Tegen acties van deze aard moeten onze veiligheidsdiensten zeker optreden, want anders zouden de veiligheidsdiensten van andere staten dit doen op ons grondgebied. Dat zou onaanvaardbaar en ook gevaarlijk zijn. Wij denken daarom dat de nationale veiligheid hier rechtstreeks in het geding is en twijfelen er niet aan dat de rechter, ware hij tot een oordeel geroepen, dat ook zou vinden.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ter verduidelijking merk ik op dat er absoluut geen verschil van inzicht is tussen ons en de heer Rensema dat dit wenselijk is. Waar het ons om gaat is, dat naar onze mening wetgeving en Grondwet op dit punt helder zijn.

De heer **Rensema** (VVD): Ik heb het ook niet anders opgevat. Daarom heb ik gezegd dat het CDA op dit punt kennelijk bezorgd is. Ten gronde is er inderdaad geen verschil van mening tussen ons en de CDA-

fractie. Onze opvatting sluit ook geheel aan bij artikel 107 van het Wetboek van Strafrecht.

In de Tweede Kamer heeft de heer Van Heemst, sprekend namens de PvdA-fractie, gezegd: "Ik zou willen vragen: is de praktijk van alledag een praktijk die feitelijk in een aantal opzichten in strijd is of kan zijn met de Grondwet? Als het antwoord op deze vraag 'ja' luidt, kan worden gezegd dat deze wijziging van de Grondwet extra hard nodig is." Vervolgens heeft de minister, niet alleen uitgedaagd door de heer Van Heemst maar ook door een of meer andere sprekers, toegegeven dat de praktijk op gespannen voet staat met de Grondwet. De PvdA heeft vervolgens consistent gehandeld door met alle andere leden van de Tweede Kamer voor het voorstel te stemmen. Toen stond immers voor de PvdA vast dat het voorstel "extra hard nodig was". Het is te hopen dat deze consistentie in het standpunt van de PvdA zich ook zal uitstrekken tot de Eerste Kamer. Als de fractie van de PvdA tot een andere afweging zou komen, heeft zij wel wat uit te leggen.

De heer **Jurgens** (PvdA): De heer Rensema daagt mij uit door mij een onvolledig citaat van collega Van Heemst uit de Tweede Kamer voor te houden. Deze zei niet dat wij dus dit voorstel moesten aannemen. Er moesten maatregelen worden genomen om aan die strijdigheid met de Grondwet een einde te maken. Tevens is de vraag aan de orde of er wel strijdigheid is met het geldend recht. Er is verschil tussen strijdigheid met de Grondwet en strijdigheid met het geldend recht. De wet moet worden gevolgd en niet de tekst van de Grondwet. Wij hebben met wetsteksten te maken. De heer Van Heemst zat niet op de lijn van de heer Rensema.

De heer **Rensema** (VVD): Ik heb een uitvoerig citaat gegeven. De heer Van Heemst heeft natuurlijk meer gezegd. Ik meen dat ik hem volstrekt correct heb geciteerd. Hij heeft het ook zo bedoeld.

De heer **Jurgens** (PvdA): Er is een amendement aangenomen, dat de heer Van Heemst niet had medeondertekend.

De heer **Rensema** (VVD): Hij heeft

uiteindelijk wel voor het voorstel gestemd.

Voorzitter! Indien het wetsvoorstel niet wordt aanvaard staat de regering voor de onmogelijke keuze tussen de Grondwet en de nationale veiligheid. Beide moet zij handhaven. Er kan op z'n minst worden gezegd, dat bij verwerping gedurende een periode van minstens vier jaar een zeer verwarrende situatie zal ontstaan. De heer Hirsch Ballin sprak daar ook over: er zal gedurende anderhalf jaar een gecompliceerde situatie ontstaan. Bij verwerping zal die situatie echter veel langer duren. Het debat in de Tweede Kamer en ook in deze Kamer kan op zich zelf juridische gevolgen hebben. Dat is de minister niet kwalijk te nemen, want hij kon niet anders doen dan de gestelde vragen naar waarheid te beantwoorden. De erkenning dat de praktijk op gespannen voet staat met de Grondwet zal gevolgen hebben voor de praktijk en schept misschien een nieuwe en gecompliceerde situatie. Denkbaar is bijvoorbeeld dat in strafgedingen waarin de BVD op de achtergrond een opsporingsrol zou kunnen hebben gespeeld, advocaten de minister of zijn ambtenaren dagvaardden met het verzoek om nog eens aan te geven welke handelingen van de BVD in strijd met de Grondwet zijn uitgevoerd. Dat zou bizar zijn, maar het is niet geheel onmogelijk. Indien wij het onderhavige voorstel aannemen, kan volgehouden worden dat er weinig aan de hand is omdat de oude situatie werd gedekt door het rechtsinzicht van dat moment en de Algemene wet op het binnentreden niet getoetst kan worden aan de Grondwet.

Voorzitter! Voor ons ligt thans een voorstel tot wijziging van de Grondwet dat alleszins fatsoenlijk is te achten en dat aan de overzijde met algemene stemmen is aangenomen. Het voorstel kan grote problemen helpen voorkomen. Het is te zien als reparatiewetgeving. Reparatiewetgeving is zelden heel fraai, maar ze is wel noodzakelijk. Het voorstel is in de Tweede Kamer aangescherpt op het punt van de constitutionele rechtsbescherming. Het vage begrip "belang van de Staat" is immers vervangen door het engere begrip "belang van de nationale veiligheid". De goede rechtsbescherming die wij bieden aan de burgers is niet in gevaar. De nationale veiligheid is dat wellicht

Rensema

wel. Wij zullen niet anders kunnen doen dan dit voorstel aan te nemen.

□

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Niet omdat wij het onderwerp niet belangrijk vonden, maar wegens tijdgebrek heeft de fractie van GroenLinks niet deelgenomen aan de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel. Artikel 12 van de Grondwet regelt de bescherming van het huisrecht. Binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is in principe verboden. Uitzonderingen worden bij of krachtens de wet bepaald.

Het is blijkbaar moeilijk om een sluitende tekst voor dit artikel te formuleren. Er waren herzieningen in 1983 en in 1987 en nu weer in 1998. Waarom is deze voorgestelde wijziging niet eerder aangebracht? Waren er bij de vorige wijzigingen geen parlementariërs of anderen die kritiek hadden op de toen voorgestelde teksten? Of waren die er wel, maar werden ze genegeerd? Collega's voor mij hebben hier ook al aandacht aan besteed.

Artikel 12, lid 1, wordt veranderd in "zonder toestemming van" in plaats van "tegen de wil van de bewoner". Naar mijn mening is dit een betere formulering. Volgens lid 2 is voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden vereist, behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen. En lid 3 van het voorstel bepaalt dat een schriftelijk verslag van het binnentreden wordt verstrekt. Dit dient zo spoedig mogelijk te gebeuren. In het belang van de nationale veiligheid of dat van de strafvordering kan volgens bij de wet te stellen regels de verstrekking van het verslag worden uitgesteld. En verstrekking van het verslag kan achterwege worden gelaten, indien het belang van de nationale veiligheid zich tegen verstrekking blijvend verzet.

Voorzitter! Over de laatste bepaling van het achterwege laten van een verslag heb ik een vraag aan de minister. De toelichting op het aangenomen amendement stuk nr. 11 vermeldde als laatste zin: "Een overeenkomstige uitzondering geldt voor het belang van de strafvordering." De strafvordering is echter in de wettekst niet terug te vinden. Wat is nu de relatie tussen de toelichting op het aangenomen amendement en

de wettekst over het achterwege laten van verstrekking van een verslag inzake de strafvordering? Geldt het belang van strafvordering nu wel of niet bij het achterwege laten van het verstrekken van een verslag?

Volgens de brief van de minister aan deze Kamer van 26 februari jongstleden is de noodzaak voor deze grondwetswijziging gelegen in het feit dat zonder die wijziging de BVD in de praktijk of haar werk niet kan doen, of in strijd komt met de Grondwet, omdat in de huidige tekst van de Grondwet de mogelijkheid van het achterwege van het verslag niet is geregeld.

De BVD heeft blijkbaar verstrekking van het verslag nogal eens achterwege gelaten en dus de Grondwet aan haar laars gelapt. De minister vindt dat aan dat handelen in strijd met de Grondwet nu maar eens een einde moet komen. Dat is toch op zijn zachtst gezegd uiterst merkwaardig, voorzitter. Niet dat de minister vindt dat dit nu maar eens afgelopen moet zijn, maar dat de BVD het zich kon permitteren – met volle medewerking van achtereenvolgende kabinetten – om zich herhaaldelijk jarenlang niets aan te trekken van de Grondwet. Deze praktijk wordt de eerstkomende jaren nog voortgezet. De uitzonderingsgevallen van zowel lid 2 als lid 3 worden bepaald in het voorstel voor een nieuwe wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de WIV, die in behandeling is bij de Tweede Kamer.

Mijn partij heeft een nogal moeizame relatie tot de BVD. Opmerkingen daarover zal ik opschorten tot de WIV hier in de Eerste Kamer op de agenda staat. Ik heb mij nu beperkt tot dit voorstel tot wijziging van de Grondwet. De hamvraag is of we na de vergeefse pogingen in het verleden nu wel de goede tekst te pakken hebben. Ik ben benieuwd of de minister mijn fractie hiervan kan overtuigen.

□

De heer **Hessing** (D66): Mijnheer de voorzitter! In de reeks voorstellen tot herziening van de Grondwet vormt het voorstel tot wijziging van de bepalingen inzake het binnentreden in woningen de laatste in de reeks die in deze tranche meegenomen kan worden.

In de vorige vergadering is gesproken over de bepalingen inzake

de verdediging en daarbij is het gekomen tot enkele stekelige opmerkingen over en weer. Mijn fractie stelt er prijs op daar toch nog even op in te gaan, omdat hetzelfde euvel zich voordoet ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel en wel het gegeven dat de voorstellen ons in een laat stadium hebben bereikt.

De voorstellen die strekken tot wijziging van de Grondwet dienen met bijzondere zorg bejegend te worden. De Grondwet bevat immers de belangrijkste rechtsregels die onder meer de ordening van onze overheidshuishouding bepalen en de gezagsfuncties duiden die daarin plaatshebben, en geeft voorts aanwijzingen voor hun onderlinge verhoudingen. Dit plechtanker van onze rechtsstaat kan dan ook niet zomaar gewijzigd worden. Tegen deze achtergrond is geen andere conclusie denkbaar dan dat deze Kamer voor de eerste lezing van de voorgenomen grondwetsherziening weinig tijd is toebedeeld. In juli 1997 is het onderhavige wetsvoorstel ingediend, inderdaad vlak voor het zomerreces van de Tweede Kamer, en pas in januari dit jaar is het in de Tweede Kamer behandeld, waarbij het beslissend amendement voor artikel 12, lid 3, pas op 20 januari formeel het licht heeft gezien.

Ik haast mij te zeggen dat de minister van Binnenlandse Zaken het zijne heeft gedaan om een spoedige behandeling in deze Kamer mogelijk te maken, maar alle goede bedoelingen ten spijt wast dat niet weg het feit dat deze Kamer per saldo toch in een strak keurslijf terecht is gekomen. En dat betreurt mijn fractie.

In het verlengde van deze opmerking wil mijn fractie direct een opmerking maken over de brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 26 februari jongstleden, waarin hij aandringt op een tijdige behandeling van dit wetsvoorstel. Dat wil zeggen: voor 18 maart. De redengeving daarvoor – het is door andere fracties uiteraard ook aan de orde gesteld – is dat artikel 12 van de Grondwet nu bepaalt dat indien tegen de wil van de bewoner wordt binnentreden in de woning, een verslag van het binnentreden moet worden verstrekt aan de bewoner. De BVD heeft tot dusverre notificatie achterwege gelaten, maar deze handelwijze staat in ieder geval op gespannen voet met de huidige tekst van de Grondwet. De minister heeft

Hessing

inmiddels aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan dat artikel 12 van de Grondwet volledig zal worden gerespecteerd. Een en ander heeft volgens de minister tot gevolg, dat de BVD er thans van moet afzien in een woning gesprekken af te luisteren indien de staatsveiligheid zich blijvend tegen het verstrekken van een verslag verzet. De minister wijst in dit verband op het gevaar van eventuele terroristische activiteiten.

Dat zijn uiteraard overwegingen waaraan niet zonder meer voorbij kan worden gegaan. Op zich kan de minister van Binnenlandse Zaken niet worden tegengeworpen dat hij pogingen onderneemt om naleving van wetten in het algemeen en naleving van de Grondwet in het bijzonder te bewerkstelligen. Maar de vraag kan wél gesteld worden om welke reden de minister op dit moment nu juist deze toezegging aan de Tweede Kamer gedaan heeft. Heeft het functioneren van de BVD vanaf 1983 in de praktijk daartoe wellicht aanleiding gegeven? Is het bijvoorbeeld zo dat de noodzaak voor de BVD om af te luisteren de laatste jaren is toegenomen? Naarmate deze behoefte zou zijn toegenomen en dus in de praktijk in toenemende mate de letter van de Grondwet niet is gevolgd, is er inderdaad genoegzaam reden om met voorrang de Grondwet bij te stellen. Kan de minister een beeld schetsen van de praktijk en dus de mate waarin sedert 1983 de grondwettelijke notificatieplicht niet is gevolgd?

Maar los van de praktijk is er nog een probleem. Mijn fractie gaat ervan uit dat de toezegging aan de Tweede Kamer min of meer onmiddellijk rechtskracht heeft verkregen en dat de BVD in principe nu reeds tegen deze beperking kan aanlopen. Die beperking duurt dus in ieder geval voort totdat de grondwetsherziening een feit zal zijn. En dat kan nog wel even duren. Als de tijdsduur van de behandeling in eerste lezing daarvoor een indicatie vormt, dan zijn wij inderdaad nog wel even bezig. Dan laten wij maar even buiten beschouwing dat de minister met zijn toezegging toch enigszins voorbarig een voorschot heeft genomen op aanvaarding van de grondwetsherziening. Want wat moet er gebeuren wanneer de herziening sneuvelt? Die situatie kan toch niet jaren voortduren, zo schrijft

de minister zelf in zijn brief van 26 februari. En wat doet de minister wanneer zich bijvoorbeeld volgende week een situatie aandient waarbij in het belang van de nationale veiligheid een bijzondere last tot af luisteren verstrekt dient te worden aan de BVD? Hoe treedt hij dan op? Het zal duidelijk zijn dat mijn fractie graag ziet dat de minister ingaat op de aard van de toezegging gedaan aan de Tweede Kamer en op de complicaties die hieruit voortvloeien. Mijn fractie ziet ook graag de antwoorden tegemoet op de vragen die de heer Hirsch Ballin op dit punt heeft gesteld, in het bijzonder over de werking van artikel 140 van de Grondwet.

Mijn fractie kan zich vinden in de opvatting van de regering dat in zijn algemeenheid de Grondwet de normen behoort te bevatten die in organieke wetgeving verder moeten worden uitgewerkt. Dit betekent dat hiervoor in aanmerking komende uitvoeringswetten zich in principe hebben te voegen naar de letter en de geest van de Grondwet. Hierover kan geen misverstand bestaan. Dit wordt anders wanneer blijkt of althans redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de praktijk zo weerbarstig en in ontwikkeling is, dat niet dan met de grootste moeite een grondwettelijke norm kan worden geformuleerd of, sterker nog, dat reeds bij het formuleren van de grondwettelijke norm met een redelijke mate van zekerheid kan worden aangenomen dat de vruchten van uitvoeringswetgeving op enig moment zullen nopen tot bijstelling van de Grondwet. In deze gevallen is het prudent, de bijstelling van de Grondwet op te schorten. Ik haal de woorden van de fractie van het CDA in het voorlopig verslag aan: "Uiteraard dient de Grondwet uitdrukking te geven aan weloverwogen belangrijke veranderingen in de grondslagen van onze rechtsstaat, maar een flexi-Grondwet waarvan de bepalingen voortdurend worden bijgeschaafd doet afbreuk aan het bijzondere karakter van constitutionele wetgeving." Bij deze woorden sluit mijn fractie zich gaarne aan.

De vraag dringt zich op of deze situatie zich niet voordoet op het onderhavige terrein. De roerige geschiedenis van artikel 12 wijst in deze richting en hierbij komt dat een omvangrijke Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten op 7 februari is ingediend. Het is op voorhand niet

uitgesloten dat de behandeling van dit wetsvoorstel leidt tot nieuwe inzichten op het terrein van het binnentreden die het waard zijn om een vertaling in de Grondwet te krijgen. Kan de minister aangeven waarom deze weg niet is bewandeld of niet alsnog bewandeld zou moeten worden?

Ik kom bij de tekst van het voorstel. De wijziging in lid 1 van artikel 12 heeft brede, zij het niet algemene instemming ontmoet. Ook mijn fractie acht het een verbetering dat expliciet gesproken wordt van toestemming van de bewoner. Dit vereist een onmiskenbare wilsuitering van die strekking, wat een verduidelijking ten opzichte van de huidige tekst is, hoewel er in de praktijk geen misverstand over zou behoeven te bestaan.

De leden van de fractie van het CDA hebben in de schriftelijke gedachtwisseling gevraagd of het criterium "nationale veiligheid" wel zo ruim kan worden uitgelegd, dat hieronder bijvoorbeeld militaire of terroristische activiteiten gericht tegen andere staten gebracht kan worden. In de memorie van antwoord wordt naar het oordeel van mijn fractie geen sluitend antwoord hierop gegeven. Gesteld wordt dat de BVD wettelijk tot taak heeft, gegevens te verzamelen over personen en organisaties die een gevaar voor de democratische rechtsorde, de veiligheid of andere even gewichtige belangen van de Staat vormen, en dat het er hierbij niet toe doet vanuit welke motieven de activiteiten worden ontplooid dan wel tegen welk land de aanslagen zich richten. Dit is op zich juist, maar geeft geen antwoord op de vraag in hoeverre de nationale veiligheid in het geding is wanneer snode plannen tegen andere landen worden beraamd. Op het gevaar af enige verwarring te scheppen, merk ik op dat misschien wel gezegd kan worden dat in dit soort gevallen eerder het criterium "belang van de Staat" van toepassing is, maar dit staat er nu juist niet. Immers, het belang van de Staat is ermee gediend dat vanaf Nederlandse bodem geen aanslagen tegen bevriende naties worden voorbereid. Kan de minister nog eens hierop reageren? Is het begrip "nationale veiligheid" per saldo wellicht niet te krap om recht te doen aan de belangen die wij beogen te dienen?

Hessing

Op zich kan mijn fractie zich vinden in de gedachte dat er gevallen zijn te duiden waarin het effectief functioneren van de veiligheidsdiensten zich blijvend verzet tegen het doen van een kennisgeving aan de bewoner. Wel is het merkwaardig dat de grondwetgever in 1983 blijkbaar geen rekening met deze mogelijkheid heeft willen houden. De vraag is nu of de grondwetgever in 1983 deze mogelijkheid wel heeft onderkend maar niet heeft willen ondervangen, dan wel in het geheel geen rekening heeft gehouden met de mogelijkheid van afstel voor het doen van een kennisgeving. Het laatste komt mijn fractie onwaarschijnlijk voor, omdat de inlichtingendiensten, de BVD voorop, toch ook al in 1983 en zeker in 1987 konden bogen op een rijke ervaring met af luisteren en dus ook toen reeds de wenselijkheid van het achterwege laten van een kennisgeving konden motiveren. Niettemin heeft de grondwetgever in klare bewoordingen notificatie verplicht gesteld. De vraag is dus concreet waarom die uitzondering nu wel gemaakt moet worden, terwijl dit in 1983 en in 1987 blijkbaar nog niet het geval was. De opmerking van de regering dat er in de praktijk behoefte aan bestaat, vindt mijn fractie vooralsnog weinig bevredigend. Nogmaals, deze behoefte zal er in eerdere jaren, in 1983 en in 1987, ook zijn geweest. Mijn fractie ziet een toelichting van de minister op dit punt dus graag tegemoet.

Uitstel van notificatie kan ook geschieden om redenen, ontleend aan het belang van de strafvoordring. De vraag is, hoe ruim deze uitstelmogelijkheid moet worden gezien. Hoewel we ervan uitgaan dat in 1983 is vastgelegd dat uitstel van notificatie in het geheel niet mogelijk was, wordt die mogelijkheid nu wel geschapen, en ook met dit doel. Is er steeds wanneer de noodzaak bestaat om heimelijk binnen te treden, per definitie in principe ook een titel om tot uitstel van notificatie over te gaan? Mijn fractie kan zich namelijk voorstellen dat er gevallen zijn, waarbij het wél noodzakelijk is om heimelijk binnen te treden, maar waarbij nog niet direct gezegd kan worden dat uitstel van notificatie steeds geboden is. Om de gedachten maar eens te bepalen: stel dat er wordt binnengetroden in het kader van vermeende handel in harddrugs. In deze omstandigheid lijkt mij

eerder een reden liggen om notificatie uit te stellen dan wanneer wordt binnengetroden bij een geval van vermeende handel in softdrugs, om maar eens een voorbeeld te noemen. Kan de minister met andere woorden nu reeds categorieën van strafbare feiten duiden, waarbij het minder voor de hand ligt dat notificatie wordt uitgesteld, uitzonderingen uiteraard daargelaten? Of is dat niet mogelijk?

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Vooraf deel ik mede dat mijn deelname aan deze gedachteswisseling plaatsvindt namens de fracties van SGP, RPF en GPV.

Voorzitter! Gelukkig zijn wij het er allen over eens dat wetgeving, en zeker grondwetgeving, een zaak is die grote zorgvuldigheid verdient. Dat geldt des te sterker als, zoals in het onderhavige voorstel, een grondrecht, in casu het huisrecht, in het geding is; beter gezegd, als het gaat om de mogelijke beperkingen van dat grondrecht.

Wij belijden verder allen dat zorgvuldigheid en voortvarendheid niet per se elkaars vijanden hoeven te zijn, al onderkent iedereen de spanning die tussen beide doelstellingen kan optreden. De minister heeft vanuit deze Kamer via de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken het signaal gekregen dat die spanning tussen zorgvuldigheid en voortvarendheid wat deze commissie betreft te hoog werd opgevoerd. Dat betrof overigens niet alleen het wetsvoorstel inzake het binnentreden, maar eveneens het ten dele daarmee nauw verbonden wetsvoorstel inzake het briefgeheim. Ook wat het laatste voorstel betreft, heeft de commissie de minister laten weten dat wat haar betreft een zorgvuldige afhandeling van dat voorstel, uiterlijk vandaag, niet mogelijk was. De minister heeft zich blijkbaar, zij het ongetwijfeld node, bij dat gegeven neergelegd.

Anders ligt dat kennelijk voor de minister wat betreft wetsvoorstel 25442, de verandering van de grondwetsbepalingen over het binnentreden in woningen. Zie zijn brief aan de voorzitter van deze Kamer van 26 februari jongstleden, op stuk nr. 231c. Zo is, ondanks het advies van de commissie, het wetsvoorstel op de plenaire agenda van vandaag terechtgekomen. De

vraag die wat onze fracties betreft in deze gedachteswisseling in de allereerste plaats beantwoord moet worden, luidt of dit een gang van zaken is die wij ons als mede-grondwetgever kunnen veroorloven. Allereerst wordt erkend dat, ook al is geen algehele heroverweging van artikel 12 Grondwet aan de orde, deze beperkte verandering een gecompliceerde materie betreft, en dat de tijdsdruk ook voor deze Kamer buitengewoon hoog is. Over beide aspecten, complexiteit en tijdsdruk, zou ik één en ander willen opmerken.

In de eerste plaats, de minister valt nauwelijks een verwijt te maken over de tijdsdruk. Het wetsvoorstel is redelijk op tijd ingediend bij de Tweede Kamer, ook al heeft de heer Hirsch Ballin daar kritische kanttekeningen bij gemaakt, en ook al moet opgemerkt worden dat het moment van indiening, 5 juli 1997, allesbehalve gunstig te noemen is: in de tweede week van het zomerreces van de Tweede Kamer. Het heeft geen zin de data van de opeenvolgende stappen in het proces verder te memoreren. Belangrijker is dat de Tweede Kamer onder de nodige tijdsdruk eerst in de tweede helft van januari tot afhandeling is gekomen en pas op 21 januari jongstleden over het voorstel heeft gestemd. De Eerste Kamer heeft de voorbereiding vervolgens binnen de officiële drieweekentermijn ter hand genomen en – het moet gezegd – de minister en zijn ambtenaren hebben buitengewoon hun best gedaan om het voorlopig verslag zo snel mogelijk te beantwoorden. In een korter aantal dagen kan het niet. De keerzijde van deze prijszwaardige snelheid is uiteraard dat de memorie van antwoord ook onder buitengewone tijdsdruk tot stand is gekomen. Aan een tweede schriftelijke voorbereidingsronde zijn wij niet toegekomen in dit huis.

Het was een te waarden hofelijkheid van de voorzitter van de Tweede Kamer dat hij zijn Kamer op een gegeven moment herinnerde aan de datumafspraken die met de Eerste Kamer waren gemaakt over de afhandeling van de grondwetsvoorstellen, maar dit vormde als zodanig natuurlijk geen bijdrage aan een grotere zorgvuldigheid van behandeling.

Wat die zorgvuldigheid betreft valt het op, de Handelingen van de Tweede Kamer lezend over het debat aldaar, dat er gaandeweg met meer

Holdijk

klem en zorg aandacht voor dit aspect is gevraagd. In de discussie in de Tweede Kamer werd door verschillende fracties aangedrongen op opschorting van de behandeling. De onduidelijkheid aan het slot van de eerste termijn was bij vele fracties kennelijk groot, terwijl men, om aan de verplichtingen tegenover de Eerste Kamer te voldoen, eigenlijk de volgende dag al zou moeten stemmen. Dat was op 15 januari jongstleden.

Om een indruk van die onduidelijkheid in de Tweede Kamer te geven, noem ik slechts de vraag of het begrip "nationale veiligheid", een nieuw begrip in onze Grondwet, nu ruimer of beperkter is dan het belang van de Staat. Daarover heerste grote verwarring. Zo meende de heer Rouvoet dat van een verbreding sprake was en – zo voegde hij eraan toe – hij meende begrepen te hebben dat de PvdA-woordvoerder dat ook zo zag. Doch toen de heer Van Heemst even later zelf aan het woord kwam, zei deze dat zijn fractie veronderstelde dat nationale veiligheid een verenging is ten opzichte van het belang van de Staat. De heer Rabbae van Groen-Links was daarentegen van mening, evenals de heer Rouvoet, dat nationale veiligheid breder is dan het belang van de Staat. Vervolgens bleek weer onduidelijkheid te bestaan over de consequentie van de overstap van het oorspronkelijke wetsvoorstel, waarin het belang van de Staat wordt genoemd, naar het begrip nationale veiligheid als het gaat om de reikwijdte van de verslagverplichting en de beperking daarop. Dit is slechts één voorbeeld van de onduidelijkheid die de Tweede Kamer parten speelde.

Ook de opstelling, en de wijziging daarin, van de minister was opmerkelijk. Hij hield tot het laatst van zijn eerste termijn vol, zelfs in zijn brief van 19 januari jongstleden aan de Tweede Kamer, dat er helemaal geen amendement zou moeten worden ingediend. Ik citeer slechts één zin van hem: "Welk amendement er ook komt, ik raad het in ieder geval af." Duidelijk is dan al dat het in discussie zijnde amendement om een nadere regeling vraagt wat betreft de verslagleggingsplicht in het zojuist ingediende wetsvoorstel met betrekking tot de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

In tweede termijn, op 20 januari jongstleden, zijn de wetsvoorstellen 25442 en 25443 gezamenlijk behandeld, voorafgegaan door de al genoemde brief van de minister van 19 januari jongstleden. Echter, dan komt – als ik het goed zie – het voorstel inzake het binnentreden van woningen nauwelijks meer zelfstandig aan de orde. Enkele woordvoerders uit de eerste termijn, onder wie de heer Van Heemst van de PvdA-fractie, doen dan niet eens meer mee. Zijn plaats is ingenomen door een ander die in het bijzonder belast is met de behandeling van het wetsvoorstel nr. 25443. Toch gebeurt er veel in deze termijn. Men wordt het onder andere eens over het amendement-Scheltema-de Nie/Koekkoek. Ook de minister gaat daarmee per saldo akkoord. Alleen onze drie fracties stemmen tegen het amendement, hetgeen hen uiteindelijk niet belet heeft voor het wetsvoorstel te stemmen.

Voorzitter! Met deze schets van de gang van zaken rondom de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik aan willen geven dat mij dit niet de ideale procedure voor een grondwetsherziening schijnt te zijn. Niet alleen om procedurele, maar ook om inhoudelijke redenen lijkt mij deze wijze van totstandkoming van een grondwetswijziging niet de meest wenselijke. Bij die inhoudelijke redenen denk ik aan het feit dat de voorgestelde grondwetswijziging, het amendement daarbij uiteraard inbegrepen, een aantal consequenties voor de uitvoeringswetgeving, met name voor de Algemene wet op het binnentreden en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zal hebben die nog niet of slechts ternauwernood te overzien zijn. Daarom de vraag: had het niet veel meer voor de hand gelegen om eerst meer ervaring op te doen met de algemene wet, die immers in een evaluatiebepaling voorziet, en om de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verder uit te werken en ten slotte de Grondwet, voorzover nodig, te wijzigen? Dat is toch een beproefde en zorgvuldige wijze van grondwetsherziening te noemen, zeker in die gevallen waarin de normontwikkeling niet eenvoudig is, zoals in dit geval? Dat lijkt mij in elk geval een betere weg dan in 15 jaar tijd de betreffende grondwetsbepaling drie maal te herzien.

De minister blijkt, als gezegd, zeer te hechten aan de totstandkoming van dit wetsvoorstel in eerste lezing. De tijdsdruk waaronder wij geplaatst worden doet zelfs aannemen dat hij het wetsvoorstel zeer urgent acht. Mij is niet duidelijk geworden waarin die urgentie is gelegen. Voorzover ik heb kunnen zien, voert de minister aan dat niet aanpassing van artikel 12 tot gevolg heeft dat de BVD ervan moet afzien in een woning gesprekken af te luisteren indien de staatsveiligheid zich blijvend tegen het verstrekken van een verslag verzet. Vraag is dan hoe lang deze situatie reeds bestaat en welke urgentie vergt dat daar op zo kort mogelijke termijn verandering in komt. Vragen die door andere woordvoerders in allerlei nuances hier reeds gesteld zijn.

Voorzitter! Ik ga in deze fase van de discussie niet verder diep inhoudelijk op de merites van het voorstel in. Wat onze fracties betreft moet ik meedelen dat de gang van zaken bij ons grote bezwaren oproept, vooral om inhoudelijke, niet zozeer politieke als wel wetgevings-technische redenen. Het karakter van het in geding zijnde grondrecht brengt mee dat inperkingen naar hun aard restrictief behoren te worden toegepast, ook door de wetgever. Nu zullen inperkingen mogelijk gemaakt worden in bij de wet te bepalen gevallen. Alle leden van artikel 12 kennen één of meer delegatie-clausules. Naar mijn overtuiging kan het niet anders dan dat zeer algemeen in die wetgeving zal worden aangegeven in welke gevallen verslaglegging niet behoeft plaats te vinden. Dat past mijns inziens niet bij een restrictieve interpretatie van de beperking van het grondrecht.

Voorzitter! Ten slotte, mij aansluitend bij de woorden van de heer Schutte uit de Tweede Kamer, zeg ik: het is niet goed, dit voorstel aan te nemen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 15.05 uur tot 15.30 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met de implementatie van de richtlijn nr. 90/313/EEG van de Raad van**