

No. W04.23.00216/I

's-Gravenhage, 1 november 2023

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2023, no.2023001760, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Defensie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet veiligheidsonderzoeken in verband met de invoering van een locatiegebonden verklaring van geen bezwaar en enkele andere wijzigingen ter verbetering van de uitvoerbaarheid van deze wet (Wet verbetering uitvoering Wet veiligheidsonderzoeken), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) te verbeteren. Hiertoe introduceert het wetsvoorstel onder andere een locatiegebonden verklaring van geen bezwaar (VGB). Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een grondslag voor een register voor actieve vertrouwensfunctionarissen. Verder wordt het mogelijk om een veiligheidsonderzoek te verrichten naar mensen die geen veiligheidsfunctie bekleden, maar waar in het belang van de nationale veiligheid een veiligheidsonderzoek wel wenselijk wordt geacht.

Het veiligheidsonderzoek raakt aan het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Ook wanneer dit recht beperkt wordt met het oog op de nationale veiligheid, is het van belang dat een regeling voldoet aan het legaliteitsbeginsel en de beginselen van zorgvuldigheid, rechtszekerheid en evenredigheid.

In dit licht maakt de Afdeling advisering van de Raad van State opmerkingen over de voorgestelde uitbreiding van het veiligheidsonderzoek naar niet-vertrouwensfunctionarissen. Indien de regering alleen beoogt risico's ten aanzien van de economische veiligheid te adresseren, adviseert de Afdeling de voorgestelde uitbreiding hiertoe te beperken. Als de regering echter een ruimere toepassing beoogt, moet de noodzaak en evenredigheid hiervan dragend gemotiveerd worden in de toelichting. Daarnaast adviseert de Afdeling criteria in de wet op te nemen waaraan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het verzoek tot het verrichten van een veiligheidsonderzoek naar niet-veiligheidsfunctionarissen toetst.

Met betrekking tot het register voor vertrouwensfunctionarissen adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de risico's die met een dergelijk register gepaard gaan en de maatregelen die worden getroffen om deze risico's te verkleinen. In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

AAN DE KONING

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

De Wvo regelt dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een veiligheidsonderzoek kunnen verrichten naar personen die een vertrouwensfunctie (gaan) uitoefenen. De werkgever meldt een persoon die hij wil belasten met een veiligheidsfunctie aan bij de diensten. Op basis van het veiligheidsonderzoek geeft de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) of de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) namens de Minister van BZK een VGB af als er vanuit het oogpunt van de nationale veiligheid geen bezwaar bestaat tegen het vervullen van de vertrouwensfunctie door deze persoon.¹

De VGB is nu gebonden aan de functie die iemand bekleedt. Het gevolg daarvan is dat een nieuwe VGB moet worden aangevraagd voor iemand die van werkgever of functie wisselt als die nieuwe functie als vertrouwensfunctie is aangemerkt. Om een flexibeler inzet van personeel op eenzelfde locatie mogelijk te maken, wordt met dit wetsvoorstel de afgifte van een locatiegebonden VGB mogelijk gemaakt. Dat betekent dat de VGB geldig blijft als iemand een nieuwe vertrouwensfunctie of werkgever krijgt, maar op dezelfde locatie (zoals een luchthaven) blijft werken.²

Het wetsvoorstel creëert daarnaast een wettelijke grondslag voor een register voor actieve vertrouwensfunctionarissen.³ Wanneer de veiligheidsdiensten namens de minister een functiegebonden of locatiegebonden VGB afgeven, nemen zij de betrokkene in dit register op. Wanneer de vertrouwensfunctionaris wordt ontheven uit de vertrouwensfunctie, dient de werkgever zo spoedig mogelijk maar uiterlijk binnen vijf weken de vertrouwensfunctionaris af te melden.⁴ Als de werkgever iemand met een vertrouwensfunctie belast die al een VGB heeft, moet de werkgever deze persoon ook aanmelden in het register.⁵ Bij de introductie van het register zullen werkgevers verplicht worden om eenmalig alle bestaande vertrouwensfunctionarissen aan te melden.⁶

Het wetsvoorstel maakt het verder mogelijk dat de Minister van BZK een veiligheidsonderzoek kan laten doen naar personen wier functie niet als veiligheidsfunctie is aangewezen, maar waar in het belang van de nationale veiligheid een veiligheidsonderzoek wel wenselijk wordt geacht.⁷ Nu is deze mogelijkheid nog beperkt tot situaties waarin een andere mogendheid of volkenrechtelijke organisatie hierom verzoekt.⁸ De betrokkene dient hiermee schriftelijk in te stemmen.⁹

Het wetsvoorstel omvat ook een aantal andere wijzigingen. Zo komt een wettelijke grondslag om een dwangbevel uit te vaardigen als invorderingsmaatregel als de kosten

¹ Zie Artikel 1 lid 1 onder b Wvo.

² Voorgesteld artikel 3a tot en met 5 Wvo.

³ Voorgesteld artikel 10a Wvo.

⁴ Voorgesteld artikel 4, zevende lid, en artikel 5, zevende lid, Wvo.

⁵ Voorgesteld artikel 10a, vierde lid Wvo.

⁶ Voorgesteld artikel 16a Wvo.

⁷ Voorgesteld artikel 13, tweede lid, Wvo.

⁸ Zie artikel 13, eerste lid, Wvo.

⁹ Zie artikel 13, derde lid, Wvo.

voor het veiligheidsonderzoek niet voldaan zijn door de werkgever.¹⁰ Verder wordt voorzien in een wettelijke grondslag in de Wvo voor de identificatieplicht en het gebruik van het burgerservicenummer.¹¹ Daarnaast wordt de strafrechtelijke handhaving vervangen door bestuursrechtelijke handhaving.¹²

2. Constitutioneel kader

Een veiligheidsonderzoek raakt aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 7 en 8 van het Handvest voor de Grondrechten voor de Europese Unie (Handvest). Tijdens een veiligheidsonderzoek wordt gekeken of iemand onder alle omstandigheden zijn functie trouw zal vervullen. Hierbij worden justitiële gegevens en andere persoonsgegevens die bij de diensten bekend zijn betrokken. Bij de zwaardere onderzoeken worden ook de partner en de directe familie onderzocht, waarbij eveneens de justitiële gegevens kunnen worden bekeken. Het wetsvoorstel heeft op deze onderzoeken betrekking en gaat dus over bijzondere persoonsgegevens die extra bescherming behoeven.

Beperkingen van de persoonlijke levenssfeer kunnen gerechtvaardigd zijn met het oog op de nationale veiligheid. Het is evident dat de VGB en het voorafgaande veiligheidsonderzoek een belangrijke waarborg vormen dat mensen in vertrouwensfuncties de nationale veiligheid niet in gevaar zullen brengen. Dat neemt niet weg dat de voorgestelde regeling mede in het licht van de hiervoor genoemde grondrechtsbepalingen moet voldoen aan het legaliteitsbeginsel en de beginselen van zorgvuldigheid, rechtszekerheid en evenredigheid.¹³ Dat betekent dat voldoende duidelijk moet zijn welke veiligheidsrisico's de regeling beoogt te adresseren en welke maatregelen daartoe worden getroffen. Als een inbreuk op de rechten van burgers wordt gemaakt, moet bovendien duidelijk zijn dat deze inbreuk proportioneel is en dat geen lichter middel volstaat.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over het veiligheidsonderzoek naar niet-veiligheidsfunctionarissen en het register voor actieve vertrouwensfunctionarissen.

3. Veiligheidsonderzoek naar niet-vertrouwensfunctionarissen

Het wetsvoorstel breidt de mogelijkheden uit voor de Minister van BZK om een veiligheidsonderzoek in de zin van artikel 13 Wvo te laten doen naar personen die geen veiligheidsfunctie bekleden, maar waar in het belang van de nationale veiligheid een veiligheidsonderzoek wel wenselijk wordt geacht.¹⁴ Deze uitbreiding is volgens de toelichting noodzakelijk omdat het niet altijd mogelijk is om een vertrouwensfunctie aan te wijzen, terwijl er wel bepaalde risico's kunnen zijn voor de nationale veiligheid.

¹⁰ Voorgesteld artikel 9a, derde lid, Wvo.

¹¹ Voorgesteld artikel 4, derde en vierde lid, en artikel 5, derde en vierde lid, Wvo.

¹² Voorgesteld artikel 14 Wvo.

¹³ Zie Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames, Kamerstukken II 2020/21, 35880, nr. 4, p. 5.

¹⁴ Voorgesteld artikel 13, tweede lid, Wvo.

Dit speelt blijkens de toelichting in het bijzonder op het terrein van de economische veiligheid, waar steeds vaker sprake is van (heimelijke) beïnvloeding door staten. Hierbij worden economische middelen ingezet om (geo)politieke doelen te realiseren. Het kan dan gaan om investeringen, overnames en fusies, maar ook om andere situaties waarbij zeggenschap wordt verkregen bij ondernemingen die actief zijn in de vitale sector of die toegang hebben tot sensitieve technologie. Het verrichten van een zogenoemde naslag door de veiligheidsdiensten biedt volgens de toelichting onvoldoende aanknopingspunten om de risico's voor de nationale veiligheid in kaart te brengen. Bij een naslag is het bijvoorbeeld niet mogelijk om buitenlandse diensten of externe bronnen te bevragen.¹⁵

De Afdeling onderkent dat het wenselijk kan zijn om een veiligheidsonderzoek te verrichten naar personen, wier functie niet kan worden aangemerkt als een vertrouwensfunctie. Een vertrouwensonderzoek vormt echter een substantiële inbreuk in de persoonlijke levenssfeer van betrokkene. Hoewel de betrokkene toestemming voor het onderzoek kan weigeren, blijkt niet uit de toelichting wat hiervan de gevolgen kunnen zijn.¹⁶

De Afdeling wijst erop dat het in het licht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van belang is dat de wet voldoende duidelijkheid biedt in welke gevallen een veiligheidsonderzoek naar niet-vertrouwensfunctionarissen kan worden verricht. Uit de toelichting dient bovendien te blijken waarom de inzet van dat instrument in dergelijke gevallen noodzakelijk en evenredig is, ook met het oog op de gevolgen die het veiligheidsonderzoek voor de betrokkene kan hebben.

De Afdeling merkt op dat de voorbeelden in de toelichting enkel gaan over de economische veiligheid, zoals het beschermen van de vitale infrastructuur of de toegang tot sensitieve technologie. Dit wekt de indruk dat de voorgestelde uitbreiding het veiligheidsonderzoek naar niet-veiligheidsfunctionarissen uitsluitend in dit soort situaties zal worden ingezet. In dat geval ligt het in de rede om de inzet van deze ingrijpende bevoegdheid hiertoe te beperken.

Daarbij zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de recent in werking getreden Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames. Deze wet beoogt, evenals dit onderdeel van het wetsvoorstel, risico's voor de nationale veiligheid als gevolg van bepaalde economische activiteiten zoals investeringen en fusies te beheersen.¹⁷ Dit roept de vraag op hoe de uitbreiding van het veiligheidsonderzoek naar niet-veiligheidsfunctionarissen die nu wordt voorgesteld, zich verhoudt tot de maatregelen die in dat wetsvoorstel getroffen met het oog op de economische veiligheid.

Wanneer het wetsvoorstel echter niet beperkt wordt tot situaties waarbij de economische veiligheid in het geding is, dient de noodzaak en evenredigheid van een dergelijke ruime opzet van de voorgestelde bevoegdheid beter te worden gemotiveerd. Het is dan wenselijk dat in de toelichting voorbeelden worden genoemd die geen

¹⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 Hoofdpijnen van het voorstel, onder 'Veiligheidsonderzoek op grond van artikel 13, tweede lid (nieuw)'.

¹⁶ Zie artikel 13a, derde lid, Wvo.

¹⁷ Stb. 2022, 215.

betrekking hebben op de economische veiligheid, maar waarbij wel is gebleken dat de huidige systematiek van het aanwijzen van vertrouwensfuncties niet volstaat om risico's voor de nationale veiligheid af te dekken.

Daarnaast dient ook meer aandacht te worden besteed aan de waarborgen dat het veiligheidsonderzoek enkel wordt verricht als geen andere veiligheidsmaatregelen mogelijk zijn om de eventuele risico's in concrete gevallen in kaart te brengen. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de Minister van BZK, die het verzoek van een minister tot het verrichten van een veiligheidsonderzoek naar een niet-veiligheidsfunctionaris moet toetsen. Er bestaan al beleidsregels voor een dergelijk veiligheidsonderzoek op verzoek van buitenlandse mogendheden of internationale organisaties.

Hoewel uit de toelichting blijkt dat deze te zijner tijd worden aangevuld, is het wenselijk dat het wetsvoorstel nu al meer houvast geeft ten aanzien van de wijze waarop de Minister van BZK een verzoek van een (binnenlandse) minister zal toetsen en dus zijn waarborgfunctie zal vervullen. Daartoe dienen criteria te worden opgenomen in de wet, die de Minister van BZK bij het beoordelen van de noodzaak voor een veiligheidsonderzoek betreft.

De Afdeling adviseert in de eerste plaats de voorgestelde uitbreiding van het veiligheidsonderzoek naar niet-veiligheidsfunctionarissen te beperken tot situaties waarin het waarborgen van de economische veiligheid een dergelijk onderzoek vergt. Als de regering echter een ruimere toepassing beoogt, adviseert zij de noodzaak en evenredigheid hiervan dragend te motiveren in de toelichting. De Afdeling adviseert dan tevens in het wetsvoorstel criteria op te nemen waaraan de Minister van BZK een verzoek tot het verrichten van een veiligheidsonderzoek naar niet-veiligheidsfunctionarissen toetst.

4. Register voor actieve vertrouwensfunctionarissen

a. *Veiligheidsmaatregelen*

Het wetsvoorstel beoogt voorts een register voor actieve vertrouwensfunctionarissen in te stellen onder beheer van de AIVD en MIVD.¹⁸

Het register biedt een actueel overzicht van personen met een VGB, waardoor de diensten makkelijker kunnen controleren of nieuwe justitiële informatie betrekking heeft op personen met een VGB en dus aanleiding zijn voor een tussentijds veiligheidsonderzoek.¹⁹ Ook voorkomt een actueel register dat de privacy van gewezen vertrouwensfunctionarissen onnodig wordt geschonden wanneer na vijf jaar een zogenoemd herhaalonderzoek wordt gestart.

Dit routineonderzoek is bedoeld om te bekijken of in de tussentijd geen nieuwe bezwaren tegen de betrokkene zijn gerezen. In de praktijk wordt dan met enige regelmaat geconstateerd dat personen nog met een VGB geregistreerd staan, terwijl zij inmiddels geen vertrouwensfunctie meer blijken te bekleden. Daarmee wordt dus onnodig een inbreuk gemaakt op iemands privacy. Tot slot maakt het register het mogelijk voor werkgevers om na te kijken of iemand over een geldige VGB beschikt en te voldoen aan de aan- en afmeldplicht van werknemers. Dit is met name relevant voor de uitvoering van het voorstel om een locatiegebonden VGB te introduceren.

Gelet op het voorgaande onderkent de Afdeling de meerwaarde van een register voor actieve vertrouwenspersonen. Tegelijkertijd brengt het register ook bepaalde veiligheidsrisico's met zich mee. Naast de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zullen werkgevers toegang moeten krijgen tot systemen die door de veiligheidsdiensten beheerd worden. Deze bevatten informatie die relevant is voor de nationale veiligheid en waarmee, gelet op de aard van de informatie, een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van (potentiële) werknemers wordt gemaakt. De informatie in dit register kan bovendien om bepaalde redenen interessant zijn voor personen die zich op onrechtmatige wijze toegang willen verschaffen tot het register. Een adequate beveiliging daarvan is dus van groot belang.

In de toelichting worden een aantal maatregelen genoemd die worden getroffen om dergelijke risico's te verkleinen. Zo vindt de bevraging geautomatiseerd plaats via een portal op basis van 'hit-no-hit' en uitsluitend op basis van gegevens die vermeld zijn in register. Voor de portal zullen technische en procedurele waarborgen worden gecreëerd, zoals authenticatie, autorisatie en 'logging'.²⁰

Hoewel het begrijpelijk is dat de toelichting slechts in algemene zin op de veiligheidsmaatregelen ingaat, is de toelichting op dit punt nog te summier. Zo geeft de toelichting geen inzicht wanneer werkgevers toegang krijgen tot de portal. Is dit alleen om werknemers aan of af te melden, of ook om tijdens de sollicitatieprocedure te bekijken of een sollicitant al een VGB heeft? Ook roept de hit-no-hit-bevraging de vraag op welke gegevens kunnen worden gebruikt om toegang te krijgen tot de portal en hoe wordt verzekerd dat binnen de organisatie van de werkgever slechts een zeer

¹⁸ Voorgesteld artikel 10a Wvo.

¹⁹ Huidig artikel 9 Wvo.

²⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 Hoofdpijnen van het voorstel onder 'Register'.

beperkt aantal personen toegang heeft. Het is wenselijk dat de toelichting meer uitleg geeft over de waarborgen die in dit verband zullen worden getroffen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de risico's die met een register gepaard gaan en de veiligheidsmaatregelen die in dat verband worden getroffen.

b. *Delegatiegrondslag*

In het tweede lid van voorgesteld artikel 10a wordt opgesomd welke gegevens worden opgenomen in het register. Het derde lid van dat artikel is een delegatiebepaling, waarmee via een ministeriële regeling aanvullende gegevens in het register kunnen worden opgenomen. Uit de toelichting blijkt niet om wat voor gegevens het zou kunnen gaan of in welke situaties van deze bepaling gebruik zou kunnen worden gemaakt. Dit roept de vraag op of het noodzakelijk is om een dergelijke delegatiegrondslag in het wetsvoorstel op te nemen. Als de noodzaak hiervan niet toereikend kan worden gemotiveerd, geeft de Afdeling in overweging deze bepaling te schrappen. Als de regering een dergelijke bepaling wel noodzakelijk acht, ligt het gelet op de aard van het te regelen onderwerp voor de hand dat voor een algemene maatregel van bestuur in plaats van een ministeriële regeling wordt gekozen.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de delegatiebevoegdheid uit het derde lid van artikel 10a nader toe te lichten en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,