

Vergaderjaar 1995–1996

24 023

Regelen inzake het verrichten van veiligheidsonderzoeken (Wet veiligheidsonderzoeken)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 december 1995

1. Algemeen

1.1. Inleiding

Met genoegen heeft de regering geconstateerd dat de leden van de fracties die zich hierover in het verslag hebben uitgesproken, instemmen met wettelijke regeling van de veiligheidsonderzoeken en met de keuze voor een uniforme regeling voor overheids- en particuliere sector. Ook was de regering verheugd dat de op dit punt in de memorie van toelichting gegeven interpretatie van artikel 10 van de Grondwet door deze leden werd onderschreven.

Naar aanleiding van de verwijzing in de memorie van toelichting naar artikel 2 Ambtenarenwet vroegen de leden van de fractie van D66 om welke personen werkzaam in de openbare dienst het hierbij gaat. Met de verwijzing naar het eerste lid van dit artikel (abusievelijk staat in de memorie van toelichting: tweede lid) is beoogd aan te geven dat de daar genoemde functionarissen, voor wie het Algemeen Rijksambtenarenreglement niet geldt, in beginsel ook onder de werking van de Wet veiligheidsonderzoeken zullen vallen. Een aantal van de daar genoemde functies valt overigens onder de in artikel 10 van het wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen. In hoeverre de overige vermelde functies voor aanwijzing als vertrouwensfunctie in aanmerking komen, hangt af van de vraag of zij de mogelijkheid bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat te schaden. Met de verwijzing naar artikel 2 is niet beoogd hierover een uitspraak te doen.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over het Arbeidsovereenkomstenbesluit melden wij dat de intrekking van dit besluit per 1 januari jl. inderdaad tot gevolg heeft dat er geen sprake meer kan zijn van arbeidscontractanten in dienst van de rijksoverheid, maar alleen nog maar van ambtenaren, op wie de nu nog bestaande regelingen van toepassing zijn.

De leden van de fractie van D66 vroegen voorts waarom het wetsvoorstel geen regeling bevat over de bewaring, vernietiging en inzage van gegevens betreffende veiligheidsonderzoeken.

Het antwoord op die vraag is dat daarvoor – zoals de leden van de D66-fractie zelf al aangeven – regelingen met een meer algemeen karakter bestaan. Wij vinden het niet wenselijk voor de bewaring, vernietiging en inzage van persoonsgegevens die in het kader van een veiligheidsonderzoek worden verzameld, een aparte regeling te treffen. Overigens bestaat aan een dergelijke regeling ook geen behoefte. Ter toelichting dient het volgende.

De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (verder: Wet IVD) bevat in artikel 16 en de op dat artikel gebaseerde Privacyregelingen een regeling over onder andere de bewaring, vernietiging en inzage van persoonsgegevens die bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten berusten. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft vorig jaar artikel 16 van de Wet IVD en de Privacyregeling BVD, voor zover betrekking hebbend op inzage van persoonsgegevens, buiten toepassing gelaten in verband met strijdigheid met artikel 8 EVRM. De desbetreffende uitspraken van de Afdeling gelden mutatis mutandis voor de MID. Voor een uitgebreide bespreking van deze uitspraken wordt verwezen naar de nota die bij brief van 18 april 1995 (Kamerstukken II 1994/95, 22 036, nr. 6) aan de Tweede Kamer is aangeboden. In deze nota wordt aangekondigd dat de Wet IVD in die zin zal worden gewijzigd dat de regeling inzake inzage van gegevens de toets van artikel 8 EVRM kan doorstaan.

Zowel de tot voor kort van toepassing zijnde regeling als de toekomstige regeling in de Wet IVD inzake de inzage van persoonsgegevens die bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten berusten, hebben betrekking op **alle** persoonsgegevens die daar berusten, en dus ook op persoonsgegevens die in het kader van een veiligheidsonderzoek zijn verzameld. Hetzelfde geldt vanzelfsprekend voor de Wet openbaarheid van bestuur, de regeling die op dit moment van toepassing is op inzage van deze gegevens. Ook de regelingen inzake bewaring en vernietiging – gedeeltelijk de eerder genoemde Privacyregeling, gedeeltelijk de Archiefwet – maken geen onderscheid tussen verschillende soorten persoonsgegevens die bij inlichtingen en veiligheidsdiensten berusten. Dat zou overigens praktisch ook niet goed mogelijk zijn. De op bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten berustende persoonsgegevens betrekking hebbende bepalingen zijn dus onverkort op gegevens inzake veiligheidsonderzoeken van toepassing en bieden daarvoor een sluitende regeling. Er is dan ook geen reden op dit punt bijzondere voorschriften in de Wet veiligheids- onderzoeken op te nemen.

1.2. Beveiligingstaak en veiligheidsonderzoeken

1.2.1. Te beschermen belangen/vitale onderdelen

De leden van de GPV-fractie plaatsten enkele kanttekeningen bij en stelden enkele vragen over het gebruik en de reikwijdte van de begrippen veiligheid en andere gewichtige belangen van de Staat. Zij achtten een nadere specificatie van het containerbegrip veiligheid noodzakelijk. Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op.

Met het wetsvoorstel wordt een nadere regeling getroffen met betrekking tot de in de Wet IVD aan de BVD en de MID opgedragen taak tot het verrichten van veiligheidsonderzoeken. De invulling van de «open» begrippen veiligheid en andere gewichtige belangen van de Staat dient dan ook plaats te vinden tegen de achtergrond van die wet. Met de Wet IVD wordt beoogd gewichtige staatsbelangen te beschermen tegen systematische heimelijke aantastingen waardoor onaanvaardbare risico's voor die belangen ontstaan. De bescherming dient plaats te vinden door het verzamelen van inlichtingen over dreigende aantastingen, zodat deze

kunnen worden vrijdeld. Daarnaast dient het treffen van beveiligingsmaatregelen te worden bevorderd. De kwetsbaarheid van de belangen wordt daardoor verminderd. Een van die maatregelen betreft het verrichten van veiligheidsonderzoeken. Gelet op de met deze onderzoeken gepaard gaande inbreuken op de privacy moeten zij het sluitstuk vormen van de te treffen maatregelen. Tot de onderzoeken kan slechts worden over gegaan wanneer de resterende risico's dit rechtvaardigen. Welke belangen nu precies voor bescherming door de BVD en de MID in aanmerking komen en of daarbij ook het instrument van het veiligheids-onderzoek dient te worden gehanteerd, kan niet op voorhand worden aangegeven. Veel hangt af van de concrete omstandigheden. Uiteindelijk moet in samenspraak tussen regering en parlement worden beslist wanneer de diensten activiteiten ontplooiën en welke activiteiten dat zijn. Naar buiten toe dient hierover uiteraard wel duidelijkheid te bestaan. Bij het verrichten van veiligheidsonderzoeken is die duidelijkheid altijd aanwezig omdat de functies in verband waarmee de onderzoeken worden ingesteld formeel dienen te worden aangewezen. De democratische rechtsorde behoort zeker tot de belangen die voor bescherming in aanmerking komen. Dit belang wordt niet alleen vermeld in de Wet IVD. Het wetsvoorstel noemt in artikel 6, tweede lid, sub c, activiteiten die een bedreiging kunnen vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde ook expliciet als een punt waaraan bij het veiligheidsonderzoek aandacht dient te worden geschonken. Op dit moment kan echter nog niet worden overzien in hoeverre het instrument van het veiligheidsonderzoek moet worden ingezet bij de bescherming van de democratische rechtsorde tegen aantastingen van de integriteit. De BVD doet thans onderzoek naar de waarde die dit instrument kan hebben om de openbare sector minder kwetsbaar te maken voor integriteitsaantastingen. Evenmin kan op dit moment de vraag worden beantwoord of het veiligheids-onderzoek een rol kan spelen bij de bescherming van het belang van de economische veiligheid. Onderzocht wordt thans of dit belang in meer algemene zin in aanmerking komt voor bescherming door de BVD. Ook door de MID wordt periodiek onderzocht welke belangen uit een oogpunt van integriteit een veiligheidsonderzoek rechtvaardigen en welke functies in dit verband als vertrouwensfuncties moeten worden aangemerkt. De vraag of er veiligheidsonderzoeken moeten worden ingesteld kan eerst aan de orde komen wanneer deze preliminaire vragen zijn beantwoord. Een scherpe afbakening van de begrippen veiligheid en andere gewichtige belangen van de Staat is, zoals uit het voorgaande blijkt, niet mogelijk. Een heldere motivering van een besluit waarbij een vertrouwensfunctie in concreto wordt aangewezen, zal echter veelal kunnen voorkomen dat er een conflict ontstaat over de juistheid van de aanwijzing. Uiteraard blijft een verschil van inzicht altijd mogelijk. In een dergelijk geval kan uiteindelijk de rechter om een oordeel worden gevraagd.

1.2.2. Beveiligingsmaatregelen

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de herkomst van de gegevens waarop het in de toelichting bij het wetsvoorstel opgenomen overzicht van bestaande vertrouwensfuncties is gebaseerd.

Deze gegevens zijn ontleend aan de lijsten met vertrouwensfuncties die de BVD en de MID bijhouden om uitvoering te kunnen geven aan de in de Wet IVD aan hen opgedragen taak tot het verrichten van veiligheids-onderzoeken. Deze lijsten omvatten zowel de vertrouwensfuncties bij de overheid als de functies bij het bedrijfsleven in verband waarmee veiligheidsonderzoeken worden ingesteld. Vanzelfsprekend zijn ook de in het overzicht opgenomen gegevens betreffende de aantallen ingestelde veiligheidsonderzoeken afkomstig van de BVD en de MID.

De aan het woord zijnde leden vroegen verder of het beleid er nog steeds op is gericht het aantal vertrouwensfuncties te verminderen en of dit niet betekent dat regelmatig dient te worden bekeken of een aangewezen vertrouwensfunctie nog wel als zodanig moet worden aangemerkt.

Het beleid met betrekking tot het aanwijzen van vertrouwensfuncties is en blijft er op gericht uitsluitend die functies aan te wijzen waarbij dit gelet op de risico's voor gewichtige staatsbelangen strikt noodzakelijk is. In het verleden kon dit beleid leiden tot een vermindering van het aantal vertrouwensfuncties omdat bij periodieke evaluaties van de aangewezen functies bleek dat de noodzakelijke risicobeperking ook kon worden bereikt door het treffen van andere beveiligingsmaatregelen die minder diep ingrijpen in de privacy. Aan die situatie komt nu geleidelijk aan een einde omdat vrijwel overal de toestand is bereikt dat het veiligheidsonderzoek het noodzakelijke sluitstuk op de beveiliging vormt. Denkbaar is zelfs dat het aantal vertrouwensfuncties stijgt wanneer er nieuwe risico's ontstaan die onvoldoende met maatregelen buiten de sfeer van het veiligheidsonderzoek kunnen worden ingeperkt. Gelet op het belang van periodieke evaluaties voor het zuiver houden van het bestand aan vertrouwensfuncties zijn wij naar aanleiding van de vraag dienaangaande van de leden van de fractie van D66 tot de conclusie gekomen dat in de wet een verplichting tot periodiek evalueren dient te worden opgenomen. Het wetsvoorstel wordt hiertoe bij nota van wijziging aangepast.

1.3. De huidige wet- en regelgeving

De vraag van de leden van de fractie van D66 of de criteria voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties, die zijn opgenomen in artikel 3 van het wetsvoorstel, volstrekt identiek zijn aan de huidige criteria, beantwoorden wij bevestigend. Op de vraag van dezelfde leden betreffende de in artikel 6 van het wetsvoorstel genoemde aandachtspunten bij het veiligheidsonderzoek, antwoorden wij dat er een verschil van meer redactionele aard bestaat met de aandachtspunten zoals die zijn opgenomen in artikel 9b van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en in vergelijkbare rechtspositieregelingen voor defensie-personeel. In artikel 6 van het wetsvoorstel is niet expliciet bepaald dat het veiligheidsonderzoek ook omvat «het verifiëren en zo nodig aanvullen van gegevens die door betrokkene desgevraagd zijn verstrekt en uit oogpunt van veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat van belang zijn voor de vervulling van de betreffende vertrouwensfunctie», zoals nu wel in de hiervoor genoemde regelingen is bepaald. Reden voor het achterwege laten van dit «criterium» in artikel 6 van het wetsvoorstel is dat de opneming daarvan overbodig werd geacht. Vanzelfsprekend is het uit een oogpunt van de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat voor de vervulling van de desbetreffende vertrouwensfunctie (vergelijk artikel 6, tweede lid, eerste zin, van het wetsvoorstel) van belang om de door betrokkene verstrekte gegevens te verifiëren en zondig aan te vullen.

Verder stelden de leden van de fractie van D66 de vraag hoeveel van de 171 sollicitanten die in 1993 op basis van een door de BVD uitgevoerd veiligheidsonderzoek werden afgewezen, daartegen beroep of bezwaar hebben ingesteld. Dit aantal bedraagt 18. In 3 gevallen had dit voor betrokkene een positief resultaat.

1.4. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

1.4.1. Hoofdlijnen van de procedure

Zowel de leden van de fractie van D66 als die van de fractie van het GPV hebben opmerkingen gemaakt en vragen gesteld die samenhangen met

het besluit-karakter van de beslissing tot aanwijzing van (een) functie(s) als vertrouwensfuncties. In reactie daarop het volgende.

Het besluit tot aanwijzing van een of meerdere functies als vertrouwensfuncties is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen beroep openstaat bij de rechtbank. Het antwoord op de vraag wie tegen dit besluit op grond van artikel 8:1 Algemene wet bestuursrecht beroep kunnen aantekenen, hangt met name af van de invulling die de rechter aan het begrip belanghebbende uit artikel 8:1 jo. artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht in dit verband zal geven. Naar verwachting zal een werkgever als belanghebbende worden beschouwd als een of meer functies bij hem als vertrouwensfunctie worden aangewezen. Voor een (toekomstige) sollicitant ligt dit waarschijnlijk anders, terwijl de zittende functionaris wiens functie door wijziging van de functiebestanddelen wordt aangewezen als vertrouwensfunctie, vermoedelijk weer wel als belanghebbende zal worden aangemerkt.

Bij de leden van de GPV-fractie is de vraag gerezen of het aanwijzen van vertrouwensfuncties wel past bij verzelfstandiging en privatisering. Uit de toelichting op de vraag blijkt dat de leden van de GPV-fractie er impliciet vanuit gaan dat vertrouwensfuncties eigenlijk alleen bij de overheid op zijn plaats zijn. Anders is moeilijk verklaarbaar waarom het aanwijzen van vertrouwensfuncties niet past bij ontwikkelingen als privatisering en verzelfstandiging. De vooronderstelling dat vertrouwensfuncties alleen bij de overheid kunnen voorkomen, is echter niet juist. Ook in de particuliere sector bestaan van oudsher functies waarvoor een veiligheidsonderzoek contractueel een vereiste was of een dergelijk onderzoek op basis van vrijwilligheid plaatsvond, zowel bij voorbeeld bij defensie- orderbedrijven als in de vitale sectoren. Ook in dergelijke functies is het immers mogelijk de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat te schaden. Wel is het zo dat privatisering en verzelfstandiging gepaard kunnen gaan met een toename van het aantal vertrouwensfuncties buiten de overheidssector. Hiertegen behoeft nu juist echter geen bezwaar te bestaan, omdat de overheid via onder andere het aanwijzen van die functies als vertrouwensfuncties de mogelijkheid behoudt een beveiligingsbeleid te voeren, ook al maken de geprivatiseerde of verzelfstandigde organisaties niet langer onderdeel uit van de overheidssector.

De leden van de GPV-fractie vroegen voorts of het ter voorkoming van benadeling van concurrerende bedrijven niet noodzakelijk is messcherpe criteria te ontwikkelen voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties. Met de leden van de GPV-fractie menen wij dat een consequente koers bij de aanwijzing van vertrouwensfuncties van eminent belang is. Messcherpe criteria zijn echter in verband met de vereiste flexibiliteit niet mogelijk. Maar natuurlijk mag het niet zo zijn dat de ene onderneming in vergelijking met de andere onderneming «benadeeld» zou worden doordat in het ene geval een functie wel als vertrouwensfunctie wordt aangewezen, terwijl dat in het andere geval bij een functie met dezelfde functie-inhoud niet zou gebeuren. De consequente invulling is bovendien niet alleen van belang in de particuliere sector, maar ook binnen de overheid zelf. Om die redenen zal periodiek moeten worden bekeken of de aanwijzing van een functie als vertrouwensfunctie moet worden gehandhaafd (zie hierover verder par. 1.2.2.). Tenslotte kan er nog op worden gewezen dat de aanwijzing van een functie als vertrouwensfunctie door de rechter kan worden getoetst.

1.4.2. Waarborgen voor de betrokkene

Het verheugt ons dat de leden van de CDA-fractie en van de D66-fractie hun waardering uitspreken voor de voorgestelde uniforme rechtsbeschermingsregeling.

Op de bezwaren van de leden van de PvdA-fractie inzake het niet geregeld zijn van de gevolgen van de weigering van een verklaring van geen bezwaar aan personen wier functie na aanvang van de vervulling daarvan alsnog tot vertrouwensfunctie wordt verklaard, wordt in het vervolg van deze nota ingegaan naar aanleiding van de meer gedetailleerde kritiek van de fractie op dit punt bij artikel 5.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of artikel 60 van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen wijziging behoeft, wordt ontkennend beantwoord. De in artikel 60 neergelegde bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat om aan de concessiehouder, onderscheidenlijk de houder van een vergunning voorschriften te geven ten aanzien van de door deze te nemen organisatorische en personele maatregelen en de daaraan in het tweede lid van het artikel gegeven precisering blijft ook na de totstandkoming van de Wet veiligheidsonderzoeken ongewijzigd van kracht. Wel zullen de terzake op basis van artikel 60 door de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Koninklijke PTT Nederland NV gegeven voorschriften aanpassing behoeven.

De leden van de fractie van D66 wensten enige nadere uitleg over het door de BVD of de MID verstrekken van informatie aan een werkgever over een persoon ten aanzien van wie een verklaring van geen bezwaar is afgegeven.

Bij deze informatieverstrekkingen gaat het om beveiligingsrelevante gegevens die niet zwaar genoeg zijn om een verklaring van geen bezwaar te weigeren. Deze gegevens betreffen veelal de persoonlijke gedragingen en omstandigheden van de betrokkene. Gedacht kan worden aan de situatie waarin iemand in een crimineel milieu verkeert zonder zelf strafbare feiten te plegen. Dit maakt de betrokken persoon uit beveiligingsoogpunt kwetsbaar maar behoeft niet noodzakelijk te leiden tot het weigeren van een verklaring van geen bezwaar. De BVD en de MID dienen de hierbedoelde gegevens gelet op hun beveiligingsbevorderende taak bij de werkgever bekend te stellen zodat deze zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van de beveiliging kan dragen. De werkgever kan dan de gegevens met de vertrouwensfunctionaris bespreken en deze vanuit beveiligingsoogpunt extra aandacht en begeleiding geven. Er wordt nog eens nadrukkelijk op gewezen dat de hier bedoelde informatie alleen mag worden verstrekt, nadat door de werkgever een beslissing is genomen over de aanstelling van betrokkene in de vertrouwensfunctie, zodat die beslissing door de informatie niet kan worden beïnvloed.

De leden van de GPV-fractie stelden enige vragen over de samenwerking van de BVD en de MID bij het verrichten van veiligheidsonderzoeken.

Artikel 13, eerste lid, van de Wet IVD bepaalt dat de BVD en de MID elkaar, mede door het verschaffen van gegevens, zoveel mogelijk medewerking verlenen. Verder vloeit uit artikel 15 van de Wet IVD voort dat bij het vergaren van gegevens voor de uitvoering van veiligheidsonderzoeken er een voortdurende wederzijdse afstemming plaatsvindt tussen de BVD en de MID. Op grond van deze bepalingen vindt tussen de BVD en de MID geregeld overleg plaats over het verrichten van veiligheidsonderzoeken. Dit overleg omvat zowel beleids- als uitvoerings-aangelegenheden. Bovendien vindt in het kader van de door de MID uit te voeren veiligheidsonderzoeken altijd een naslag plaats in de gegevensbestanden van de BVD. Wanneer een persoon overgaat van een vertrouwensfunctie in de militaire sector naar een vertrouwensfunctie in de civiele sector of omgekeerd, wordt er niet anders gehandeld dan wanneer een persoon binnen één van die sectoren overgaat naar een andere vertrouwensfunctie. Dat wil zeggen dat er slechts een nader onderzoek wordt ingesteld indien er sprake is van een overgang naar een uit beveiligingsoogpunt zwaardere vertrouwensfunctie of wanneer er na het

eerdere onderzoek zoveel tijd is verstreken dat er zich een wijziging kan hebben voorgedaan in de gegevens waaraan in het kader van het veiligheidsonderzoek aandacht wordt besteed.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is niet overwogen het verrichten van veiligheidsonderzoeken te concentreren bij één dienst. De taakverdeling van het wetsvoorstel sluit aan bij de situatie zoals die in de praktijk is gegroeid. De BVD en de MID verrichten daarbij veiligheidsonderzoeken op die terreinen waarop zij het meest thuis zijn. De efficiency is daarmee gebaat.

De leden van de GPV-fractie meenden dat er helderheid dient te bestaan over de mogelijkheid van het uitbesteden van het verrichten van veiligheidsonderzoeken aan de politie, de Koninklijke marechaussee of particuliere onderzoeksbureaus.

Bij en krachtens artikel 18 van de Wet IVD zijn ambtenaren van politie en van de Koninklijke marechaussee aangewezen om werkzaamheden te verrichten ten behoeve van de BVD. Deze werkzaamheden worden verricht overeenkomstig de aanwijzingen van het hoofd van de BVD en onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken. Binnen dit kader heeft het hoofd van de BVD personeel van de Koninklijke marechaussee aangewezen om namens hem veiligheidsonderzoeken uit te voeren in verband met de vervulling van vertrouwensfuncties op de luchthaven Schiphol en op de regionale luchthavens. Gelet op de aanwezigheid van de Koninklijke marechaussee op deze luchthavens kunnen de onderzoeken sneller en efficiënter door personeel van de Koninklijke marechaussee dan door BVD-personeel worden verricht. Bij de aanwijzing speelde, gelet op het grote aantal vertrouwensfuncties op Schiphol, ook de capaciteitsfactor een rol. De Koninklijke marechaussee hanteert bij het verrichten van de veiligheidsonderzoeken dezelfde normen als de BVD. Op een zorgvuldige naleving van de regels oefent de BVD toezicht uit.

Op dit moment zijn er geen politiefunctionarissen aangewezen om veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de BVD te verrichten. Er zijn ook geen plannen om hiertoe over te gaan. Een dergelijke aanwijzing zal eerst plaatsvinden indien capaciteits- en efficiency-overwegingen daartoe aanleiding geven. Het uitbesteden van veiligheidsonderzoeken aan particuliere onderzoeksbureaus ontbeert een wettelijke grondslag en is naar ons oordeel ook niet wenselijk. Het verrichten van veiligheidsonderzoeken is een typische overheidstaak. Bovendien verdragen de gesloten stelsels van de justitiële documentatie en de politieregisters zich niet met het toelaten van particuliere instanties tot deze bestanden.

De leden van dezelfde fractie stelden de vraag hoe gegarandeerd kan worden dat het verrichten van een veiligheidsonderzoek een sollicitatieprocedure niet onnodig ophoudt.

In antwoord hierop delen wij mede dat enig oponthoud soms onvermijdelijk is. De BVD en de MID dienen echter – evenals andere overheidsorganen – snel en efficiënt te werken. Het streven is dan ook aanhoudend gericht op verbetering van deze punten. Te gelijktijd wordt de kwaliteit van de veiligheidsonderzoeken in het oog gehouden. Dit gelet op de te beschermen staatsbelangen en het belang van de betrokken personen. In het kader van het streven naar verbeteringen zijn de BVD en de MID inmiddels aangesloten op de geautomatiseerde gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Aan een geautomatiseerde aansluiting op justitiële bestanden wordt gewerkt. Een en ander gebeurt vanzelfsprekend onder de nodige waarborgen die een ongeautoriseerd gebruik van deze bestanden moeten voorkomen.

De leden van de GPV-fractie vroegen welke rechtswaarborgen er voor betrokkene bestaan, indien de weigering van een verklaring van geen

bezwaar wegens het ontbreken van voldoende gegevens het gevolg is van het te kort schieten van de diensten bij het verrichten van het onderzoek.

In de eerste plaats merken wij op dat het optreden van de veronderstelde situatie niet erg waarschijnlijk is. De diensten zullen als professionele met het verrichten van veiligheidsonderzoeken belaste organisaties al het mogelijke doen om zich een gefundeerd oordeel te vormen en niet gaarne volstaan met de conclusie dat men onvoldoende gegevens heeft om een oordeel te geven. Niettemin is denkbaar dat in het bijzondere geval dat met een dergelijke conclusie moet worden volstaan, aan de desbetreffende dienst een te kort schieten bij het onderzoek kan worden verweten. In dat geval zou het onjuist zijn als de dienst zich op het ontbreken van voldoende gegevens zou kunnen beroepen. Teneinde buiten twijfel te stellen dat de dienst in zo'n geval zich daar inderdaad niet op kan beroepen, zijn bij nota van wijziging in artikel 7, tweede lid, de woorden «heeft opgeleverd» vervangen door: heeft kunnen opleveren. Daarmee heeft de belanghebbende een duidelijke grond om, desgewenst, door de rechter te laten toetsen of de dienst al het nodige heeft gedaan om zich een gefundeerd oordeel te vormen.

1.4.3. Herhaalonderzoeken

De leden van de fractie van D66 achtten een striktere omschrijving wenselijk van de mogelijkheid een herhaald veiligheidsonderzoek in te stellen. Zij verwezen hierbij naar het in de memorie van toelichting genoemde voorbeeld dat er sprake is van een belangrijke wijziging van de persoonlijke omstandigheden van de functionaris.

De in artikel 8 opgenomen omschrijving «indien hem blijkt van feiten of omstandigheden die een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen» is inderdaad ruim, maar dat kan ook moeilijk anders. Het gaat om de situatie dat iemand een functie uitoefent die de mogelijkheid biedt de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat te schaden. Het beveiligingsbelang brengt mee dat ten aanzien van een dergelijke functionaris opnieuw een veiligheidsonderzoek wordt ingesteld, wanneer er rond zijn persoon sprake is van gebeurtenissen of veranderde omstandigheden die de vraag oproepen of het destijds ingestelde veiligheidsonderzoek nog voldoende waarborgen voor een goede beveiliging biedt. Een nadere afgrenzing van de relevante feiten en omstandigheden is niet te geven zonder daarbij het risico te lopen dat een hernieuwd veiligheidsonderzoek aangewezen is, maar de wettelijke omschrijving daarvoor niet de mogelijkheid biedt. Een belangrijke wijziging in iemands persoonlijke omstandigheden kan zeker een goede reden zijn voor een herhaalonderzoek. Men denke zich de situatie in dat van een bekleder van een vertrouwensfunctie bekend wordt dat hij banden heeft met organisaties die bij terroristische acties betrokken zijn. Daarnaast kan een herhaald veiligheidsonderzoek worden ingesteld in geval van uitzending naar het buitenland van militairen, bijvoorbeeld in het kader van VN-operaties.

De leden van de fractie van D66 stelden voorts de vraag of het niet juister zou zijn om ook voor een herhaalonderzoek de schriftelijke instemming van betrokkene voor te schrijven. Wij menen dat een dergelijke voorziening uit het oogpunt van waarborging van de belangen van betrokkene niet noodzakelijk is. Wie een vertrouwensfunctie vervult, heeft ingestemd met de instelling van een veiligheidsonderzoek en heeft ook geaccepteerd dat periodiek of wanneer daarvoor een bijzondere aanleiding bestaat, dit onderzoek kan worden herhaald. Op grond van het bepaalde in artikel 4, tweede lid, dient de werkgever hem hierover ook uitdrukkelijk te informeren. Er is dus geen reden om, als het zo ver komt, betrokkene nog eens te vragen of hij met een herhaalonderzoek instemt. Ook uit een oogpunt van vermindering van onnodige administratieve lasten

achten wij het vragen van instemming bij herhaalonderzoeken niet wenselijk. Wel is het wenselijk dat men van het feit dat een herhaalonderzoek wordt ingesteld op de hoogte wordt gebracht.

Uit het wetsvoorstel vloeit geen verplichting voort voor de werkgever om aan een werknemer die naar aanleiding van de uitkomst van een herhaalonderzoek uit zijn vertrouwensfunctie wordt ontheven, een andere betrekking aan te bieden binnen de eigen organisatie. Wij wijzen de leden van de GPV-fractie, die hiernaar vroegen, erop dat de situatie in dat geval niet anders is dan wanneer iemands functie in de loop van zijn dienstverband als vertrouwensfunctie wordt aangewezen en vervolgens de verklaring van geen bezwaar wordt geweigerd. Zoals in de memorie van toelichting werd vermeld, ligt het voor de hand dat in zulke gevallen wordt bezien of door functieverandering binnen de organisatie een aanvaardbare oplossing kan worden bereikt. De rechten en verplichtingen van werknemer en werkgever in zo'n situatie worden overigens bepaald door de voor de arbeidsrelatie geldende regelingen.

1.4.4. Nationaliteitsvereisten

De leden van de PvdA-fractie meenden dat het goed denkbaar is de eis van het bezit van de Nederlandse nationaliteit ook te stellen met betrekking tot bepaalde particuliere vertrouwensfuncties waarvan de vervulling sterk met het staatsbelang verbonden is. De leden van de CDA-fractie wensten nadere toelichting op het feit dat in het wetsvoorstel geen algemene bepaling is opgenomen op grond waarvan voor de vervulling van een vertrouwensfunctie de Nederlandse nationaliteit vereist is.

Het stellen van de eis van het bezit van de Nederlandse nationaliteit ten aanzien van vertrouwensfuncties in de particuliere sector zou, voor zover het om onderdanen van de Europese Unie gaat, in strijd zijn met het in artikel 48 van het EEG-verdrag neergelegde beginsel dat er tussen de Lid-staten van de Unie vrij verkeer van werknemers is zonder discriminatie. Dat deze eis wel kan worden gesteld ten aanzien van vertrouwensfuncties bij de overheid vloeit voort uit het vierde lid van artikel 48, waarin is vastgelegd dat de bepalingen van dit artikel niet van toepassing zijn op de betrekkingen in overheidsdienst. In de geest van artikel 1 van de Grondwet en artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten ligt het naar ons oordeel voor de hand om ten aanzien van vertrouwensfuncties in de particuliere sector de eis van Nederlanderschap vervolgens ook niet te stellen voor niet-Nederlanders die géén EU-onderdaan zijn. Immers, niet valt in te zien waardoor een onderscheid naar nationaliteit in dit opzicht tussen niet-Nederlanders onderling zou kunnen worden gerechtvaardigd. Overigens merken wij nog op dat, indien het al wenselijk zou zijn voor bepaalde vertrouwensfuncties in de particuliere sector de eis van Nederlanderschap te stellen, – anders dan de PvdA-fractie lijkt te suggereren – níét zou kunnen worden volstaan met opneming van deze eis in het besluit waarmee de functie als vertrouwensfunctie wordt aangewezen. Het stellen van een dergelijke eis zou een basis in de wet moeten krijgen.

De leden van de fractie van D66 vonden de motivering voor het stellen van de nationaliteitseis voor vertrouwensfuncties bij de overheid niet overtuigend, nu die eis niet wordt gesteld voor de particuliere sector.

In het hiervoor gegeven antwoord op vragen van de fracties van de PvdA en het CDA hebben wij uiteengezet dat het in juridische zin niet mogelijk is ten aanzien van vertrouwensfuncties in de particuliere sector de eis van Nederlanderschap te stellen. Anders dan wellicht uit de memorie van toelichting valt af te leiden, zijn het dus niet louter praktische overwegingen op grond waarvan wij deze eis niet voor

vertrouwensfuncties in de particuliere sector willen stellen. Nu de eis van Nederlanderschap niet voor vertrouwensfuncties in de particuliere sector kan worden gesteld, spreekt het allerm minst vanzelf dat deze eis voor de overheidssector zou moeten worden afgeschaft. Integendeel, zij geeft een extra waarborg dat vertrouwensfuncties bij de overheid op zodanige wijze worden uitgeoefend dat de nationale belangen van met name de interne en externe veiligheid van de Staat geen gevaar lopen. Tegen de achtergrond van deze overwegingen zien wij onvoldoende aanleiding de eis van Nederlanderschap voor vertrouwensfuncties bij de overheid af te schaffen.

De leden van de fractie van D66 vroegen welke internationale afspraken dan wel nationale regelingen er toe kunnen leiden dat personen met bepaalde nationaliteiten worden uitgesloten van de vervulling van vertrouwensfuncties.

Als voorbeeld van een dergelijke internationale afspraak noemen wij het NAVO-verdrag. Op grond van dit verdrag kan van bepaalde zeer gevoelige informatie slechts de kennis worden genomen door personen die de nationaliteit van een van de NAVO-landen bezitten. Personen die een dergelijke nationaliteit niet bezitten komen derhalve niet in aanmerking voor de vervulling van een vertrouwensfunctie waarin van deze informatie moet worden kennis genomen. Verder bevatten verdragen betreffende de uitwisseling van staatsgeheimen veelal de bepaling dat in beginsel slechts personen met de nationaliteit van de verdragsluitende partijen kennis mogen nemen van de uitgewisselde gegevens. Personen die deze nationaliteit niet bezitten mogen slechts van de staatsgeheimen kennisnemen met toestemming van het land van herkomst van de gegevens. Wordt deze toestemming voor personen met een bepaalde nationaliteit niet verkregen dan komen die dus niet in aanmerking voor de vervulling van een vertrouwensfunctie waarin van deze gegevens moet worden kennis genomen. De nationale regelingen op grond waarvan niet-Nederlanders de toegang tot een vertrouwensfunctie kan worden ontzegd zijn artikel 125e, tweede lid, van de Ambtenarenwet en artikel 12g, eerste lid, van de Militaire Ambtenarenwet 1931.

1.5. Algemene wetgevingsaspecten

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe te verklaren is dat van het wetsvoorstel geen verhoging van de werklast van de rechterlijke macht wordt gevreesd. Tevens vroegen zij of een zaaksaanbod voor de toekomst zou kunnen worden voorspeld.

Ons standpunt dat geen verhoging van de werklast van de rechterlijke macht wordt gevreesd, is gebaseerd op het feit dat overheidsbeslissingen naar aanleiding van uitslagen van veiligheidsonderzoeken in de particuliere sector ook nu reeds ter toetsing aan de rechter kunnen worden voorgelegd. Zoals in par. 1.3 van de memorie van toelichting uiteen is gezet, betreft het hier de rechtbank dan wel – in het geval, bedoeld in artikel 60 van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen – het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Teneinde tot een uniforme regeling van de rechtsbescherming te komen zal de sector bestuursrecht van de arrondissementsrechtbank na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet alleen met betrekking tot vertrouwensfuncties bij de overheid, doch ook met betrekking tot vertrouwensfuncties in de particuliere sector de tot toetsing bevoegde rechter zijn. Deze verandering zal hooguit tot een nauwelijks merkbare verschuiving van de werklast tussen de verschillende gerechten leiden. Van een toename van het zaaksaanbod, die tot een verhoging van de werklast van de rechterlijke macht als geheel zou kunnen leiden, zal geen sprake zijn. Er zou zelfs een daling kunnen plaatsvinden. Zaken met betrekking tot vertrouwensfuncties in de particuliere sector zullen immers in de toekomst al tot een oplossing

kunnen komen in de bezwaarschriftenfase, dus voordat zij aan de rechter zouden worden voorgelegd. Hoeveel bezwaarschriftencommissies zullen worden ingesteld en hoeveel leden deze commissies zullen tellen, is nog niet bekend. Wellicht dat met de instelling van één bezwaarschriftencommissie kan worden volstaan. De vraag van deze leden of de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak is geconsulteerd, beantwoorden wij ontkennend. Voor een dergelijke consultatie bestond, mede in het licht van de eerder gegeven overwegingen, geen aanleiding.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De leden van de PvdA-fractie behoeven er niet voor beducht te zijn dat de omstandigheid dat niet is geregeld welke minister een meest betrokken minister is, tot vergaande competentiegeschillen zal leiden. Wij baseren deze verwachting op het feit dat er ook onder de huidige regelgeving inzake veiligheidsonderzoeken geen competentiegeschillen zijn opgetreden. Als zich al een competentiegeschil zou voordoen, dient een dergelijk geschil overeenkomstig het Reglement van orde voor de ministerraad te worden voorgelegd aan de ministerraad.

Het heeft ons verheugd dat de leden van de CDA-fractie de overwegingen in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State inzake de positie van de Hoge Colleges van Staat onderschreven.

Artikel 3

In par. 1.4.4 hebben wij uiteengezet dat het niet mogelijk is voor vertrouwensfuncties in de particuliere sector de eis van Nederlanderschap te stellen. Vermelding van deze eis in het besluit tot aanwijzing van een functie als vertrouwensfunctie kan derhalve geen optie zijn.

Artikel 4

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het toch niet wenselijk is dat een termijn wordt genoemd waarbinnen de verklaring van geen bezwaar wordt gegeven. Gelet op de aard van de beschikking is dit niet goed mogelijk. De benodigde tijd is met name afhankelijk van de duur van het veiligheidsonderzoek. De tijd die daarmee gemoeid is, kan sterk variëren. Daarom is, behoudens het voorschrift dat de Minister van Binnenlandse Zaken «zo spoedig mogelijk» dient te beslissen, geen termijnbepaling opgenomen, zodat de algemene regeling van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. De vermelding in de memorie van toelichting dat volgens de Awb de redelijke termijn waarbinnen moet worden beslist, in beginsel niet langer dan acht weken is, is wel correct. Artikel 4:13, tweede lid, Awb bepaalt dat de redelijke termijn in ieder geval verstreken is wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4.14. Op deze laatste zinsnede sloegen de woorden «in beginsel». De kennisgeving bevat namelijk de mededeling dat de beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven en een indicatie van de termijn waarbinnen de beschikking tegemoet kan worden gezien.

De leden van de CDA-fractie vroegen een nadere toelichting op het instemmingsvereiste. Dit vereiste is opgenomen, omdat het instellen van een veiligheidsonderzoek een inbreuk van overheidswege oplevert op de persoonlijke levenssfeer van een sollicitant of een werknemer. Die inbreuk wordt niet veroorzaakt door gedragingen van betrokkene die nadelig

kunnen zijn voor de veiligheid van de staat, maar uitsluitend door het feit dat de functie waarvoor hij belangstelling heeft (c.q. die hij al vervult) een vertrouwensfunctie is (c.q. wordt). In die situatie is het juist dat betrokkene uitdrukkelijk zelf beslist of hij al dan niet voorwerp wil worden van een veiligheidsonderzoek. Voor de beslissing dit niet te willen kunnen alleszins valabele motieven bestaan. Natuurlijk is het ook mogelijk dat aan de afwijzing van een veiligheidsonderzoek minder zuivere motieven ten grondslag liggen, bijvoorbeeld de wens om met de veiligheid van de staat strijdige activiteiten verborgen te houden. Het zou echter onjuist zijn hiervan uit te gaan. Het enkele feit dat iemand geen veiligheidsonderzoek wenst te ondergaan, kan geen reden zijn hem onder de aandacht van de veiligheidsdiensten te brengen. Overigens is het zeer wel mogelijk dat zo iemand reeds op andere gronden de belangstelling van een dienst geniet.

Artikel 5

De leden van de PvdA-fractie verklaarden ernstige aarzelingen te hebben bij het ongeregeld laten van het gevolg van een weigering van een verklaring van geen bezwaar met betrekking tot personen die reeds een functie vervulden op het ogenblik dat die functie door een aanwijzing alsnog tot vertrouwensfunctie is geworden. Het gaat naar hun mening niet aan die gevolgen geheel aan werkgever en werknemer over te laten.

Wij merken in de eerste plaats op dat het primaire gevolg van de aanwijzing is dat de werkgever de betrokkene zo spoedig mogelijk uit de functie ontheft (art. 5, vierde lid). Dat die ontheffing in de gegeven situatie noodzakelijk is, is buiten kijf. Ook de leden van de CDA-fractie gaan hiervan uit. De vraag is dan echter wat het gevolg van deze ontheffing is voor het voortbestaan van de arbeidsrelatie tussen de werkgever en de betrokken werknemer. Hierover bevat het wetsvoorstel inderdaad geen regels. Dat wil echter niet zeggen dat hiervoor geen regels bestaan die de werkgever in dat geval in acht heeft te nemen. In de optiek van de voorgestelde regeling horen deze regels echter niet thuis in de Wet veiligheidsonderzoeken maar zijn ze te vinden in of af te leiden uit de algemene rechtspositionele regelingen voor de desbetreffende functies. Voor ambtenaren is dit in de eerste plaats artikel 125e Ambtenarenwet. Het bestaande vierde lid van dit artikel bepaalt dat aan een in een vertrouwensfunctie aangestelde ambtenaar eervol ontslag kan worden verleend, indien uit zijn gedragingen blijkt dat geen voldoende waarborg aanwezig is dat hij zijn plicht als ambtenaar onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen. Deze bepaling wordt in het wetsvoorstel vervangen door het nieuwe tweede lid van artikel 125e, dat materieel hetzelfde bepaalt en inhoudt dat aan een ambtenaar eervol ontslag kan worden verleend, indien hij uit een vertrouwensfunctie moet worden ontheven. Voor rijksambtenaren geldt vervolgens ingevolge artikel 97b van het Algemeen Rijksambtenarenreglement dat voor een dergelijke ontslagverlening de medewerking vereist is van de Minister van Binnenlandse Zaken, die gehouden is het advies in te winnen van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren.

Voor particuliere werknemers zullen de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake het beëindigen van de arbeidsovereenkomst in acht genomen moeten worden. Een eventueel ontslag wegens de weigering van een verklaring van geen bezwaar zal inhoudelijk aan deze regels kunnen worden getoetst. Het is dus niet zo dat zonder meer aan werkgever en werknemer is overgelaten wat er bij de ontheffing uit een vertrouwensfunctie in rechtspositioneel opzicht verder zal gebeuren.

De vraag of het feit van de aanwijzing (bedoeld zal zijn de op een aanwijzing gevolgde weigering van de verklaring van geen bezwaar) op zich reeds een grond tot ontslag zou kunnen zijn, laat zich op basis van het voorgaande als volgt beantwoorden. Het wetsvoorstel verplicht uitsluitend tot ontheffing uit de functie en dwingt in geen enkel opzicht tot

het verbinden van een ontslagverlening aan de weigering van de verklaring. Of het tot een ontslagverlening komt, hangt af van de mogelijkheden betrokkene binnen de organisatie met andere werkzaamheden te belasten. De ontslagverlening zal door de rechter inhoudelijk aan de bepalingen die de rechtspositie van de werknemer waarborgen, kunnen worden getoetst.

De vraag of de overheid tot vergoeding van uit arbeidsrechtelijke maatregelen voortvloeiende schade zou kunnen worden verplicht, beantwoorden wij in beginsel ontkennend. Weliswaar is het de overheid die de functie als vertrouwensfunctie heeft aangewezen, maar de werknemer is verantwoordelijk voor de bij een veiligheidsonderzoek aan het licht komende gedragingen en omstandigheden die tot weigering van de verklaring van geen bezwaar leiden. Het risico dat hij daardoor zijn functie niet langer kan vervullen rust dan ook op hem.

Met het voorgaande is ook de vraag van de leden van de CDA-fractie beantwoord over de toepassing van het ontslagrecht bij de ontheffing uit een vertrouwensfunctie.

Dezelfde leden vroegen nog of de bepaling van het tijdstip binnen de termijn van acht weken waarop de ontheffing uit de functie ingaat, aan de werkgever wordt overgelaten en of in voorkomende gevallen een ontslag met onmiddellijke ingang zou kunnen worden bewerkstelligd. Er zullen zich situaties kunnen voordoen waarin dit inderdaad noodzakelijk is. Vooral nog lijkt het echter niet nodig hiervoor specifieke bepalingen in de wet op te nemen. Voor zover het om functies bij de rijksoverheid gaat, kan ervan worden uitgegaan dat de Minister van Binnenlandse Zaken hiertoe de nodige stappen zal ondernemen. Ten aanzien van functies bij bedrijven die een contractuele relatie met de rijksoverheid hebben, kunnen op dit punt de nodige afspraken worden gemaakt. Voor het overige mag worden verwacht dat in de praktijk de met het oog op de staatsveiligheid vereiste maatregelen zullen worden getroffen.

Artikel 6

De leden van de GPV-fractie wezen er op dat de in artikel 6, tweede lid, onder d, van het wetsvoorstel omschreven gegevens waaraan bij het veiligheidsonderzoek aandacht dient te worden besteed niet eenvoudig objectiveerbaar zijn. Zij vroegen zich af hoe dit aandachtspunt inhoudende «overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden» wordt begrensd.

Beveiligingsrelevante gegevens kunnen niet limitatief worden opgesomd. Het hier bedoelde aandachtspunt vormt dan ook het noodzakelijkerwijs min of meer open sluitstuk van de gegevens die bij het veiligheidsonderzoek moeten worden onderzocht. De begrenzing vindt plaats door de voorgeschreven koppeling van de te onderzoeken gegevens aan het doel van het onderzoek. Dat doel is vast te stellen of er twijfel kan bestaan dat betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen. Uitsluitend gegevens die voor dit doel van belang zijn, kunnen worden onderzocht. Verder dient de begrenzing te worden bereikt door rekening te houden met de zwaarte van de vertrouwensfunctie uit beveiligingsoogpunt.

Aan de partner van betrokkene wordt bij alle veiligheidsonderzoeken aandacht besteed. De diepgang daarvan hangt af van de zwaarte van de vertrouwensfunctie. Tegen de achtergrond van het proportionaliteitsbeginsel worden andere familieleden van betrokkene slechts in aanmerking genomen bij de zwaarste onderzoeken en uitsluitend indien de omstandigheden zodanig zijn dat het betreffende familielid een aanmerkelijke invloed op betrokkene kan uitoefenen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor indien er sprake is van samenwoning in familieverband.

Artikel 7

In par. 1.4.2 hebben wij naar aanleiding van een vraag van de leden van de GPV-fractie aangegeven dat artikel 7 is aangepast. Deze aanpassing houdt in dat een verklaring van geen bezwaar onder meer kan worden geweigerd, indien het onderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om een oordeel te geven over de vraag of er voldoende waarborgen zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende verplichtingen getrouwelijk zal volbrengen. Door de wijziging van de woorden «heeft opgeleverd» in deze bepaling in «heeft kunnen opleveren» menen wij dat het in ieder geval niet mogelijk is dat de dienst die met het onderzoek is belast, zich op het ontbreken van voldoende gegevens kan beroepen in een geval dat zij zelf bij het verzamelen van gegevens te kort is geschoten. Deze wijziging stelt ook buiten twijfel dat een verklaring niet kan worden geweigerd ten aanzien van personen tegen wie het onderzoek enige contra-indicaties heeft opgeleverd, die echter op zich genomen te weinig zwaarwegend worden geacht om de conclusie te kunnen wettigen dat er «onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten vertrouwelijk zal vervullen». Tegen de achtergrond van deze opmerkingen menen wij dat met de aanpassing van artikel 7 aan de bezwaren van de PvdA-fractie in voldoende mate is tegemoet gekomen.

Artikel 10

Enkele fracties stelden vragen over de in dit artikel van toepassing van de wet uitgezonderde functies. De leden van de PvdA-fractie vroegen of de in artikel 117 van de Grondwet neergelegde onafhankelijkheidswaarborgen voor de rechterlijke macht niet los moeten worden gezien van het al dan niet aanwijzen van rechterlijke functies als vertrouwensfuncties. Ook zagen zij niet in waarom de leden van de Centrale Raad van Beroep en van het College van Beroep voor het bedrijfsleven niet onder de uitzondering vielen. De leden van de fractie van D66 vroegen of de in artikel 10 omschreven uitzondering niet al te categorisch is. De leden van de GPV-fractie vroegen zich af of vanwege de benoeming voor het leven een extra waarborg bij een eerste benoeming van rechterlijke ambtenaren juist niet wenselijk was.

De uitzondering van de in artikel 10 genoemde functies berust niet op de overweging dat deze functies nimmer de mogelijkheid zouden bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat te schaden. Was dat het geval, dan had het meer voor de hand gelegen deze functies niet uit te zonderen, omdat de vraag of aanwijzing als vertrouwensfunctie wenselijk is dan niet aan de orde zou kunnen komen. De reden voor de uitzondering is dan ook een andere. Rechterlijke functies en ook de andere in het artikel genoemde ambten zijn uitgezonderd vanwege het bijzondere karakter die deze functies in ons staatsbestel hebben. Dat komt in het bijzonder tot uitdrukking in de grondwettelijke waarborgen voor het onafhankelijk functioneren van degenen die deze ambten bekleden: artikel 117 voor de rechtsprekende leden van de rechterlijke macht en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, artikel 74 voor de leden van de Raad van State, artikel 77 voor de leden van de Algemene Rekenkamer en artikel 108 voor de Nationale ombudsman. Deze staatsrechtelijke positie maakt het ongewenst om deze functionarissen te laten vallen onder het regime van de Wet veiligheidsonderzoeken, dat aan de regering de bevoegdheid geeft om op grond van een ingesteld onderzoek te beslissen over het afgeven, weigeren of intrekken van een verklaring dat geen bezwaar bestaat tegen vervulling van de functie door een bepaald persoon en daarmee ook over het ontheffen uit die functie.

De vraag rijst dan of er voor deze functionarissen geen speciale regeling zou moeten komen die, rekening houdend met hun staatsrechtelijke positie, vergelijkbare waarborgen voor de veiligheid van de staat biedt als de Wet veiligheidsonderzoeken. Vooralnog zijn wij van oordeel dat daaraan geen behoefte bestaat. De wijze waarop benoeming en ontslag van de hier bedoelde functionarissen zijn geregeld en waarop daaraan in de praktijk uitvoering wordt gegeven bieden voldoende garanties tegen situaties waarin risico's voor de veiligheid van de staat ontstaan. Daarbij valt in aanmerking te nemen dat zich tot dusver ook geen problemen op dit terrein hebben voorgedaan.

De leden van de Centrale Raad van Beroep en van het College van Beroep voor het bedrijfsleven zijn niet in artikel 10 genoemd, omdat deze gerechten niet zijn aangewezen als behorend tot de rechterlijke macht en artikel 117 Grondwet dus niet op hen van toepassing is. Hetzelfde geldt met betrekking tot de leden van de Tariefcommissie en van het College van beroep studiefinanciering. In de Beroepswet, de Wet bestuursrecht-spraak bedrijfsorganisatie, de Tariefcommissiewet, respectievelijk de Wet op de studiefinanciering zijn voor de leden van de vier genoemde colleges echter dezelfde onafhankelijkheidswaarborgen neergelegd. Bij nadere overweging achten wij het dan ook juist ook de leden van deze colleges van de toepassing van de Wet veiligheidsonderzoeken uit te sluiten.

De leden van de fractie van D66 vroegen nog of toegezegd kan worden dat van de bevoegdheid om vertrouwensfuncties aan te wijzen bij de Hoge Colleges van Staat geen gebruik gemaakt zal worden zonder instemming van die colleges en dat aanwijzing van een vertrouwensfunctie zal plaatsvinden indien daarom door de Hoge Colleges van Staat wordt verzocht. Gelet op de inhoud van artikel 10 zal het hierbij alleen kunnen gaan om ambtenaren van deze colleges. Ingevolge artikel 3 van het wetsvoorstel is de minister die verantwoordelijk is voor het beleids-terrein waartoe de functie behoort, degene die in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken een functie als vertrouwensfunctie aanwijst, omdat deze de mogelijkheid biedt de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat te schaden. Die verantwoordelijkheid kan de minister niet delen met de Hoge Colleges van Staat. Dat neemt echter niet weg dat de minister, gelet op de bijzondere positie van de Hoge Colleges van Staat, over de aanwijzing van functies met die colleges overleg zal plegen en zoveel mogelijk met hun wensen rekening zal houden.

Artikel 12

De leden van de fractie van D66 vroegen hoe op dit moment de clearance-verstrekking is geregeld.

Deze clearance-verstrekking vindt plaats op basis van internationale verdragen, zoals het NAVO-verdrag en verdragen betreffende de uitwisseling van staatsgeheimen. Ingevolge deze regelingen wordt een clearance verstrekt door het land van herkomst van betrokkene dan wel het land waarvan betrokkene ingezetene is. Daarnaast dient te worden vermeld dat artikel 13, tweede lid, van de Wet IVD aan de hoofden van de BVD en de MID de verplichting oplegt zorg te dragen voor het onderhouden van verbindingen met daarvoor in aanmerking komende inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere mogendheden. Verder worden, voor zover de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Defensie de BVD en de MID op grond van artikel 16, tweede lid, van de Wet IVD hiertoe hebben gemachtigd, ten behoeve van een adequate internationale samenwerking persoonsgegevens verstrekt aan de hiervoor bedoelde inlichtingen- en veiligheidsdiensten en aan de beveiligingsorganen van de internationale organisaties waarvan Nederland deel uit maakt. Deze gegevensverstrekking dient zich te beperken tot de gevallen waarin dit

noodzakelijk is ten behoeve van de internationale samenwerking in het belang van de democratische rechtsorde, dan wel de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat. Binnen dit kader kunnen, ook los van de hiervoor bedoelde verdragsverplichtingen, aan een buitenlandse instantie gegevens worden verstrekt over een persoon naar wie die instantie zelf, gelet op het verblijf van betrokkene in Nederland, geen adequaat veiligheidsonderzoek kan instellen.

De leden van deze fractie waren niet overtuigd van het ontbreken van een bezwaar- en beroepsregeling bij het afgeven van een «clearance». Zij vroegen de mogelijkheid van rechterlijke toetsing te heroverwegen.

Zoals reeds in de memorie van toelichting is vermeld, zijn naar ons oordeel aan mededelingen door de Nederlandse overheid naar aanleiding van een verzoek om een «clearance» geen rechtsgevolgen verbonden. Gelet op de artikelen 7:1 en 8:1 juncto 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht zijn de in die wet opgenomen bepalingen over bezwaar en beroep om die reden op dergelijke mededelingen niet van toepassing. Hierin ligt ook het verschil met de verklaring van geen bezwaar, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b. Waar een «clearance» geen rechtsgevolgen heeft, heeft de verklaring van geen bezwaar die wel, nl. de in artikel 5, vierde lid, opgenomen verplichting bij weigering van zo'n verklaring betrokkene van zijn functie te ontheffen. Eerst aan het besluit dat de betrokken buitenlandse overheid eventueel (mede) op grond van de mededelingen neemt die de Nederlandse overheid naar aanleiding van een verzoek om een «clearance» heeft gedaan, kunnen rechtsgevolgen zijn verbonden. Degene tot wie een dergelijk besluit zich richt, zal gebruik kunnen maken – en naar ons oordeel ook primair gebruik moeten maken – van de rechtsmiddelen die hem in het desbetreffende land ter beschikking staan. Mede in het licht hiervan menen wij dat aan een aparte regeling van bezwaar en beroep tegen de door de Nederlandse overheid gedane mededelingen geen behoefte bestaat. Wij hebben verder in aanmerking genomen dat de betrokken persoon over de rechtmatigheid van het doen van deze mededelingen zo nodig het oordeel van de burgerlijke rechter kan vragen. Overigens laat het voorgaande onverlet dat de rechter over het karakter van de «clearance» een andere mening kan zijn toegegaan dan wij. Indien hij meent dat aan een «clearance» wel rechtsgevolgen zijn verbonden, zal hij deze toch als een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit kunnen aanmerken.

Artikel 13

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de in artikel 13 als maximumstraf genoemde sancties wel voldoende afschrikwekkend zullen zijn.

Wij menen dat de afschrikking van het overtreden van normen primair afhangt van het vervolgingsbeleid. Dat neemt niet weg dat ook van strafmaxima een afschrikwekkende werking uitgaat. In het licht daarvan is de geldboete die ingevolge artikel 13 kan worden opgelegd, inderdaad aan de lage kant. In bijgaande nota van wijziging is zij verhoogd tot een geldboete van de derde categorie (geldboete van maximaal tienduizend gulden).

De leden van de CDA-fractie vroegen of het juist is om overtreding van artikel 9, tweede lid, onder dezelfde strafmaat te brengen als de overige strafbaar gestelde feiten.

Wij zien voor het vaststellen van de strafmaat geen wezenlijk verschil tussen het niet voldoen door de werkgever aan zijn verplichting om een werknemer ten aanzien van wie een verklaring van geen bezwaar is ingetrokken, van zijn functie te ontheffen, en het geval dat hij een van de in artikel 5 genoemde verplichtingen niet is nagekomen. De omstandigheid dat, zoals deze leden opmerkten, er dan al ervaringen met

betrokkene zijn opgedaan, lijkt ons in ieder geval niet een zodanig zwaarwegende factor dat de maximale strafmaat zou moeten verschillen. Dat laat onverlet dat het de rechter vrij staat in geval van overtreding van artikel 5 bij het bepalen van de op te leggen straf mede rekening te houden met het feit dat de werkgever reeds ervaringen met de betrokkene heeft opgedaan.

De leden van de fractie van D66 waren voorshands niet overtuigd door onze redenering ten aanzien van het ontbreken van een strafsanctie voor het niet voldoen aan de verplichting van artikel 3, tweede lid.

Anders dan deze leden menen wij dat de noodzaak van een strafbepaling niet alleen afhangt van de strafwaardigheid van het desbetreffende feit. De noodzaak daarvan wordt naar ons oordeel mede bepaald door het antwoord op de vraag of strafbedreiging zal bijdragen aan handhaving van de desbetreffende norm. Om redenen die wij in de toelichting op artikel 13 hebben vermeld, menen wij dat de werkgever ook zonder strafbedreiging aan de in artikel 3, tweede lid, bedoelde verplichting zal voldoen. Aan handhaving van deze verplichting zou een strafsanctie derhalve weinig bijdragen. Tegen de achtergrond daarvan menen wij dat het niet noodzakelijk is het voldoen aan deze verplichting strafbaar te stellen.

Artikel 16 en artikel 17

De formulering dat eervol ontslag «kan» worden verleend betekent niet dat ook bij voorbeeld ontslag zonder het predikaat «eervol» mogelijk is, maar houdt verband met de mogelijkheid dat ontheffing uit een vertrouwensfunctie ook tot andere maatregelen dan ontslag kan leiden. Zo kan iemand in onderling overleg met een gewijzigde of andere functie worden belast die geen vertrouwensfunctie is. De formulering heeft dus dezelfde betekenis als die in het huidige artikel 125e, vierde lid, Ambtenarenwet.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

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