

Vergaderjaar 1987-1988

20 224

Wijziging van de Ambtenarenwet 1929 betreffende verplichtingen met het oog op de staatsveiligheid in verband met reizen naar andere landen anders dan in de uitoefening van de functie.

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Naar aanleiding van vragen van het kamderlid Roethof over het bestaan van reisbeperkingen voor bepaalde categorieën ambtenaren (Handelingen II, 1976/1977, 1033 Aanslag), is in december 1977 een interdepartementale ambtelijke werkgroep gevormd. Deze werkgroep «Reisbeperkingen ambtenaren» bracht in maart 1979 haar eindrapport uit.

In mei 1982 is dit rapport door de ministerraad aanvaard en werd besloten voor bepaalde categorieën burgerpersoneel van het Ministerie van Defensie de plicht, inhoudend dat zij het voornemen tot het maken van een privé-reis naar bepaalde landen moeten melden te handhaven en deze voor de overige ambtenaren te doen vervallen. Vervolgens is dit rapport aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 17 mei 1982 (kamerstukken II, 1981/1982, 17 100 hfdst. VII, nr. 49), alwaar het rapport verder niet is behandeld. Ten gevolge hierop is dit wetsvoorstel tot stand gekomen. Het strekt ertoe een wettelijke basis te scheppen voor het opleggen van reisbeperkingen met betrekking tot privé-reizen aan bepaalde categorieën ambtenaren. Het heeft derhalve geen betrekking op reizen in de uitoefening van de functie.

Er kunnen twee soorten reisbeperkingen worden onderscheiden welke in het belang van de staatsveiligheid geboden kunnen zijn.

In de eerste plaats zijn er de reisbeperkingen in enge zin, deze vormen een inbreuk op het recht het land te verlaten en worden beheerst door artikel 2, vierde lid, van de Grondwet.

In de tweede plaats kennen wij reisbeperkingen in ruime zin; dit zijn beperkingen die weliswaar bovengenoemd recht niet aantasten, maar die wel een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer vormen omdat zij voor de ambtenaar verplichtingen inhouden met betrekking tot een voorgenomen reis in de privé-sfeer.

Dit wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op de tweede categorie van reisbeperkingen.

Eerdergenoemd rapport stelde eveneens voor aan militaire ambtenaren en ambtenaren die werkzaam zijn bij of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beperkingen op te leggen op het recht het land te verlaten.

Dit zal voor wat betreft de militaire ambtenaren gebeuren bij de Militaire Ambtenarenwet 1931. Voor wat betreft het personeel werkzaam bij of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zullen beperkingen worden opgelegd in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

(kamerstukken II, 1981/1982, 17 363). Deze wet, die een lex specialis vormt ten opzichte van deze regeling, houdt in dat het de bedoelde ambtenaren in beginsel niet is toegestaan voor privé-doeleinden te reizen naar of te verblijven in op grond van deze wet aangewezen landen. Het is bij herhaling gebleken dat de inlichtingendiensten van deze landen er zeer veel belang aan hechten om zo goed mogelijk geïnformeerd te zijn over alle voor hen relevante aspecten van de Westerse samenleving.

Voor de militaire ambtenaren en de ambtenaren die werkzaam zijn bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten dan wel feitelijk werkzaamheden ten behoeve van deze diensten verrichten, hebben, gezien de aard van de gegevens waarover deze ambtenaren kunnen beschikken, bij de afweging tussen het belang van de staatsveiligheid, waaronder tevens de bondgenootschappelijke veiligheid wordt verstaan, en het belang van de betreffende ambtenaren bij een onbeperkte uitoefening van het (grondwettelijk) recht om vrijelijk het land te verlaten, de nationale belangen de doorslag gegeven.

Het is duidelijk dat ook andere categorieën van ambtenaren en met name degenen die werkzaam zijn in een vertrouwensfunctie waarin zij toegang hebben tot gegevens waarvan de geheimhouding door het belang van de staatsveiligheid wordt geboden bij verblijf in bovenbedoelde landen een aanmerkelijk risico lopen dat de aandacht van de betreffende inlichtingendienst op hen wordt gericht waardoor de geheimhouding van deze gegevens in gevaar kan komen.

Ten aanzien van deze ambtenaren heeft bovenbedoelde belangenafweging tot de conclusie geleid dat de belangen van de Staat een dergelijke vergaande reisbeperking als die welke een inbreuk vormt op het recht het land te verlaten, niet kunnen rechtvaardigen.

Bovengenoemde belangenafweging heeft er echter wel toe geleid dat aan bepaalde categorieën van vertrouwensfunctionarissen die kennis kunnen nemen van zeer geheime of geheime gegevens betreffende de staatsveiligheid de minder verstrekkende reisbeperkingen moeten worden opgelegd. Vooralnog wordt dit alleen noodzakelijk geacht voor vertrouwensfunctionarissen die behoren tot het burgerpersoneel van het Ministerie van Defensie en kennis nemen van zeer geheime of geheime gegevens, alsmede op grond van NAVO-verplichtingen voor vertrouwensfunctionarissen bij andere ministeries die kennis nemen van gerubriceerde NAVO-gegevens.

Bij de verplichtingen genoemd in dit wetsvoorstel wordt dan met name gedacht aan de mogelijkheid om de betreffende ambtenaren – waaronder wegens het bepaalde in artikel 134 van de Ambtenarenwet 1929 hier mede worden begrepen degenen die op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam zijn – hun voornemen tot het reizen naar of verblijven in eerderbedoelde landen te doen melden.

Naar aanleiding hiervan kan de betrokken ambtenaar worden voorgelicht omtrent de veiligheidsrisico's welke aan zijn voorgenomen reis verbonden zijn en kan voorts na terugkomst van deze reis nog een gesprek met de ambtenaar plaatsvinden zodat, mocht naar aanleiding van dit gesprek blijken dat deze ambtenaar al dan niet bewust, in omstandigheden is geraakt die mogelijk een veiligheidsrisico inhouden, maatregelen ter beperking van de gevolgen kunnen worden getroffen.

Vanuit de verhouding tussen overheid en ambtenaar gezien is het opleggen van een verplichting tot het melden van een voorgenomen privé-reis, en het doen van verslag hierover na terugkeer van deze reis een inbreuk op artikel 10, eerste lid, van de Grondwet. In dit artikel wordt bepaald dat ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Hieruit volgt dat voor een regeling betreffende reisbeperkingen, een wettelijke basis dient te worden geschapen. Dit voorstel voorziet hierin. Een nadere uitwerking in de hierboven aangegeven zin zal worden gegeven bij algemene maatregel van bestuur. Een concept daarvoor is als bijlage ter informatie bijgevoegd.

Indien het voorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet 1929 ter zake van de uitoefening van grondrechten (kamerstukken II, 1985/86, 19 495) tot wet wordt verheven dient het onderhavige wetsvoorstel te worden aangepast. Hiertoe is artikel II opgenomen.

Bij de wijziging ter zake van de uitoefening van grondrechten worden de nieuwe artikelen 125a tot en met 125e ingevoegd en wordt in verband hiermee de verwijzing in artikel 126, eerste lid, naar «het voorgaande artikel» vervangen door een verwijzing in artikel 125; voorts komt de van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 133, eerste lid, in de laatste volzin van artikel 134, eerste lid, te vervallen.

Voor het onderhavige voorstel van wet betekent dit dat het voorgestelde artikel 125a verletterd dient te worden tot 125f en dat onderdeel B van artikel I kan vervallen aangezien de daarin voorgestelde wijziging van artikel 126 dan reeds is gerealiseerd. Indien de verwijzing naar artikel 133, eerste lid, in artikel 134 bij de wijziging ter zake van de uitoefening van grondrechten zal zijn vervallen zien wij ten slotte geen reden deze door middel van het onderhavige voorstel wederom op te nemen.

Het onderhavige voorstel is getoetst aan de hand van de beknopte vragenlijst die is opgenomen in de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregelen van bestuur, zoals vastgesteld door de Minister-President op 16 januari 1985. Daaruit is gebleken dat tegen het voorstel uit dereguleringsoogpunt geen bezwaar bestaat.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. P. van Dijk

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Minister van Defensie,
W. F. van Eekelen

Besluit van tot vaststelling van een regeling voor personeel in rijksdienst met betrekking tot reizen naar andere landen anders dan in de uitoefening van de functie

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Ministers van Binnenlandse Zaken en van Defensie

Overwegende dat het in het belang van de staatsveiligheid wenselijk is regelen te stellen met betrekking tot het door personeel dat uit hoofde van de functie toegang heeft tot gegevens welke als zeer geheim of geheim zijn gerubriceerd anders dan in de uitoefening van de functie reizen naar dan wel verblijven in andere landen;

Gelet op de artikelen 125f en 134, eerste lid, van de Ambtenarenwet 1929;

De Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van Onze Ministers van Binnenlandse Zaken en van Defensie van

hebben goedgebonden en verstaan:

Vast te stellen de navolgende bepalingen.

Artikel 1

1. De ambtenaren en degenen die op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht in dienst zijn van het Ministerie van Defensie in een vertrouwensfunctie waarin zij toegang hebben tot zeer geheime of geheime gegevens waarvan de kennisneming door niet-gerechtigden zeer ernstige of ernstige schade aan de staatsveiligheid kan veroorzaken, zijn verplicht van een, anders dan in de uitoefening van hun functie voorgenomen reis naar dan wel verblijf in de landen aangewezen op grond van artikel 21, eerste lid, onder b, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Stb.) mededeling te doen aan Onze Minister van Defensie of aan een door deze aan te wijzen ambtenaar.

2. De ambtenaren en degenen die op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht in dienst van het Rijk zijn in een vertrouwensfunctie waarin zij toegang hebben tot gegevens die op grond van het NAVO-beveiligingsvoorschrift op overeenkomstig niveau als zeer geheim of geheim als bedoeld in het eerste lid zijn gerubriceerd, zijn verplicht om van een anders dan in de uitoefening van hun functie voorgenomen reis naar, dan wel verblijf in de landen, genoemd in dat voorschrift, mededeling te doen aan onze Minister, hoofd van het betrokken ministerie, of aan een door deze aan te wijzen ambtenaar.

3. De leden 1 en 2 zijn niet van toepassing op personen bedoeld in artikel 21 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Artikel 2

De personen, bedoeld in artikel 1, eerste en tweede lid, zijn verplicht na terugkomst van hun reis hierover verslag uit te brengen aan Onze Minister, hoofd van het betrokken ministerie, of een door hem aangewezen ambtenaar.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

De Minister van Defensie,

NOTA VAN TOELICHTING

In het belang van de staatsveiligheid, waaronder tevens de bondgenootschappelijke veiligheid wordt verstaan, gelden voor militairen beperkingen op het recht het land te verlaten in die zin dat het hun in het algemeen verboden is voor privé-doeleinden naar of door bepaalde landen te reizen.

Deze beperkingen zijn vastgelegd in het besluit van de Minister van Defensie van 23 maart 1984, nr. PP83/018/1307.

Voor het burgerpersoneel dat werkzaam is bij het Ministerie van Defensie is momenteel een ministeriële beschikking van 3 juli 1984, nr. PB84/1522/3254, van kracht op grond waarvan deze werknemers hun voornemen tot het maken van een privéreis naar of door een der landen die in deze beschikking worden genoemd ten minste één maand voor de aanvang hiervan dienen te melden aan hun hoofd van dienst. Het is namelijk gebleken dat de inlichtingendiensten van deze landen een hoge prioriteit hechten aan het verkrijgen van gegevens betreffende de wijze van optreden van de krijgsmacht, procedures, mogelijkheden van wapens en wapensystemen etc.

Het burgerpersoneel dat werkzaam is bij het Ministerie van Defensie zal niet in dezelfde mate als het militaire personeel kennis dragen van gegevens waarvan de geheimhouding in het belang van de staatsveiligheid geboden is.

Niettemin behoren tot dit personeel vertrouwensfunctionarissen die uit hoofde van hun functie toegang hebben tot NAVO-gegevens en nationale (zeer) geheime militaire gegevens. Deze vertrouwensfunctionarissen lopen, ten opzichte van vertrouwensfunctionarissen die bij andere departementen werkzaam zijn waar in het algemeen geen kennis kan worden genomen van dergelijke militaire gegevens, een verhoogd risico om bij verblijf in bepaalde landen de aandacht van de betreffende inlichtendiensten op zich te richten.

Om deze reden achten wij het gewettigd om vertrouwensfunctionarissen die werkzaam zijn bij het Ministerie van Defensie en die zeer geheime en/of geheime stukken behandelen een meldingsplicht op te leggen.

Met het criterium genoemd in artikel 1, eerste lid, inzake de toegang tot zeer geheime en/of geheime gegevens is aansluiting gezocht aan dat voor de rubricering van dergelijke gegevens op grond van het Beveiligingsvoorschrift-II 1961 (besluit van de minister-president van 26 september 1961, AC nr. 143715).

Door een wijziging van de Ambtenarenwet 1929 wordt de wettelijke basis geschapen die op grond van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet voor het opleggen van dit soort reisbeperkingen is vereist. Deze algemene maatregel van bestuur is een nadere uitwerking hiervan.

De in dit besluit neergelegde meldingsplicht strekt ertoe iedere ambtenaar die daarvoor in aanmerking komt te kunnen voorlichten omtrent de veiligheidsrisico's welke aan zijn voorgenomen reis zijn verbonden.

Het voorschrift gesteld in artikel 2 van dit besluit dient ertoe om eventuele gebeurtenissen die tijdens de reis hebben plaatsgevonden en die mogelijkerwijs een veiligheidsrisico inhouden ook als deze door de betrokken ambtenaar wellicht niet als zodanig zijn onderkend, ter kennis van het bevoegde gezag te doen komen zodat maatregelen ter beperking van de gevolgen getroffen kunnen worden.

Voor vertrouwensfunctionarissen die werkzaam zijn bij andere ministeries achten wij het invoeren van reisbeperkingen in beginsel niet noodzakelijk temeer daar niet is gebleken dat het feit dat momenteel bij de andere departementen voor de daar werkzame vertrouwensfunctionarissen geen reisbeperkingen meer gelden, tot problemen heeft geleid. Het lijkt niet goed te verdedigen om voorschriften op dit gebied te maken, waar deze thans niet bestaan.

Wel geldt voor vertrouwensfunctionarissen die kennis nemen van geclassificeerde NAVO-gegevens op grond van het NAVO-beveiligingsvoorschrift het voorschrift dat zij worden voorgelicht omtrent de veiligheidsaspecten die verbonden zijn aan een reis naar of door de in dit voorschrift bedoelde landen. Ten einde deze voorlichting mogelijk te maken zal ook voor deze ambtenaren een meldingsplicht als bovengenoemd moeten gelden. Deze is neergelegd in het tweede lid van artikel 1.

Het derde lid van artikel 1 zondert personeel dat werkzaam is bij of ten behoeve van een inlichtingen- of veiligheidsdienst van de werking van dit besluit uit, aangezien voor dezen bij de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een afzonderlijke regeling is getroffen welke beperkingen op het recht het land te verlaten inhoudt.

Ten aanzien van de dereguleringsstoetsing kan worden verwezen naar hetgeen hieromtrent is opgemerkt in de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet 1929.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

De Minister van Defensie,