

Zitting 1981–1982

17 363

Regels betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**1. ALGEMEEN****1.1. Voorgeschiedenis**

Op 26 juni 1975 heeft de Tweede Kamer bij de behandeling van de verslagen van de vaste Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten over de perioden van 1 maart 1970 tot 10 mei 1973¹ en van 1 juli 1973 tot 15 mei 1975² een motie aanvaard³ waarin de Regering wordt uitgenodigd met een voorstel voor een wettelijke regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te komen. Die regeling zou ter vervanging moeten dienen van het Koninklijk besluit van 5 augustus 1972, houdende regeling van de taak, de organisatie, de werkwijze en de samenwerking van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Stb. 437.

De volledige tekst van de motie luidt als volgt:

«De Kamer,
gehoord de beraadslaging over de verslagen van de vaste Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten omtrent haar werkzaamheden;
is van mening, dat het in verband met de democratische controle op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van belang is de taak, organisatie, werkwijze en samenwerking van die diensten een wettelijke grondslag te geven;

nodigt de minister uit, op zo kort mogelijke termijn aan de Staten-Generaal daartoe strekkende voorstellen te doen,
en gaat over tot de orde van de dag.»

De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, de heer De Gaay Fortman, heeft zich naar aanleiding van het over de motie gehouden debat bereid verklaard met zijn medebetrokken ambtgenoten te overleggen of het mogelijk en gewenst is een wettelijke regeling voor de Binnenlandse Veiligheidsdienst en de inlichtingendiensten tot stand te brengen.⁴

In een op 22 juni 1976 gehouden mondeling overleg kon de minister de vaste commissie mededelen dat de motie in de ministerraad was besproken en daar niet op bedenkingen was gestuit.⁵ De Regering achtte het in beginsel mogelijk een wettelijke regeling voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, als door de Tweede Kamer verlangd, tot stand te brengen zonder de doelmatigheid van het optreden van de diensten te schaden. Bij

¹ Bijlagen Handelingen II, 12 385, nr. 1.

² Bijlagen Handelingen II, 13 405, nr. 1.

³ Bijlagen Handelingen II, 12 385, nr. 4.

⁴ Handelingen II, 1974–1975, blz. 5424, tweede kolom.

⁵ Bijlagen Handelingen II, 14 515, nr. 1, blz. 3.

dat overleg heeft de vaste commissie zich op het standpunt gesteld dat een wettelijke regeling niet slechts de Binnenlandse Veiligheidsdienst zou moeten omvatten, maar betrekking zou moeten hebben op alle inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Met dit verlangen van de vaste commissie heeft de Regering rekening willen houden. Bij beschikking van 19 augustus 1977 heeft de toenmalige minister-president, in overeenstemming met het gevoelen van de Ministeriële Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, een interdepartementale commissie ingesteld, die belast werd met de voorbereiding van een wetsontwerp houdende regeling van de taak, de organisatie, de werkwijze en de samenstelling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze commissie heeft haar werkzaamheden op 10 februari 1981 met de aanbidding van een ontwerp van wet aan de minister-president besloten. Zoals de Minister van Binnenlandse Zaken op 22 juli 1976 al aan de vaste commissie liet weten, is de voorbereiding van een op alle inlichtingen- en veiligheidsdiensten betrekking hebbend wetsontwerp niet eenvoudig en tijdrovend gebleken. Dat verklaart mede waarom eerst nu tot de indiening van dit wetsontwerp kan worden overgegaan.

1.2. De uitgangspunten voor een wettelijke bepaling

1.2.1. De democratische controle

Er bestaat een op het eerste gezicht moeilijk op te lossen spanning tussen de beginselen van de democratische rechtsstaat en de werkwijze van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Enerzijds een stelsel van grondwettelijke en wettelijke normen dat een zo groot mogelijke controleerbaarheid en openbaarheid van het bestuur beoogt en, anderzijds, het optreden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten dat zich welhaast per definitie aan de gewone vormen van democratische en rechterlijke controle lijkt te onttrekken.

Die spanning blijkt bij nader inzien minder groot dan zij zich aanvankelijk voordoet en, voorzover zij bestaat, is zij niet onoplosbaar. De wezenlijke taakopdracht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreft het helpen voorkomen van gevaar voor de democratische rechtsorde en voor de veiligheid van de staat. De doeleinden en werkwijze van de diensten moeten dus overeenkomen met de essentiële belangen van onze samenleving. Deze eis levert een aanknopingspunt voor de democratische controle op. Die zal, mede, moeten waarborgen dat de doeleinden van de democratische rechtsstaat en die van het inlichtingen- en veiligheidswerk blijven samenvallen.

Na 1945 heeft zich geleidelijk aan de hoofdregel ontwikkeld dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in volle omvang onderworpen zijn aan de controle door de volksvertegenwoordiging, zij het dat de wijze waarop die wordt uitgeoefend is afgestemd op het bijzondere karakter van de taak en de werkwijze van de diensten. Dit beginsel kreeg in 1952 voor het eerst vorm met de instelling door de Tweede Kamer van een vaste Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, waarin de voorzitters van de grootste fracties in de Tweede Kamer zitting hebben. In een regelmatig plaatsvindend overleg van de fractievoorzitters met de voor de diensten verantwoordelijke bewindslieden is langzamerhand de praktijk gegroeid dat vrijwel alle aspecten van de taakvervulling door de diensten, hun organisatie en hun werkwijze voorwerp van gesprek zijn of kunnen worden. In 1967 werd een nadere stap gezet door de vaste commissie, die toen voor het eerst aan de Tweede Kamer verslag uitbracht over haar werkzaamheden. Sedertdien heeft zij met een zekere regelmaat – ongeveer eens in de twee jaar – gerapporteerd. De verslagen hebben meer dan eens aanleiding gegeven tot uitgebreide, soms kritisch gestemde, gedachtenwisselingen tussen de Tweede Kamer en de betrokken ministers. Overigens wordt uit de Tweede Kamer naar aanleiding van echte of vermeende incidenten

aangaande het optreden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet zelden het initiatief tot het stellen van vragen genomen, die op hun beurt voor de vaste commissie weer aanleiding kunnen vormen tot het verzoeken om nadere informatie.

De publikatie van de hierbovengenoemde Regeling inlichtingen- en veiligheidsdiensten – die het eerdere vertrouwelijk gerubriceerde Koninklijk besluit van 8 augustus 1949, nr. 51, verving – kan worden beschouwd als een nadere fase in de geleidelijke uitbreiding van het parlementaire toezicht op het inlichtingen- en veiligheidswerk. Die ontwikkeling wordt bestendigd door het thans voorliggende wetsontwerp, waarin het beginsel van de democratische controle op meer plaatsen uitdrukkelijk of impliciet is verankerd.

1.2.2. *De gebondenheid aan de wet*

Dat de doeleinden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten dienen samen te vallen met de essentiële belangen van onze rechtsorde, betekent in de eerste plaats dat zij bij hun optreden aan die rechtsorde zijn gebonden. De hoofdregel is dat op de diensten bij de uitvoering van hun taken de voor ieder overheidsoptreden geldende wettelijke bepalingen van toepassing zijn. Alleen daar waar dat in verband met hun taakopdracht absoluut noodzakelijk is, en dan alleen bij of krachtens de wet, kunnen bijzondere bevoegdheden voor de diensten worden geschapen, zoals de bevoegdheden ingevolge artikel 139a Wetboek van Strafrecht. Echter, steeds zal de uitoefening van de bijzondere bevoegdheden via de politieke verantwoordelijkheid van de betrokken bewindslieden ten volle onderworpen blijven aan de controle van het parlement. Zo staat deze hoofdregel in nauw verband met de vorige.

Een duidelijke illustratie van de werking ervan is te vinden in de Wet van 7 april 1971, houdende enige strafbepalingen tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Stb. 180). In dit wetsontwerp vindt zij, onder meer, toepassing bij de regeling van het verschoningsrecht en de bescherming van persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties.

1.2.3. *Het klachtrecht van particulieren*

De vaste commissie heeft zich van meet af aan belast met het onderzoek van klachten van particulieren die zich door het optreden van een inlichtingen- of veiligheidsdienst geschaad achten. Daarnaast bestaat voor sollicitanten naar een vertrouwensfunctie bij de rijksoverheid, sedert 1970, de mogelijkheid om hun bezwaren tegen de op grond van een veiligheidsonderzoek jegens hen gerezen bedenkingen aan de onafhankelijke Adviescommissie inzake de veiligheidsonderzoeken te doen voorleggen. Zodra de nieuwe rechtspositieregeling voor het militair personeel in werking zal treden, zal voor sollicitanten naar een militaire functie een gelijk recht van bezwaar worden geschapen.

Op deze, nog betrekkelijk recente, ontwikkelingen wordt in dit wetsontwerp voortgebouwd. De al bestaande voorzieningen worden aangevuld met een algemene regeling van het klachtrecht van de burger bij een onafhankelijke instantie ter zake van het optreden van een dienst te zijnen aanzien.

Bij de uitwerking van deze wettelijke regeling is rekening gehouden met de uitspraak van 6 september 1978 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak-Klass e.a. (Publ. ECHR, Series A no. 28). In die zaak was aan de orde de vraag of een nationale wettelijke regeling waarbij de bevoegde autoriteiten werden gemachtigd tot het af luisteren van telefoon-gesprekken, zonder kennisgeving daarvan aan de betrokkene en zonder dat daartegen beroep op de rechter was opengesteld, wel verenigbaar was met de artikelen 6, eerste lid, 8 en 13 van de Europese Conventie tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. In zijn uitspraak

stelt het Hof voorop dat volgens artikel 8, tweede lid, van de Conventie het nationale openbare gezag bevoegd is tot inmenging in het privéleven van de burger in het belang van de staatsveiligheid en de openbare orde. De inmenging dient echter strikt beperkt te blijven tot de behartiging van de in artikel 8, tweede lid, genoemde belangen en zij mag niet verder gaan dan ten behoeve van die belangen strikt is vereist. De bij de Conventie aangesloten staten genieten bij de uitoefening van de bevoegdheden welke die bepaling hun verleent, over een beperkte beoordelingsruimte. Het Hof concludeert dat de nationale wetgeving in ieder geval moet voorzien in afdoende waarborgen tegen misbruik van die bevoegdheden. Zo'n waarborg hoeft echter, gelet op de aard en strekking van het optreden van de overheid ten behoeve van de veiligheid van de democratische staat, niet de mogelijkheid van beroep op de rechter in te houden: «for the purpose of the present proceedings «effective remedy» under Article 13 must mean a remedy that is as effective as can be, having regard to the restricted scope for recourse inherent in any system of secret surveillance».

Getoetst aan de hier in het kort weergegeven criteria van de uitspraak in de zaak-Klass e.a., voldoet het in dit wetsontwerp neergelegde stelsel van controle op het optreden van de diensten aan de normen van de Europese Conventie.

1.2.4. De uitwerking van de uitgangspunten

Uit het voorgaande blijkt dat het wetsontwerp aansluit bij en voortbouwt op een aantal hoofdregels die zich in het verleden geleidelijk hebben uitgekristalliseerd. Het ligt dan ook voor de hand dat bij dit wetsontwerp de Regeling inzake de inlichtingen- en veiligheidsdiensten tot uitgangspunt is genomen. In het wetsontwerp is veel terug te vinden dat op die regeling teruggaat. Dit geldt in het bijzonder voor de onderwerpen:

- de aanwijzing van de verantwoordelijke ministers;
- het beginsel van de gebondenheid aan de wet en de ondergeschiktheid aan het politiek verantwoordelijk gezag bij de taakuitoefening;
- de omschrijving van de taak van de onderscheiden diensten, de coördinatie van hun werkzaamheid en hun onderlinge samenwerking;
- de inschakeling van de politie en de ambtenaren van de grensbewaking bij de werkzaamheden van de diensten;
- de verhouding van openbaar ministerie en politie tot de veiligheidsdiensten.

Met deze reeks van onderwerpen is reeds een structuur gegeven die een referentiekader voor de parlementaire controle biedt. Mede ter verbreding van dat kader vinden in het ontwerp nog enige andere onderwerpen een regeling. Deels betreft het hier materies waarvan regeling de mogelijkheden van een zelfstandige algemene maatregel van bestuur te boven zou zijn gegaan, deels betreft het onderwerpen waarvan een regeling eerst naderhand wenselijk is gebleken.

Van deze nieuwe onderwerpen mogen hier worden genoemd:

- de registratie van persoonsgegevens;
- de geheimhouding en het verschoningsrecht;
- het onderzoek van individuele klachten over het optreden van de diensten door een van de ministers onafhankelijke instantie;
- reisbeperkingen.

Wij menen dat met dit wetsontwerp, gezien de bijzondere aard van deze materie, de grenzen van de mogelijkheden die regeling bij de wet biedt, worden benaderd.

Het huidige bestel kent twee instituties, die in dit verband van groot belang zijn en die zich naar hun aard niet lenen voor regeling bij de wet.

In de eerste plaats moet hier de al genoemde vaste Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten uit de Tweede Kamer worden vermeld.

Voorts is hier bedoeld de MICIV, de Ministeriële Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, waarvan de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en, voorts, de Ministers van Binnenlandse Zaken, van Defensie en van Buitenlandse Zaken deel uitmaken. Zij dient tot waarborg dat het regeringsbeleid met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alle onderdelen daarvan in onderling verband omvat.

2. ARTIKELSGEWIJS

Hoofdstuk I. Inleidende bepalingen

Artikel 1. In dit betekenissenartikel wordt ter wille van de overzichtelijkheid en de wetssystematiek de omschrijving van een aantal in het wetsontwerp voorkomende begrippen gegeven. Gezien het grote belang van de politieke verantwoordelijkheid van de betrokken bewindslieden, zijn in dit artikel de voor de onderscheiden diensten en voor de coördinator verantwoordelijke ministers afzonderlijk vermeld.

Artikel 2. Dit artikel legt de hoofdregel vast dat de diensten bij de uitvoering van de hun toegewezen taak aan de wet zijn gebonden. De term «wet» heeft hier een ruime strekking; hij ziet op de wetten in het algemeen en niet louter op de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het vloeit overigens uit het systeem en de strekking van dit wetsontwerp voort dat geen andere instanties dan de in deze wet genoemde zich op het taakgebied van de diensten mogen begeven. Exclusief in de werking van het wetsontwerp ook in die zin, dat het inlichtingen- en veiligheidswerk geen andere taken omvat dan de erin vermelde. Dat de diensten hun werkzaamheden verrichten in ondergeschiktheid aan de betrokken minister kan wellicht een wat overbodige toevoeging schijnen. Zij beoogt echter buiten twijfel te stellen dat de diensten voor al de facetten hunner taakuitoefening onder de betrokken bewindsman vallen, die daarvoor op zijn beurt weer in volle omvang – politieke – verantwoording aan het parlement verschuldigd is.

Hoofdstuk II. De coördinatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Artikel 3. De betrokken ministers zijn ieder afzonderlijk verantwoordelijk voor het beleid dat zij ten aanzien van de aan hen ondergeschikte diensten voeren. Deze staatsrechtelijke regel staat niet in de weg aan een – door de aard van de aan de diensten opgedragen taken geboden – coördinatie tussen de ministers tot wier zorg het inlichtingen- en veiligheidswerk behoort omtrent het door hen te voeren beleid. Die door artikel 3 opgedragen onderlinge afstemming van het beleid vindt plaats in de eerder genoemde Ministeriële Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (MICIV).

Artikelen 4 en 5. De Minister-President, Minister van Algemene Zaken, heeft ter zake van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een tweeledige taak. Enerzijds is hij belast met de organisatie van de in artikel 3 bedoelde coördinatie van het beleid betreffende de diensten. Anderzijds is hij verantwoordelijk voor het functioneren van de Inlichtingendienst Buitenland. Beide taken worden strikt gescheiden gehouden. In zijn coördinerende taak wordt hij bijgestaan door de coördinator. Deze functionaris heeft een drieledige taak:

- Het voorbereiden van het onder artikel 3 bedoelde overleg, dat vooral betrekking zal hebben op de hoofdlijnen van het beleid en minder de concrete taakuitvoering door de diensten zal betreffen.
- De coördinatie van de uitvoering van de taken van de diensten. Met deze coördinatie van het «dagelijkse» optreden van de diensten is de

coördinator belast. In zijn kwaliteit van voorzitter van het – ambtelijke – Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland bevordert hij de nodige samenwerking.

– Door zijn coördinerend optreden is de coördinator bij uitstek aangewezen om aan de betrokken ministers voorstellen te doen betreffende de uitvoering van taken van de diensten.

De coördinator treedt op onder verantwoordelijkheid van de minister-president. Bij zijn taakuitoefening is hij gebonden aan diens aanwijzingen. Die hebben, daar zij in overeenstemming met de overige betrokken ministers moeten zijn gegeven, op zich zelf reeds een coördinerend karakter.

Artikelen 6 en 7. Voor een goede taakuitoefening van de coördinator is het noodzakelijk dat hij kan beschikken over alle gewenste inlichtingen en, voorts, dat hij zelf het initiatief kan nemen tot het geven van voor het beleid relevante informatie aan de betrokken ministers.

Hoofdstuk III. De diensten en hun taak

Artikel 8. De taak van de Binnenlandse Veiligheidsdienst is tweeledig. In de eerste plaats is hij belast met het verzamelen van gegevens omtrent activiteiten of beraamde activiteiten die een gevaar opleveren voor de democratische rechtsorde of de veiligheid van de staat. De wel zeer wezenlijke belangen die hier in het geding zijn vereisen dat de Regering tijdig, dat wil zeggen, zo spoedig mogelijk voordat de risico's actueel worden, daarvan op de hoogte wordt gesteld. Een te afwachtende houding tegenover de hier bedoelde activiteiten zou tot gevolg kunnen hebben dat de tijd voor het nemen van passende maatregelen daartegen gaat ontbreken. Over de gang van zaken met betrekking tot het optreden van de dienst zij hier nog opgemerkt dat deze dezelfde is en blijft als destijds door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken is meegedeeld aan de vaste Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De minister heeft toen opgemerkt (Bijlagen Handelingen II – 10 588, nr. 1, blz. 3 r.k) «dat de BVD zich op dit terrein zeer beperkt opstelt en dat door hem (de minister) ter zake aanwijzingen worden gegeven, en dat de vaststelling aan welke groepen de BVD aandacht dient te schenken slechts in concreto kan plaatsvinden onafhankelijk van de ontwikkelingen die zich op dit terrein voordoen, zodat nadere normen te dezen aanzien niet wel zouden zijn vast te stellen». Zoals uit de taakomschrijving blijkt, worden activiteiten waarom het hier gaat overigens door de belangen waarvoor zij een gevaar opleveren voldoende gekwalificeerd. Het gaat hier om activiteiten als sabotage-, spionage- en andere subversieve handelingen die voor de democratische rechtsorde en de staat bedreigend zijn.

De onder b genoemde taak is het meer preventieve complement op de eerste taak. Zij komt er eenvoudig gesteld op neer de kwetsbaarheid van de staat en de samenleving voor tegen hen gerichte bedreigende activiteiten zoveel mogelijk te beperken. Het gaat daarbij in de eerste plaats, en vooral, om de beveiliging van gegevens waarvan de geheimhouding van wezenlijk belang is voor de staat of voor zijn bondgenoten. Onder deze taak valt ook het optreden van de Binnenlandse Veiligheidsdienst bij de veiligheidsonderzoeken ter zake van de vervulling van vertrouwensfuncties. Met een repressieve bescherming alleen, zoals die wordt geboden door de artikelen 98 e.v. van het Wetboek van Strafrecht, kan hier niet worden volstaan, omdat met het enkel bekend worden van bepaalde gegevens de, gezien de aard van de in het geding zijnde belangen, hier in ieder geval te voorkomen schade al aangericht kan zijn. Daarom heeft de Binnenlandse Veiligheidsdienst tot taak de beveiliging van de gegevens, waarmee de onder a genoemde belangen gemoeid zijn, te bevorderen. Met de werkzaamheid van bepaalde onderdelen van het bedrijfsleven zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven vitale belangen gemoeid. De kwetsbaarheid

van de moderne hooggeïndustrialiseerde samenleving voor verstoringen van haar infrastructuur dwingt ertoe aan de beveiliging daarvan grote aandacht te blijven schenken. De Binnenlandse Veiligheidsdienst heeft daarbij een eigen taak.

In de tekst van artikel 8, onder b, is tot uitdrukking gebracht dat de Binnenlandse Veiligheidsdienst zijn beveiligingstaak steeds in overleg met de voor de desbetreffende sector van het overheidsapparaat of het bedrijfsleven verantwoordelijke minister behoort uit te oefenen. Mede in het belang van de gewenste democratische controle is ook in dit opzicht een nauwkeurige afbakening van de staatkundige verantwoordelijkheden gewenst.

Artikel 9. De taakomschrijving van de drie militaire inlichtingendiensten is geheel gelijk, met dien verstande dat de taak van elke dienst alleen geldt voor het eigen krijgsmachtdeel. Overigens kunnen bepaalde taken welke belang hebben voor de defensie als geheel aan één dezer diensten worden opgedragen. De in vergelijking met het vorige artikel wat meer uitgewerkte taakomschrijving is een gevolg van de tweeledige functie van de militaire inlichtingendiensten. Zij hebben een taak ten aanzien van de veiligheid van de krijgsmacht, welke, zij het wat specifiek, vergelijkbaar is met die van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Daarnaast hebben zij een operationele taak die direct samenhangt met de functie en het optreden van de krijgsmacht.

Artikel 10. De taakomschrijving van de Inlichtingendienst Buitenland moet noodzakelijkerwijs algemeen blijven, daar de door deze dienst te verzamelen gegevens uiteenlopende en wisselende doeleinden kunnen dienen. Dit artikel eist dat de werkzaamheden van deze dienst in het belang van de staat moeten zijn. Daarmee wordt tevens bedoeld op de belangen en waarden die in de Nederlandse staat en samenleving belichaamd zijn.

Hoofdstuk IV. Organisatie, werkwijze en beheer van de diensten

Artikel 11. Anders dan in de Regeling inzake de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, waarin voor iedere dienst- en veiligheidsdiensten, waarin voor iedere dienst aparte bepalingen inzake de organisatie, de werkwijze en het beheer van de diensten waren voorzien, zijn die bepalingen in dit wetsontwerp geconcentreerd. Dit verdient uit een oogpunt van duidelijkheid en wetssystematiek de voorkeur.

Voor alle diensten geldt dat zij bij de uitoefening van hun taken gegevens kunnen verkrijgen die niet alleen voor de betrokken verantwoordelijke minister, maar ook voor andere bewindslieden van belang kunnen zijn. Het tweede lid van artikel 11 geeft als hoofdregel dat de betrokken minister de daarvoor in aanmerking komende gegevens onverwijld aan de daarbij belang hebbende minister doorgeeft. Vooral voor de Inlichtingendienst Buitenland, waarvan de taakomschrijving, naar gezegd, niet in het bijzonder het beleidsressort van één minister regardeert, is dit voorschrift van belang. De door die dienst aan de onderscheiden ministeries ter beschikking gestelde gegevens zullen in de regel daar op hun waarde voor de beleidsvoering worden beoordeeld.

Artikel 12. Indien bepaalde soorten informatie regelmatig door andere ministeries en andere overheidsorganen en -diensten worden afgenomen, kan de weg door tussenkomst van de betrokken minister wel eens te omslachtig blijken, vooral wanneer het om informatie gaat waarvan de waarde mede door het actualiteitsgehalte wordt bepaald. Met het oog daarop voorziet dit artikel in de mogelijkheid van een duurzame machtiging aan het hoofd van een dienst tot het verschaffen van informatie aan andere belanghebbende ministers en overheidsorganen en -diensten.

Artikel 13. Deze bepaling ligt in het verlengde van de werkzaamheden van de coördinator. Een doeltreffend optreden van de diensten vergt dat zij elkaar zoveel mogelijk medewerking verschaffen, onder meer door het uitwisselen van gegevens.

Voor de verzekering van de doeltreffendheid van het optreden van de diensten kan het nodig zijn met daarvoor in aanmerking komende diensten van andere mogendheden samen te werken. Het tweede lid van dit artikel verleent de daartoe benodigde machtiging.

Artikel 14. De in dit artikel omschreven verplichtingen zijn inherent aan de aard van de werkzaamheden van de diensten. Ter vermijding van een mogelijk misverstand zij erop gewezen dat de onder a bedoelde geheimhoudingsplicht niet geldt tegenover de betrokken minister. Diens volledige staatkundige verantwoordelijkheid voor het optreden van een dienst vergt dat hij zonder restricties toegang heeft tot alle bij die dienst aanwezige informatie. De hier bedoelde verplichtingen beogen ook de bescherming van de ambtenaren van de diensten.

Artikel 15. De coördinator en de hoofden van de diensten moeten zich voor het verkrijgen van de voor hun werkzaamheden noodzakelijke gegevens kunnen wenden tot de daarvoor in aanmerking komende instanties en personen. Dit artikel, dat in de plaats treedt van de artikelen III, 3, derde lid, IV, 4 en V, 4 van de huidige regeling, geeft de hiervoor nodige legitimatie. In dit verband zij er, wellicht ten overvloede, op gewezen dat de in dit artikel toegekende bevoegdheid niet afdoet aan de toepasselijkheid van andere op de gevraagde gegevens betrekking hebbende bijzondere wettelijke voorschriften, zoals die betreffende het briefgeheim.

De hoofden van de militaire inlichtingen- en veiligheidsdiensten zullen de bevoegdheid tot het vragen van gegevens vooral nodig hebben in het kader van hun beveiligingstaak. Om doublures te vermijden is het nodig dat zij daarbij nauw overleg voeren met het hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst.

Artikel 16. De aard van de taakuitoefening door de diensten brengt mee dat zij de beschikking hebben over verzamelingen van persoonsgegevens met soms uiterst gevoelige gegevens. In het kader van de sterk gegroeide belangstelling voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer hebben ook de door de diensten gehouden verzamelingen persoonsgegevens de nodige aandacht gekregen. De voortschrijdende automatisering van administratieve bestanden maakt de vraag naar een regeling voor de door hen gevoerde verzamelingen van persoonsgegevens urgent.

Het zou denkbaar zijn geweest die regeling op te nemen in het kort geleden bij de Staten-Generaal ingediende ontwerp van Wet op de persoonsregistraties. Dit op het Eindrapport van de Staatscommissie bescherming persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties (de z.g. commissie-Koopmans) gebaseerde wetsontwerp heeft in beginsel een algemene strekking. De door de diensten gehouden persoonsregistraties zouden, met de nodige afwijkende regelingen, in theorie onder die wet kunnen worden gebracht.

Er zijn echter verschillende zwaarwegende argumenten die ervoor pleiten de regeling voor de door de diensten gehouden persoonsgegevens als *lex specialis* in dit wetsontwerp onder te brengen.

De commissie-Koopmans merkt met recht op dat enkele van de belangrijkste elementen uit de door haar ontworpen regeling, zoals het inzagerecht en de openbaarheid van de reglementen voor de gehouden bestanden van persoonsgegevens, slechts zouden kunnen functioneren ten koste van ernstige schade aan het werk van de betrokken diensten. De regeling voor

de door de diensten gehouden persoonsregistraties zou sterk moeten afwijken van de algemene regeling en zou daarom beter in de wettelijke regeling voor de diensten kunnen worden ondergebracht. Dan wordt ook het hoe en waarom van de bijzondere regeling voor de diensten in de juiste context geplaatst.

Ten slotte zij nog vermeld dat de totstandkoming en invoering van de Wet op de persoonsregistraties nog geruime tijd zal kunnen vergen. De brede en gedetailleerde opzet van die wet eist, naar de ervaringen bij haar voorbereiding reeds hebben geleerd, tal van nadere voorzieningen die niet meteen zijn te verwezenlijken. Het in de algemene wettelijke regeling opnemen van uitzonderingsregelingen zal haar nog verder compliceren en haar uiteindelijke totstandkoming verder vertragen. Daar staat tegenover dat de naar ons voorkomt nodige regeling van de door de diensten gevoerde verzamelingen van persoonsgegevens reeds nu bereikbaar is op grondslag van de hier voorgestelde wet.

Geheel in overeenstemming met de commissie-Koopmans (Eindrapport blz. 76) geven wij er op bovengenoemde gronden de voorkeur aan de regeling voor de door de diensten gehouden verzamelingen van persoonsgegevens bij en krachtens dit voorstel van wet uit te werken. Daarbij achten wij, evenmin als de commissie, het onverkort toepassen van de hoofdbeginselen van de door haar voorgestelde algemene regeling voor de bescherming van persoonsgegevens aanvaardbaar. In artikel 16 is dan ook een wat andere benadering gekozen. In het eerste lid wordt vooropgesteld dat de diensten alleen persoonsgegevens mogen vastleggen en aan derden verstrekken voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de in dit wetsontwerp omschreven taken. De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zal dus in algemene zin de werkingssfeer van de door diensten gehouden registraties afbakenen. Deze bepaling wordt in het derde lid nader uitgewerkt.

Het tweede lid onderwerpt het beheer van de door de diensten gehouden verzamelingen van persoonsgegevens aan daartoe vast te stellen reglementen. Daarin zullen de belangen van particulieren bij het gebruik van de omtrent hen verzamelde gegevens en de belangen van een goede taakuitoefening door de diensten tegen elkaar moeten worden afgewogen. Met het oog op die afweging is voorgeschreven dat de reglementen in overeenstemming met de Minister van Justitie, wie de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het bijzonder regardeert, moeten worden vastgesteld.

In het derde lid worden enkele meer inhoudelijke voorschriften voor de reglementen opgesomd. In de eerste plaats is bepaald dat de reglementen de doeleinden van de verzamelingen van persoonsgegevens waarop ze betrekking hebben, moeten omschrijven. Dit is een essentiële bepaling, daar zij diegenen die een verzameling van persoonsgegevens houden, dwingt zich er rekenschap van te geven of de opname van bepaalde gegevens, gelet op de taken van de desbetreffende dienst, noodzakelijk en toegelaten is. Zij leidt er bovendien toe dat het in het eerste lid gegeven voorschrift nader wordt geobjectiveerd.

Het voorschrift betreffende de geheimhouding dwingt in ieder geval ertoe, dat in de reglementen een nadere omschrijving wordt gegeven van de derden aan wie bij een dienst geregistreerde persoonsgegevens mogen worden doorgegeven. De kring van daarvoor in aanmerking komende derden wordt in het algemeen door dit wetsontwerp reeds afgebakend.

Met de aard van de door de diensten te verrichten werkzaamheden hangt samen dat particulieren geen recht van inzage kan worden verleend in de door een dienst gevoerde registraties. Dat impliceert dat op de beheerders de verplichting dient te rusten zelf naar behoren zorg te dragen voor de juistheid van de vastgelegde persoonsgegevens.

De in het derde lid gegeven opsomming van de vereisten waaraan de reglementen zullen moeten voldoen is niet uitputtend. Uiteraard zullen de

reglementen nadere voorschriften moeten bevatten over de organisatie en de wijze van het beheer van de registraties. Gezien echter de verscheidenheid in de registraties en de verschillen in gevoeligheid van de daarin vastgelegde gegevens achten wij het niet mogelijk daaromtrent algemene wettelijke voorschriften te geven.

De hier bedoelde registraties vallen in hoofdzaak in twee groepen uiteen: die welke door de diensten zelf worden aangehouden en die welke door de overeenkomstig artikel 18 aangewezen ambtenaren worden aangehouden. Het is in dit verband van belang dat de verzamelingen van persoonsgegevens die door de daartoe aangewezen ambtenaren van rijks- en gemeentepolitie en de ambtenaren belast met de grensbewaking in het kader van hun werkzaamheden ten behoeve van de Binnenlandse Veiligheidsdienst worden gevoerd, zorgvuldig gescheiden blijven van de registraties die zij ten behoeve van hun gewone taakuitoefening voeren.

Op deze registraties zal de Wet op de persoonsregistraties van toepassing zijn, tenzij daarvoor een bijzondere regeling geldt. De Regering overweegt namelijk voor de z.g. politieregisters ook een aparte wettelijke regeling te geven, die thans in een vergevorderd stadium van voorbereiding verkeert. De niet ten dienste van de uitvoering van de politietaak staande registraties zullen daar buiten blijven.

De verzamelingen van persoonsgegevens die door de overeenkomstig artikel 18 aangewezen ambtenaren worden gevoerd in het kader van de werkzaamheden welke zij voor de Binnenlandse Veiligheidsdienst verrichten, zullen, in overeenstemming met de doeleinden waarvoor zij worden gehouden, onder het regime van deze wet moeten vallen (artikel 16, vierde lid).

Uit artikel 16, eerste en derde lid, vloeit voort dat deze verzamelingen van persoonsgegevens strikt gescheiden moeten blijven van de andere bij de politie en de diensten, belast met de grensbewaking aanwezige registraties. De reglementen voor de registraties, waarop artikel 16 van toepassing is, zullen die compartimentering nader moeten uitwerken.

De in dit artikel en het volgende voorkomende begrippen hebben dezelfde inhoud als die welke daaraan in het ontwerp van Wet op de persoonsregistraties is gegeven.

Artikel 17. In de bestaande wetgeving ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals de Wet op de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag, en het Wetboek van Strafrecht, de artikelen 139a e.v., zijn voorzieningen getroffen die de diensten bevoegd maken de voor de uitvoering van hun taak nodige gegevens te verzamelen. Het is gewenst een soortgelijke bevoegdheid voor de diensten te scheppen om de nodige gegevens te kunnen verkrijgen uit verzamelingen van persoonsgegevens die onder de wetgeving op de persoonsregistraties zullen gaan vallen.

De opzet van dit artikel is in grote trekken analoog aan die van artikel 139a, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. De bevoegdheid van de diensten om zich tot de houder van een verzameling van persoonsgegevens te wenden is beperkt tot de in het eerste lid onder a en b omschreven gevallen. Voor de onder a bedoelde gevallen kan worden volstaan met een algemene omschrijving in de wet. De taak van de diensten bij de uitvoering van veiligheidsonderzoeken ter zake van de vervulling van een vertrouwensfunctie is uitvoerig geregeld in de al eerder genoemde Beschikking Antecedentenonderzoeken en de Beschikking Veiligheidsonderzoeken. Het is niet nodig hiervoor de constructie van een nadere bijzondere of algemene machtiging in te voeren. Dat is bij de onder b bedoelde gevallen wel gewenst. Indien de diensten met het oog op bepaalde werkzaamheden de toegang tot persoonsregistraties wensen, dienen zij daarvoor de machtiging van de betrokken minister en de Minister van Justitie te hebben. Die machtiging kan gelden voor bepaalde gevallen of bepaalde soorten van gevallen. Een algemene machtiging is hier niet gewenst, omdat steeds een

afweging in concreto van het belang van de desbetreffende werkzaamheid van de diensten en dat van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nodig is.

Het tweede lid strekt ertoe de toepasselijkheid van de voorschriften over de verstrekking van gegevens uit een persoonsregistratie op te heffen voor de verzoeken die ingevolge het eerste lid door een dienst worden gedaan. Deze bepaling is algemeen geformuleerd, omdat thans nog onvoldoende duidelijk is aan welke voorschriften de houder van een verzameling van persoonsgegevens onderworpen zal zijn. Die voorschriften zullen overigens, naar zich laat aanzien, kunnen verschillen al naar gelang de aard van de gehouden gegevens.

Het derde lid geeft een uitzonderingsbepaling voor de krachtens de Wet op de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag verzamelde justitiële gegevens. In het op artikel 13 van die wet gebaseerde Besluit inlichtingen justitiële documentatie van 23 september 1958 (Stb. 466) is reeds een bijzondere regeling getroffen voor de toegang van de diensten tot die gegevens.

Artikel 18. Dit artikel geeft een wettelijke grondslag aan de werkzaamheden die ambtenaren van politie en ambtenaren belast met grensbewaking ten behoeve van de Binnenlandse Veiligheidsdienst verrichten. Die werkzaamheden vormen een noodzakelijke aanvulling op de taakvervulling van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Hoewel er in het verleden wel bezwaren zijn geopperd tegen het opdragen van inlichtingen- en veiligheidswerkzaamheden aan politie- en andere ambtenaren – dat zou kunnen leiden tot een verwarring van functies en verantwoordelijkheden – menen wij dat de bestaande praktijk in dezen gehandhaafd moet blijven. Het alternatief, een aanmerkelijke uitbreiding van de effectieven van de diensten, is weinig aantrekkelijk en minder doelmatig.

Het bezwaren tegen de inschakeling van politie- en andere ambtenaren ten behoeve van de Binnenlandse Veiligheidsdienst zijn in de praktijk tot dusver gering gebleken, doordat aan het beginsel van een strikte scheiding tussen de verschillende werkzaamheden nauwkeurig de hand wordt gehouden. Op die praktijk bouwt artikel 18 voort: de verantwoordelijkheden voor de aanwijzing van de in aanmerking komende ambtenaren en voor hun optreden zijn nauwkeurig omschreven, zodat de parlementaire controle daarop voldoende verzekerd is. Zo heeft de Minister van Binnenlandse Zaken tegenover de Tweede Kamer meermalen verklaard verantwoordelijk te zijn voor het optreden van de hier bedoelde ambtenaren, voor zover dat plaatsvindt ten behoeve van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Overigens vindt het beginsel van de scheiding van werkzaamheden een nadere uitwerking in de artikelen 16 en 20.

Artikel 19. De ratio van deze bepaling is buiten twijfel te stellen dat alleen de voor een dienst verantwoordelijke minister bevoegd is nadere regels omtrent de organisatie, het beheer en de werkwijze van die dienst. Indien de betrokken minister verantwoordelijk is voor meer diensten, zoals het geval is bij de Minister van Defensie, houdt dit artikel ook de bevoegdheid in om de betrekkingen tussen de onder hen ressorterende diensten te organiseren. Deze kan hiervoor een functionaris aanwijzen en, bovendien, deze belasten met de beleidsadvisering binnen zijn departement en met zijn vertegenwoordiging in binnen- en buitenland. Eventuele taken van deze functionaris in relatie met diensten buiten zijn ministerie dienen te worden bepaald in overleg met de coördinator.

Hoofdstuk V. Bepalingen betreffende ambtenaren van of werkzaam ten behoeve van een dienst

Artikel 20. Hoewel het niet gebruikelijk is in een wettelijke regeling het ontbreken van bepaalde bevoegdheden vast te leggen, wordt hierop in dit artikel een uitzondering gemaakt. Die uitzondering is in dit ontwerp

gerechtvaardigd, omdat zij een bijzondere waarborg ervoor vormt dat de diensten binnen hun door de wet omschreven taakgebied blijven. De bepaling van het tweede lid accentueert dat ambtenaren die krachtens hun aanwijzing daartoe ten behoeve van de Binnenlandse Veiligheidsdienst optreden in die kwaliteit geen bevoegdheid als opsporingsambtenaar kunnen uitoefenen.

Artikel 21. In dit artikel vindt het verschoningsrecht van ambtenaren van een dienst een regeling. Ten aanzien daarvan doet zich een conflict voor tussen de belangen van de staatsveiligheid, die de geheimhouding van bepaalde bronnen of gegevens kunnen eisen, en het belang van de materiële waarheidsvinding in onder andere het burgerlijk en strafprocesrecht.

In het voetspoor van de conclusies van de advocaat-generaal bij HR 14 mei 1974, NJ 1974, 468, wordt in de – schaarse – literatuur over het verschoningsrecht het subjectieve verschoningsrecht van ambtenaren van een dienst in beginsel aanvaard: «de staatsveiligheid is een belang van zo primaire waarde, dat aan de bescherming daarvan prioriteit gegeven moet worden ten opzichte van de waarheidsvinding».⁶

Met de erkenning dat ambtenaren van een dienst in beginsel het verschoningsrecht toekomt, is geenszins uitgemaakt dat zij steeds van dat recht gebruik zullen moeten maken. Evenmin staat vast, waarover dat verschoningsrecht zich in een concreet geval behoort uit te strekken.

Wij zijn van oordeel dat de hier in het geding zijnde belangen beide van zo fundamenteel gewicht zijn dat niet verantwoord is bij de wet een onvoorwaardelijke keuze ten gunste van dat ene belang, nl. dat van de staatsveiligheid, te maken. In de zeer zeldzaam voorkomende gevallen waarin ambtenaren van een dienst als getuige worden opgeroepen zal van geval tot geval een afweging tussen de in het geding zijnde belangen moeten worden gemaakt. Daarbij zal moeten worden onderzocht of in concreto het belang van de staatsveiligheid inderdaad niet gedooft dat de betrokkene van zijn geheimhoudingsverplichting wordt ontheven, en indien dat antwoord niet eenduidig is, in hoeverre zijn geheimhoudingsplicht aan zijn getuigeplicht in de weg staat.

Om te verzekeren dat de afweging van de betrokken belangen met de nodige evenwichtigheid zal plaatsvinden is in het derde lid van artikel 21 bepaald dat ontheffing van de geheimhoudingsplicht door de betrokken minister en de Minister van Justitie gezamenlijk moet plaatsvinden.

Artikel 22. Het grondrecht van het vrijelijk verlaten van een land is in het internationale publiekrecht neergelegd in artikel 2, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 12, tweede lid, van het Internationale Verdrag inzake de burgerrechten en politieke rechten.⁷ Deze bepalingen houden in dat een ieder vrij is elk land, met inbegrip van het eigen land, te verlaten. De uitoefening van dit recht kan ingevolge deze bepalingen slechts aan beperkingen worden gebonden die bij de wet zijn voorzien en die nodig zijn in het belang van een aantal met name genoemde beperkingsgronden. Het genoemde artikel 2, tweede lid, van het Vierde Protocol vermeldt hier o.m. de veiligheid van het land, de openbare veiligheid en de voorkoming van strafbare handelingen.

De bestaande Grondwet bevat geen bepaling die betrekking heeft op de vrijheid van een ieder Nederland te verlaten. Een dergelijke bepaling is wel opgenomen in de Wet van 27 juni 1979 (Stb. 387), inhoudende dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de toelating, uitzetting etc. Bedoeld is hier artikel 1.2, vierde lid, van de nieuwe Grondwet, bepalende dat ieder het recht heeft het land te verlaten «behoudens in de gevallen bij de wet bepaald». Reisbeperkingen die het reizen naar en het verblijven in een bepaald land of bepaalde landen afhankelijk stellen van voorafgaande toestemming, dan wel in beginsel geheel verbieden, houden een beperking in op het recht het land te verlaten. Daarvoor zal derhalve een wettelijke basis moeten worden geschapen.

⁶ J. J. I. Verburg, Het verschoningsrecht van getuigen in strafzaken, diss. Leiden 1975, blz. 239–241.

⁷ Het Internationale Verdrag inzake de burgerrechten en politieke rechten (Trb. 1969, 99) is goedgekeurd bij Rijkswet van 24 november 1978 (Stb. 624).

Het is bij herhaling gebleken dat inlichtingendiensten van niet-democratisch geregeerde staten een hoge prioriteit toekennen aan de penetratie in de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de westerse democratieën. Zij laten geen middel onbeproefd om dat doel te bereiken. Dat betekent dat medewerkers van inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij een verblijf in die landen een aanzienlijk risico lopen. De mogelijkheid mag niet worden uitgesloten dat zij als zodanig bekend zijn. Juist door de aard van hun functie hebben zij toegang tot gegevens die van wezenlijk belang kunnen zijn voor de veiligheid van de staat en die van de bondgenoten. Bovendien kunnen zij de veiligheid van geheime medewerkers, van wier hulp de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij het verzamelen van gegevens gebruik maken, in gevaar brengen. De hier in het geding zijnde belangen wegen zo zwaar dat het reizen naar en het verblijf in de boven bedoelde landen van deze ambtenaren in beginsel niet kan worden toegestaan. De voor deze reisbeperking nodige wettelijke grondslag dient in deze wet te worden neergelegd.

De hier voorgestelde bepaling houdt een wettelijke beperking in voor het reizen naar en het verblijf in landen waar een feitelijke toestand van oorlog bestaat. Deze omschrijving laat in het midden of die oorlog met een andere mogendheid wordt gevoerd, dan wel of het om een binnenlandse oorlog gaat. Daarnaast kunnen bij Koninklijk besluit landen worden aangewezen, waarin het verblijf voor ambtenaren van de diensten onaanvaardbare risico's voor de veiligheid van de staat of gewichtige belangen van de staat oplevert. Van het in het eerste lid neergelegde verbod kan «Onze betrokken Minister», indien zich de in het tweede lid omschreven omstandigheden voordoen, ontheffing verlenen.

De bij dit artikel aangebrachte beperking op de vrijheid het land te verlaten is ook van toepassing op ambtenaren van politie die feitelijk werkzaamheden ten behoeve van de Binnenlandse Veiligheidsdiensten verrichten (artikel 24, derde lid) en op de coördinator en diens medewerkers (artikel 23).

Artikelen 23 en 24. In deze bepalingen wordt de algemene regeling voor de geheimhoudingsverplichting en het verschoningsrecht van ambtenaren van een dienst mede van toepassing verklaard op de coördinator en de aan hem ondergeschikte ambtenaren en op de ambtenaren die krachtens artikel 18 voor het verrichten van werkzaamheden ten behoeve van een dienst zijn aangewezen.

Wanneer de artikelen 11 en 12 worden toegepast, is het heel wel denkbaar dat ook andere ambtenaren dan zij die direct betrokken zijn bij de werkzaamheden van een dienst de beschikking krijgen over gegevens, waarvan de geheimhouding om redenen van staatsveiligheid van essentieel belang is. Voor zover het om die gegevens gaat, geldt ook ten aanzien van hen de in artikel 20 neergelegde geheimhoudingsverplichting en het verschoningsrecht.

Hoofdstuk VI. De samenwerking van het openbaar ministerie en de politie met de diensten

Artikel 25. De in het eerste en tweede lid van dit artikel genoemde personen krijgen bij de uitoefening van hun ambt of functie regelmatig kennis van feiten en gegevens die voor een inlichtingen- of veiligheidsdienst van belang zijn in verband met de goede uitoefening van de aan die dienst opgedragen taken. Het is niet gewenst dat deze ambtenaren daarvan rechtstreeks en zelfstandig mededeling doen aan de diensten. Om onduidelijkheden te vermijden – het gaat hier niet om ambtenaren die als medewerkers van de diensten zijn aangewezen – dient het verschaffen van informatie aan de diensten te worden gekanaliseerd. Artikel 25, eerste en tweede lid – het tweede lid sluit aan bij artikel 18, eerste lid – geeft de daarvoor nodige regeling.

De recente ervaringen met ernstige terroristische handelingen hebben het belang van een tijdige waarschuwing van de met de opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste organen over bepaalde ontwikkelingen in «het voorterrein» aangetoond. Dat geldt, uiteraard, ook voor activiteiten die op spionage en sabotage zijn gericht. In het belang van de preventie van zeer ernstige strafbare feiten is het noodzakelijk dat het openbaar ministerie op tijd actie kan ondernemen, indien zich gebeurtenissen voordoen die tot dergelijke feiten aanleiding kunnen geven. Daarop ziet het in het derde lid geregeld overleg.

Hoofdstuk VII. Behandeling van klachten

PARAGRAAF 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 26. In het algemeen raakt het optreden van de diensten particulieren slechts bij uitzondering rechtstreeks. In de eerste plaats is daarbij te denken aan het optreden van een dienst ter zake van de z.g. veiligheidsonderzoeken bij sollicitaties naar een vertrouwensfunctie, zoals dat thans is geregeld in de Beschikking Voorschriften betreffende het antecedentenonderzoek van 14 oktober 1969, Stct. 1969, 209, en de Beschikking veiligheids-onderzoeken van 10 mei 1976, Stct. 1976, 167. Beide beschikkingen berusten op het Algemeen Rijksambtenarenreglement en het Arbeidsovereenkomstenbesluit. Zij laten de uiteindelijke beslissing over de benoeming van de sollicitant over aan het tot aanstelling, dan wel tot indienstneming bevoegde gezag.

Daarnaast kan er sprake zijn van andere gedragingen van een dienst die een particulier raken. Meestal zal het dan gaan om feitelijke handelingen. Besluiten – al dan niet in schriftelijke vorm – van een dienst die een particuliere belanghebbende betreffen zullen hoogst zelden voorkomen.

In dit hoofdstuk wordt een voorziening geopend tegen de gedragingen van een dienst, niet zijnde beschikkingen in de zin van artikel 2 van de Wet Arob, die particulieren raken. Gelet op de aard van de werkzaamheden van de diensten is daarvoor een regeling getroffen die op enkele onderdelen afwijkt van de gewone administratieve bezwaarschriften- en beroepsprocedures. Het betreft hier een aanvullende voorziening, die eventuele andere, bij de gewone of administratieve rechter openstaande, rechtsgangen onverlet laat.

Voor de in dit hoofdstuk geregelde voorziening voor de behandeling van klachten van particulieren tegen het optreden van een dienst wordt een aparte commissie ingesteld. Die is in haar onderzoek volstrekt onafhankelijk. Voor zover haar instelling en optreden de tussenkomst van de Regering vergt, is de Minister van Justitie daarvoor aangewezen (vgl. de artikelen 27, derde lid, 28, tweede lid, 29 en 31, tweede lid).

Artikelen 27, 28 en 29. In deze artikelen worden de samenstelling, de benoeming en de organisatie van de commissie geregeld. De aard van de taak van de commissie levert een motief op om haar samen te stellen uit de Hoge Raad en de Raad van State. In de hoedanigheid van haar leden ligt een waarborg voor de kwaliteit van haar optreden. Dat is belangrijk, omdat tegen de mededelingen van de commissie geen nadere voorziening van administratieve rechtspraak openstaat (artikel 39).

Artikelen 30 en 31. Bepalingen van gelijke strekking zijn opgenomen in de hierboven genoemde Beschikking veiligheidsonderzoeken. Voor het archiefbeheer zullen dezelfde voorschriften van toepassing worden verklaard als in die Beschikking het geval is: het Besluit algemene secretariaat-aangelegenheden (Stb. 1980, 182) en het Beveiligingsvoorschrift II, 1961.

PARAGRAAF 2. KLACHTEN

Artikel 32. De in dit artikel gegeven omschrijving van de klachtbevoegdheid betreft in beginsel ieder handelen van een dienst. Om dat tot uitdrukking te brengen is gekozen voor de ruime term «optreden». Uit de bewoordingen «te zijnen aanzien» moet worden begrepen dat de gedragingen waarover wordt geklaagd rechtstreeks of zijdelings in verband zijn te brengen met de persoon van de klager. In de laatste zinsnede van het eerste lid van dit artikel is het aanvullende karakter van de hier geregelde voorziening tot uitdrukking gebracht.

Over de verhouding van de bevoegdheden van de commissie en de Nationale ombudsman zij het volgende opgemerkt. De hier voorgestelde regeling geeft een procedure die past bij de aard van de taken van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het is niet gewenst dat de ombudsman zich met zijn onderzoek begeeft op het terrein dat deze wet aan de commissie inruimt.

Omdat de strekking van beide voorzieningen grotendeels congruent is – alleen de uitwerking verschilt – hoeven zij niet naast elkaar te worden opengesteld. Met de uit een overlapping van bevoegdheden voortvloeiende onzekerheden is, overigens, degene die een klacht ter zake van het optreden van een dienst wil instellen, niet gediend. Om de klager zo spoedig mogelijk op het juiste spoor te brengen, bepaalt het tweede lid van artikel 32, dat de ombudsman de verzoeker, die een verzoek betreffende het optreden van een dienst te zijnen aanzien bij hem indient, naar de commissie verwijst. Deze bepaling vindt een vervolg in artikel 39, tweede lid, dat de ombudsman onbevoegd verklaart tot het instellen van een onderzoek naar het optreden van een dienst, waarover bij de commissie een klacht aanhangig is gemaakt of waarover de commissie zich heeft uitgesproken. De scheiding tussen de werkzaamheden van de commissie en die van de ombudsman wordt in artikel 40 afgerond: de ombudsman is ingevolge die bepaling niet bevoegd een onderzoek naar de gedragingen van de commissie als zodanig in te stellen.

Artikel 33. In dit hoofdstuk worden geen bijzondere eisen gesteld ten aanzien van de inhoud van de klacht. Zij zal aan één, voor de behandeling van de klacht essentiële voorwaarde moeten voldoen: uit het klachtschrift moet de identiteit van de klager blijken.

Artikel 34. In dit artikel zijn de rechten van de klager omschreven. Hij zal steeds, desgewenst door een raadsman bijgestaan, op een door de secretaris aangegeven tijdstip worden gehoord. Hij kan de commissie verzoeken door hem aangewezen derden te doen horen. Daarbij valt te denken aan personen die nadere inlichtingen kunnen geven over de te onderzoeken gedragingen van een dienst, of aan personen die mededelingen ten gunste van de klager kunnen doen. Het is aan de commissie overgelaten te beslissen of, en in hoeverre, zij door de klager genoemde personen zal horen. Het verzoek moet in redelijk verband staan met de inhoud van de klacht. In dit artikel is geen termijn genoemd waarbinnen de klager door de commissie zal worden gehoord. De denkbare verscheidenheid in de klachten naar aard en onderwerp maakt het voorschrijven van zo'n termijn ongewenst.

Artikel 35. Deze bepaling is geschreven in het belang van een zo doelmatig mogelijk onderzoek van de klachten.

Artikel 36. Dit artikel regelt de bevoegdheden van de commissie tegenover de betrokken ministers en diensten. Het tweede en derde lid verzekeren dat de commissie de beschikking kan krijgen over alle gegevens die zij voor het onderzoek van een klacht nodig heeft. De ruime omschrijving van deze

bepalingen maakt het evenwel nodig daaraan een beperking te verbinden voor de kennisneming van die gegevens door anderen dan de leden van de commissie en de secretaris. Die beperking geldt ook ten aanzien van de klager (artikel 34, vierde lid).

Artikel 37. Het is niet ondenkbaar dat bij de commissie klachten worden ingediend die klaarblijkelijk uit de lucht zijn gegrepen, het functioneren, mogelijk zelfs: het bestaan, van de diensten als zodanig betreffen, dan wel betrekking hebben op aangelegenheden die al zijn onderzocht. Om te voorkomen dat het effectief functioneren van de commissie door dergelijke kennelijk ongegronde of kennelijk niet-ontvankelijke klachten wordt belemmerd, geeft het wetsontwerp de voorzitter of plaatsvervangend voorzitter de bevoegdheid dergelijke klachten summier af te doen. Een uitputtende regeling voor de uitoefening van die bevoegdheid is niet te geven: de wetgever moet hier het nodige overlaten aan het inzicht van de voorzitter. In het tweede lid zijn enkele voor de hand liggende soorten van klachten opgesomd die steeds voor een summiere afdoening in aanmerking komen. Voor klachten over het optreden van een dienst bij een veiligheids-onderzoek staat een bijzondere procedure open. Een samenloop met de adviesprocedure naar aanleiding van bezwaarschriften tegen beslissingen over de vervulling van vertrouwensfuncties is ongewenst. Daarbij komt dat van een beslissing van de commissie ingevolge artikel 39 voor betrokkene geen nadere voorziening op de administratieve rechter openstaat; van een beslissing van het bevoegd gezag, gegeven na het advies van de advies-commissie inzake de veiligheidsonderzoeken, zal de betrokkene zich daarentegen wel tot de administratieve rechter kunnen wenden.

Artikel 38. Hoewel de instructie van een klacht aan een lid-rapporteur kan worden overgelaten is de uiteindelijke oordeelsvorming aan de voltallige commissie opgedragen. Van haar eindbeslissing doet zij de klager schriftelijk en gemotiveerd mededeling, zij het dat ook hier weer dezelfde beperking geldt als die, welke is genoemd in de artikelen 34, vierde lid, en 36, tweede lid.

De mededeling zal naar vorm en inhoud niet in strijd mogen komen met de in het tweede lid nog eens uitdrukkelijk genoemde belangen. De commissie is een ruime beoordelingsmarge gelaten bij het vaststellen van de conclusies die zij aan het onderzoek verbindt. Zij kan naar aanleiding daarvan de betrokken minister iedere aanbeveling doen die zij nuttig oordeelt. In sommige gevallen, bij voorbeeld wanneer de aanbevelingen de persoon van de klager betreffen, kan zij ook deze daarvan in kennis stellen. Het vierde lid noopt de betrokken minister aan de aanbevelingen van de commissie de nodige aandacht te schenken.

In deze context zij, wellicht ten overvloede, er nog op gewezen dat de hier voorgestelde procedure de burger een nadere waarborg tegen het optreden van de diensten beoogt te geven. Daarnaast blijft uiteraard de Tweede Kamer vrij met de haar ter kennis gebrachte klachten naar eigen goeddunken te handelen.

Artikelen 39 en 40. Het bijzondere karakter van de in dit hoofdstuk geregelde procedure verzet zich tegen het openstellen van een nadere voorziening van administratieve rechtspraak tegen de beslissingen van de commissie. Dat ook de ombudsman zich niet nader zal mogen uitspreken over de beslissingen van de commissie is hierboven reeds toegelicht.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
E. van Thijn

De Minister van Defensie,
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter

De Minister van Financiën,
A. P. J. M. M. van der Stee