

24 841

Beveiligingsverdrag van de West Europese Unie; Brussel, 28 maart 1995

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 augustus 1996

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 30 augustus 1996.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 29 september 1996.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 28 maart 1995 te Brussel tot stand gekomen Beveiligingsverdrag van de West Europese Unie (Trb. 1995, 206).¹

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

Algemeen

Tijdens de Koude Oorlog vielen de Westeuropese en Noordamerikaanse veiligheidsbelangen in Europa in hoge mate samen. De Europese veiligheidssituatie vereiste dat een enkele, veelomvattende en transatlantische organisatie tegen het Warschaupact een tegenwicht bood. Hoewel de Westeuropese Unie (WEU) – opgericht bij het op 17 maart 1948 te Brussel voor ondertekening opengestelde en het op 23 oktober 1954 te Parijs herziene verdrag inzake economische, sociale en culturele samenwerking en collectieve verdediging (Stb. 1948, 519, laatstelijk Trb. 1957, 10, respectievelijk Trb. 1954, 179; laatstelijk Trb. 1966, 265) – een jaar eerder is opgericht dan de Noord-Atlantische Verdrags-Organisatie (NAVO; zie Stb. 1949, 355; laatstelijk Trb. 1982, 104), werd de bijstandsverplichting van het verdrag van Brussel in de praktijk in handen gelegd van laatstgenoemde organisatie, die daarvoor immers een geïntegreerde militaire structuur opbouwde tezamen met de transatlantische partners. Ook andere aspecten van het WEU-verdrag bleken in andere gremia – zoals de Europese Gemeenschap – beter behandeld te kunnen worden.

Inmiddels heeft de bedreiging van het Europese gebied van de NAVO grotendeels plaatsgemaakt voor andere uitdagingen op veiligheidsgebied. In de nieuwe veiligheidssituatie is het in sommige gevallen voorstelbaar dat Europese staten gezamenlijk militair willen optreden terwijl de Noord-amerikanen niet een even sterk belang hebben om daarin te participeren.

De reactivering van de WEU dient tegen deze achtergrond gezien te worden.

Tijdens de Europese Raad van Maastricht (december 1991) werd een verklaring aangenomen inzake de rol van de WEU en haar relaties met de Europese Unie en met de NAVO (Trb. 1992, 74, blz. 188). Hierin werd de WEU in een scharnierfunctie geplaatst tussen Europese Unie en NAVO. De WEU zal, zo stelt de verklaring, worden ontwikkeld als de defensie-component van de Europese Unie en als middel ter versterking van de Europese pijler in de NAVO. De consequentie hiervan was onder meer de verplaatsing van het WEU-secretariaat van Londen naar Brussel, waar immers de zetels van de Europese Unie en de NAVO reeds gehuisvest zijn. Daarnaast werden successievelijk alle lidstaten van de Europese Unie uitgenodigd lid of waarnemer van de WEU te worden. Ierland, Oostenrijk, Zweden en Finland kozen – als niet-NAVO-lid – voor het waarnemerschap bij de WEU. NAVO-lid Denemarken deed hetzelfde. Griekenland trad als lid tot de WEU toe (zie Trb. 1993, 2). De Europese NAVO-landen die geen EU-lidstaat zijn, kregen in Maastricht de uitnodiging als geassocieerd lid tot de WEU toe te treden en hebben dat gedaan (Turkije, Noorwegen en IJsland).

In 1992 legden de ministers van buitenlandse zaken en defensie van de WEU-staten in Petersberg de nieuwe operationele taken van de organisatie vast: humanitaire acties, vredeshandhaving en crisisbeheersing. Voor een nadere uiteenzetting over de Petersberg-verklaring moge verwezen worden naar het terzake in de toelichtende nota met betrekking tot het op 20 november 1992 te Rome tot stand gekomen Protocol inzake de toetreding van de Helleense Republiek tot de Westeuropese Unie gestelde (Kamerstukken II 1992/93, 23 312, nr. 1).

Met de hernieuwing van het belang van de WEU en de daaropvolgende aanvaarding van de nieuwe, zogenaamde «Petersbergtaken» door die organisatie bleek, mede ingegeven door constitutionele vereisten in de Bondsrepubliek Duitsland, de noodzaak om te komen tot een formele

basis voor de beveiliging van gerubriceerde WEU-gegevens in de vorm van een verdrag, zoals dat ook bij de NAVO het geval is. Twee aspecten speelden in dit verband een rol.

- Het garanderen van het beheer (conform gezamenlijk vastgestelde minimumvereisten) van tussen de lidstaten en de WEU-organisatie uitgewisselde gerubriceerde gegevens alsmede van NAVO-informatie: sommige lid-staten stelden een verdrag als voorwaarde voor deze uitwisseling.

- Het omzetten van deze minimumvereisten in nationale wet- en regelgeving: sommige lid-staten verlangden hiervoor een verdragsbasis.

Tot op heden wordt een aantal minimumbeveiligingsregels toegepast op basis van een resolutie van de WEU-raad van 21 mei 1990 (document C(90)53, vertrouwelijk). Deze resolutie is echter niet meer toereikend en verschaft niet de juridische basis voor de bovengenoemde wensen.

Het voorliggende verdrag verschaft deze juridische basis wel. Het is gemodelleerd naar de herziene versie van het beveiligingsverdrag van de NAVO (document C-M(55)15(final) hoofdstuk 1), waarvan de (vertrouwelijke) behandeling momenteel binnen de NAVO wordt afgerond.

Het onderhavige verdrag kan niet los gezien worden van het (herziene) verdrag van Brussel. Eventueel tot de WEU toetredende staten zal tegelijkertijd het beveiligingsverdrag worden voorgelegd. Anderzijds geldt, dat een eventueel terugtreden uit de WEU niet kan geschieden zonder gelijktijdige opzegging van het WEU-beveiligingsverdrag. De reeds uitgewisselde gegevens blijven na opzegging evenwel de in het verdrag vastgelegde beveiliging genieten.

De positie van de waarnemers, de geassocieerde leden, de geassocieerde partners en de Europese Commissie binnen de WEU is in dit verdrag, dat gesloten is tussen de lid-staten, niet aan de orde. Volgens huidig gebruik hebben niet-lid-staten alleen toegang tot gerubriceerde gegevens, indien geen lid-staat daartegen bezwaar aantekent. Bovendien worden de modaliteiten voor een apart uitwisselingsverdrag met elk geassocieerd lid, waarnemer en geassocieerde partner momenteel binnen de WEU uitgewerkt.

Ook wordt momenteel aandacht besteed aan regelgeving met betrekking tot het verstrekken van gegevens aan de Commissie. De noodzaak van een beveiligingssysteem binnen zowel de Commissie als het Raadssecretariaat doet zich algemeen gevoelen.

Onderhandelingen daarover zijn voorzien.

Bij ondertekening is voor ons land een verkaring afgelegd. In deze verklaring is aangegeven, dat de regering het wenselijk acht de beveiligingsregimes van de WEU en van de Europese Unie op elkaar af te stemmen. De inrichting van het beveiligingsregime van de Unie vormt een onderdeel van het beleid van de regering ten aanzien van de transparantie van de Europese Unie. Gelet op de voornemens ten aanzien van de scharnierfunctie van de WEU tussen Europese Unie en Atlantisch Bondgenootschap, is dit beleid ten aanzien van de Unie ook van betekenis voor de WEU. Zodra deze ontwikkeling van de WEU dit noodzakelijk maakt, dient derhalve – naar het oordeel van de regering – te worden bezien in hoeverre op dit punt aanpassingen in het beveiligingsregime van zowel de WEU als van de Europese Unie noodzakelijk zijn.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel stelt de algemene verplichting vast de gerubriceerde informatie, die in het kader van de WEU tussen de partijen wordt uitgewisseld, te beveiligen en beschermen in overeenstemming met de

hoogte van de rubricering en deze informatie uitsluitend te gebruiken voor het doel, zoals neergelegd in het WEU-verdrag; terwijl voorts deze informatie niet ter beschikking mag worden gesteld van derden zonder uitdrukkelijke toestemming van de opsteller.

De bedoeling van dit artikel is de partijen de garantie te verschaffen dat door hen ingebrachte (staats-)geheimen met de grootst mogelijke zorg worden behandeld op een niveau, dat tenminste gelijkwaardig is aan de nationale voorschriften van de inbrengende staat.

Voor Nederland is in de Aanwijzingen voor de beveiliging van staatsgeheimen en vitale onderdelen van de Rijksdienst (vastgesteld door de Minister-President in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad bij besluit van 20 januari 1989; Stcrt. 1989, 26) in bovengenoemde verplichting voorzien. Dit betekent dat die staatsgeheimen in Nederland tenminste worden behandeld volgens het «need to know»-principe en het «clean desk»-systeem, inhoudende dat slechts personen die met het onderwerp te maken hebben inzage krijgen in de betreffende documenten en dat na werktijd alle documenten worden opgeborgen. De meeste landen eisen een dergelijke garantie als voorwaarde voor het ter beschikking stellen van nationaal gerubriceerde gegevens.

Artikel 2

Dit artikel geeft aanwijzingen met betrekking tot de nationale invulling van de beveiligingsverplichtingen. Er dient een nationale beveiligingsorganisatie te worden aangewezen die verantwoordelijk is voor de uitvoering van tussen partijen overeengekomen minimum beveiligings-eisen. Bij de partijen dient sprake te zijn van een gelijkwaardig beveiligingsniveau.

In Nederland hebben zich op basis van de resoluties en verdragen bij de oprichting van WEU respectievelijk NAVO de minister van binnenlandse zaken en de minister van defensie hiervoor verantwoordelijk gesteld. De uitvoering hebben zij opgedragen aan respectievelijk het Hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst met betrekking tot de civiele sector en het Hoofd van de Militaire Inlichtingendienst met betrekking tot de militaire sector.

Artikel 3

Hierin worden eisen gesteld aan partijen ten aanzien van personen die in het kader van hun werkzaamheden toegang moeten hebben tot «CONFIDENTIEEL» of hoger gerubriceerde informatie. Deze eisen komen overeen met de eisen welke nationaal worden gesteld aan zogenaamde «vertrouwensfunctionarissen». Duidelijk wordt gesteld, dat iedere partij uitsluitend verantwoordelijk is voor het onderzoek van de betrouwbaarheid van personen die de nationaliteit van die partij bezitten.

Voor het verstrekken van dergelijke «clearances» ten behoeve van in een WEU-land werkzame buitenlanders dient het volgende onderscheid te worden gemaakt.

- Voor onderdanen van andere WEU-lidstaten zal aan die staat om een «clearance» worden verzocht (derde lid). Na ontvangst daarvan heeft een dergelijke persoon, op basis van het «need to know»-beginsel, toegang tot gerubriceerde WEU-informatie.

- Onderdanen van niet-WEU-lidstaten, waaronder staten met een waarnemersstatus bij de WEU en met de WEU geassocieerde staten, kan in principe geen toegang tot gerubriceerde WEU-gegevens worden verleend.

In gevallen als het laatste zou evenwel aansluiting kunnen worden gezocht bij de overeenkomstige NAVO-voorschriften. Op basis daarvan kunnen ten aanzien van NATO SECRET en lager gerubriceerde gegevens «clearances» worden verstrekt aan ingezetenen van niet-NAVO-landen,

indien de betreffende lidstaat te hunnen aanzien in staat is een betrouwbaarheidsonderzoek uit te voeren, dat aan de hiervoor door de NAVO gestelde minimum-eisen voldoet. Voor ons land houdt dit in de praktijk onder meer in, dat betrokkene al geruime tijd in Nederland woonachtig moet zijn en dat het onderzoek zich over de laatste tien jaar kan uitstrekken.

Een vergelijkbare regeling wordt in WEU-verband voorzien.

Artikel 4

Dit artikel beperkt de reikwijdte van het verdrag tot de uitwisseling van gerubriceerde informatie en materiaal tussen de partijen onderling en tussen partijen en de WEU-organisaties. Tot de WEU-organisaties worden gerekend de WEU-Planning Cel, het WEU-Satellietcentrum en het WEU-Instituut voor Veiligheidsstudies.

Artikel 5

In dit artikel wordt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de voor de WEU-organisaties relevante artikelen uit dit verdrag door de WEU-lichamen gelegd bij de Secretaris-Generaal van de WEU.

Artikel 6

Dit artikel geeft aan dat door het verdrag het aangaan van bilaterale beveiligingsverdragen tussen partijen niet wordt uitgesloten en dat reeds bestaande bilaterale verdragen, zoals de recentelijk tot stand gekomen op 28 juli 1992 Parijs ondertekende overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek inzake de uitwisseling van beschermde en gerubriceerde gegevens (Trb. 1992, 139), onverlet blijven.

Artikel 10

Dit artikel regelt de opzegging van het verdrag. Evenals bij het verdrag van Brussel zelf dient opzegging van het verdrag te geschieden met inachtneming van een termijn van een jaar. Opzegging tast evenwel de onder het verdrag verworven rechten en verplichtingen van de partijen evenwel niet aan, zodat uitgewisselde gegevens verdragsconform behandeld dienen te worden blijven.

Binnen de WEU bestaat overeenstemming over het feit dat beveiligde gegevens in het bezit van een opzeggende staat worden geretourneerd aan het WEU-secretariaat te Brussel.

Koninkrijkspositie

Evenals het WEU-verdrag, zal het onderhavige verdrag, voor wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Minister van Defensie,
J. J. C. Voorhoeve