

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:4331
Datum uitspraak	18 december 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 januari 2018 heeft de minister geweigerd om [appellant] een verklaring van geen bezwaar (hierna: vvgb) af te geven.

Volledige tekst

201901582/1/A3.

Datum uitspraak: 18 december 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Amsterdam,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 29 januari 2019 in zaak nr. 18/4763 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, thans: de minister voor de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

Procesverloop

Bij besluit van 4 januari 2018 heeft de minister geweigerd om [appellant] een verklaring van geen bezwaar (hierna: vvgb) af te geven.

Bij besluit van 21 juni 2018 heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 januari 2019 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 september 2019, waar [appellant], bijgestaan door mr. J. Ruijs, advocaat te Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. J.G. Udo en mr. drs. M.E. Nijmeijer, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Omdat [appellant] op de luchthaven Schiphol wilde gaan werken, heeft Schiphol [appellant] op 7 juli 2017 bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: AIVD) aangemeld voor een veiligheidsonderzoek in verband met de vervulling van een vertrouwensfunctie. Uit dat veiligheidsonderzoek is gebleken dat [appellant] van 9 november 2015 tot 29 juni 2017 in Suriname verbleef. Omdat de AIVD geen samenwerkingsrelatie heeft met de inlichtingen- en veiligheidsdienst van Suriname, kan de AIVD met die dienst geen persoonsgegevens uitwisselen. De benodigde gegevens voor het veiligheidsonderzoek konden om die reden niet worden verkregen. De minister heeft daarom geweigerd [appellant] een vvgb af te geven. De rechtbank heeft de besluiten van de minister rechtmatig geacht.

Het hoger beroep

2. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister mocht weigeren een vvgb aan hem af te geven. Volgens [appellant] valt hij onder de uitzondering van artikel 3, derde lid, van de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken (hierna: Bvo). Weliswaar verbleef hij niet vanwege studie, stage of werk in Suriname, maar omdat het artikel geen limitatieve opsomming bevat, is dat onvoldoende aanleiding om hem de vvgb te weigeren. Verder blijkt uit de toelichting van de Bvo dat degene die wordt onderworpen aan een veiligheidsonderzoek, ten minste de helft van de totale onderzoeksperiode van in dit geval acht jaar in Nederland dient te zijn geweest dan wel in een land met een inlichtingen- en veiligheidsdienst waarmee wel wordt samengewerkt. Omdat hij slechts twintig maanden in Suriname is geweest en de rest in Nederland, had de minister zijn verblijf in Suriname niet mogen tegenwerpen, aldus [appellant].

Wettelijk kader

3. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage. Deze maakt deel uit van de uitspraak.

Beoordeling van het hoger beroep

4. De AIVD onderzoekt, nadat de werkgever een persoon voor een veiligheidsonderzoek heeft aangemeld, of aan de betrokkene een vvgb kan worden afgegeven. Op grond van artikel 8 van de Wet veiligheidsonderzoeken kan een vvgb worden geweigerd, indien onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen of indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om daar een oordeel over te geven. In artikel 3, tweede lid, van de Bvo, die op 1 maart 2018 in werking is getreden en dus ten tijde van het besluit op bezwaar van toepassing was, en de toelichting daarop heeft de minister uiteengezet wanneer daarvan sprake is. Zo wordt in beginsel een periode langer dan zes maanden aaneengesloten verblijf buiten Nederland en binnen de beoordelingsperiode van het veiligheidsonderzoek, aangemerkt als een ontbrekende periode. Indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft opgeleverd doordat de betrokkene en/of diens partner voorafgaande aan het veiligheidsonderzoek gedurende de beoordelingsperiode, in dit geval acht jaar, buiten Nederland heeft verbleven, zijn er onvoldoende waarborgen aanwezig. Dat kan het geval zijn indien het voor de AIVD niet mogelijk is om over de ontbrekende periode voldoende gegevens over de betrokkene en/of diens partner te verkrijgen, wegens het ontbreken van een samenwerkingsrelatie op het gebied van veiligheidsonderzoeken met een inlichtingen- en veiligheidsdienst van het land

waar de betrokkene en/of diens partner heeft verbleven.

Ondanks een ontbrekende periode kan alsnog een vvgb worden afgegeven, indien er toch voldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen, zo volgt uit artikel 3, derde lid, van de Bvo. Bij die beoordeling dient de minister het algemene belang van de nationale veiligheid af te wegen tegen het persoonlijke belang van de betrokkene bij het kunnen uitoefenen van de vertrouwensfunctie. Bij die belangenafweging komt de minister beslissingsruimte toe, waarbij hij rekening houdt met de in artikel 3, derde lid, van de Bvo genoemde factoren. Uit de toelichting van de Bvo volgt dat de minister bij een dergelijke beoordeling vereist dat de betrokkene en/of diens partner ten minste gedurende de helft van de beoordelingsperiode, in dit geval vier jaar, in Nederland heeft verbleven of in een land met een inlichtingen- of veiligheidsdienst waarmee Nederland samenwerkt. Daarbij geldt dat verifieerbare informatie dient te worden aangeleverd. Volgens artikel 3, derde lid, aanhef en onder b, van de Bvo, moet in aanmerking worden genomen of het verblijf verband houdt met werk, stage of studie. De toelichting stelt dat het verblijf in het buitenland in beginsel verband dient te houden met een plaatsing door de Nederlandse overheid, werkzaamheden voor in Nederland gevestigde bedrijven of studie, stage, vrijwilligerswerk of werkzaamheden voor een internationale organisatie of betrouwbare niet-gouvernementele organisatie. Indien sprake is van bijvoorbeeld een studie of een stage, zo heeft de minister ter zitting toegelicht, kan informatie bij de onderwijsinstelling of stageplaats worden opgevraagd. Daarbij is van belang dat gegevens kunnen worden geverifieerd. Niet is uitgesloten dat een situatie die niet verband houdt met werk, een studie of een stage zoals in de toelichting is genoemd ook onder de uitzonderingscategorie kan vallen, mits deze situatie daarmee op één lijn is te stellen en de gegevens verifieerbaar zijn, zo heeft de minister ook toegelicht. De Afdeling komt deze toelichting niet onredelijk voor.

4.1. De minister heeft toegelicht dat de AIVD bij een veiligheidsonderzoek zich inspant om bij andere inlichtingen- en veiligheidsdiensten gegevens op te vragen, indien de betrokkene in het buitenland is geweest. De AIVD gaat daarvoor samenwerkingsrelaties aan indien die diensten voldoende professioneel en betrouwbaar zijn, democratisch zijn ingebed in hun landen en de mensenrechten in hun landen worden geëerbiedigd. De Surinaamse inlichtingen- en veiligheidsdienst voldoet niet aan de eisen en volgens de AIVD is samenwerking met de Surinaamse inlichtingen- en veiligheidsdienst daarom onwenselijk. De AIVD heeft om die reden geen gegevens van [appellant] in Suriname kunnen opvragen. Daarom zijn er volgens de minister onvoldoende gegevens beschikbaar over de betrouwbaarheid van [appellant] en heeft de minister afgifte van een vvgb geweigerd.

4.2. Het veiligheidsonderzoek is ingesteld voor inwerkingtreding van de Bvo waar [appellant] zich op heeft beroepen. Op grond van artikel 6 van de Bvo is de oude beleidsregel, de Beleidsregel beoordelingsperiodes en onvoldoende gegevens veiligheidsonderzoeken, op de aanvraag van [appellant] van toepassing, tenzij toepassing van de nieuwe beleidsregel voor hem gunstiger is.

[appellant] heeft gedurende een periode van twintig maanden in Suriname verbleven. Volgens zowel de oude als de nieuwe beleidsregel levert dit een grond op om de vvgb te weigeren. Op grond van artikel 3, derde lid, van de Bvo kunnen er in afwijking hiervan desondanks voldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen, waarbij rekening wordt gehouden met een aantal in dat artikellid genoemde factoren, zoals onder andere de vraag of het verblijf samenhangt met studie, stage of werk. Daarvan is hier geen sprake. [appellant] heeft niet toegelicht waarom zijn verblijf in Suriname

op één lijn gesteld zou moeten worden met een verblijf om één van die drie redenen. Dat hij, zo volgt uit de zittingsaantekeningen van de griffier bij de rechtbank, verliefd was geworden op een in Suriname wonende vrouw en vervolgens in Suriname heeft verbleven zonder werk te verrichten, levert geen vergelijkbare situatie op. Hij heeft ook geen andere omstandigheden naar voren gebracht of verifieerbare informatie aangeleverd op grond waarvan het oordeel gerechtvaardigd is dat de minister hem wel een vvgb had moeten afgeven. Dat hij meer dan de helft van de tijd van de beoordelingsperiode van acht jaar in Nederland is geweest, betekent niet zonder meer dat de minister hem een vvgb dient af te geven. Bij een verblijf van meer dan de helft van die tijd in een land waar de AIVD geen samenwerkingsrelatie heeft met de inlichtingen- en veiligheidsdienst, wordt immers nooit een vvgb afgegeven. Bij een korter verblijf dient, aldus de toelichting op de Bvo, aan de hand van verifieerbare informatie te worden getoetst aan de in artikel 3, derde lid, van de Bvo vermelde factoren, wat de minister heeft gedaan. Dat volgens [appellant] informatie kon worden opgevraagd bij familie en vrienden, laat onverlet dat informatie van dergelijke personen, hoe betrouwbaar die personen volgens [appellant] ook zijn, niet te verifiëren is voor de AIVD, en dat deze personen niet onafhankelijk zijn. De rechtbank heeft gezien het voorgaande terecht geoordeeld dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de Bvo niet van toepassing is op de aanvraag van [appellant], omdat hij niet aan de voorwaarden voldoet van het in artikel 3, derde lid, daarvan geformuleerde uitzonderingsbeleid. Toepassing van de Bvo levert voor hem geen gunstiger resultaat op. Voorts heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat bij toepassing van de oude beleidsregel de minister mocht weigeren [appellant] een vvgb af te geven. Daarbij heeft minister terecht zwaar gewicht toegekend aan het feit dat de vvgb is aangevraagd in verband met tewerkstelling op de luchthaven Schiphol en dat de veiligheidvereisten aldaar een strenge screening rechtvaardigen. De omstandigheid dat [appellant] eerder, vóór zijn verblijf in Suriname, voor dezelfde werkzaamheden wel een vvgb heeft gekregen en van die werkzaamheden naar hij stelt afhankelijk is voor zijn broodwinning, behoefde de minister gelet daarop niet tot een andere afweging te brengen. Het betoog faalt.

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, griffier.

w.g. Sevenster w.g. De Vries
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 december 2019

582-857.

BIJLAGE

Wet veiligheidsonderzoeken

Artikel 7

1. Alvorens een verklaring wordt afgegeven of geweigerd, wordt ten aanzien van de betrokken persoon door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst een veiligheidsonderzoek ingesteld.
2. Het veiligheidsonderzoek omvat het instellen van een onderzoek naar gegevens die uit het oogpunt van de nationale veiligheid van belang zijn voor de vervulling van de desbetreffende vertrouwensfunctie. Hierbij wordt uitsluitend gelet op:
 - a. justitiële en strafvorderlijke gegevens als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en gegevens als bedoeld in de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES alsmede van gegevens als bedoeld in de Wet politiegegevens en van gegevens verwerkt in het kader van de uitvoering van de politietaak op Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
 - b. gegevens betreffende deelneming of steunverlening aan activiteiten die de nationale veiligheid kunnen schaden;
 - c. gegevens betreffende lidmaatschap van of steunverlening aan organisaties die doeleinden nastreven, dan wel ter verwezenlijking van hun doeleinden middelen hanteren, die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde;
 - d. gegevens betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen.

Artikel 8

Een verklaring kan slechts worden geweigerd, indien onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen of indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om daarover een oordeel te geven.

Beleidsregel beoordelingsperiodes en onvoldoende gegevens veiligheidsonderzoeken [geldig tot 1 maart 2018]

Artikel 2

1. De gegevens betreffende de betrokkene die in aanmerking worden genomen zijn afhankelijk van het type veiligheidsonderzoek. Bij een A veiligheidsonderzoek worden in beginsel de gegevens over een periode van tien jaar direct voorafgaande aan de aanmelding beoordeeld, bij een B of C veiligheidsonderzoek in beginsel over een periode van acht jaar.

[...]

Artikel 3

Het weigeren van een verklaring, bedoeld in artikel 8 van de wet, en het intrekken van een verklaring, bedoeld in artikel 10 van de wet, kan plaatsvinden:

- a. indien de betrokkene en/of diens partner direct voorafgaand aan de aanmelding voor een veiligheidsonderzoek of aan de start van het hernieuwde veiligheidsonderzoek niet gedurende een aaneengesloten periode van respectievelijk tien dan wel acht jaar (voor betrokkene) of vijf jaar (voor de partner van betrokkene) in Nederland verbleef en

b. het voor de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst niet mogelijk is over de ontbrekende periode, wegens het niet aanwezig zijn van een daartoe geëigende samenwerkingsrelatie op het gebied van veiligheidsonderzoeken met een collega-dienst van het land of de landen waar de betrokkene en/of diens partner verblijf heeft gehouden, voldoende gegevens over de betrokkene en/of diens partner te verkrijgen.

Beleidsregel veiligheidsonderzoeken [in werking getreden met ingang van 1 maart 2018]

Artikel 2. Beoordelingsperiodes

1. Bij een veiligheidsonderzoek op niveau A worden de gegevens over in beginsel een periode van tien jaar direct voorafgaande aan de aanmelding van de betrokkene voor het veiligheidsonderzoek beoordeeld. Bij een veiligheidsonderzoek op niveau B geldt in beginsel een periode van acht jaar. [...]

Artikel 3. Onvoldoende gegevens

[...]

2. Het weigeren van een verklaring als bedoeld in artikel 8 van de wet en het intrekken van een verklaring als bedoeld in artikel 10 van de wet, kan voorts plaatsvinden indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft opgeleverd om een oordeel te geven of sprake is van voldoende waarborgen dat betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen, doordat:

a. de betrokkene en/of diens partner direct voorafgaande aan het veiligheidsonderzoek gedurende de in artikel 2 bedoelde beoordelingsperiode buiten Nederland heeft verbleven; en

b. het voor de AIVD dan wel de MIVD niet mogelijk is over de ontbrekende periode voldoende gegevens over de betrokkene en/of diens partner te verkrijgen, wegens het ontbreken van een daartoe geëigende samenwerkingsrelatie met de collegadienst van het land of de landen waar de betrokkene en/of diens partner heeft verbleven.

3. In afwijking van het tweede lid kan bij een ontbrekende periode alsnog sprake zijn van voldoende waarborgen dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal vervullen. Daarbij wordt rekening gehouden met de volgende factoren:

a. de bestemming(en);

b. of het verblijf of de verblijven verband houden met studie, stage of werk in het buitenland;

c. de duur en de frequentie van het verblijf of de verblijven;

d. de kwetsbaarheid van de specifieke functie.

Artikel 6

Ten aanzien van veiligheidsonderzoeken die zijn ingesteld vóór de inwerkingtreding van deze beleidsregel blijven de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken Defensie respectievelijk de Beleidsregel justitiële gegevens veiligheidsonderzoeken en de Beleidsregel beoordelingsperiodes en onvoldoende gegevens veiligheidsonderzoeken van toepassing, tenzij de toepassing van deze beleidsregel voor betrokkene gunstiger is.

Toelichting op de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken

Artikel 3 Onvoldoende gegevens

[...]

Tweede lid

In beginsel wordt een periode van minimaal zes maanden aaneengesloten verblijf buiten Nederland binnen de beoordelingsperiode van het betreffende veiligheidsonderzoek aangemerkt als een ontbrekende periode. Dit vloeit voort uit het feit dat verblijven van korter dan zes maanden veelal verband houden met studie, stage of vrijwilligerswerk in het buitenland. Bij een periode korter dan zes maanden in een land zoals bedoeld in de toelichting bij het derde lid onder a, kan ook sprake zijn van een ontbrekende periode. Ten aanzien van de ontbrekende periode geldt dat op de AIVD en de MIVD een inspanningsverplichting rust om binnen de grenzen van het redelijke datgene te doen wat nodig is om de voor een verantwoorde oordeelsvorming benodigde gegevens over een betrokkene te verkrijgen. De inspanningsverplichting bestaat eruit dat door de AIVD en de MIVD in het concrete geval wordt bezien of er een samenwerkingsrelatie met de desbetreffende buitenlandse collegadienst ten aanzien van het uitwisselen van persoonsgegevens bestaat, en daar waar mogelijk uitvoering aan te geven. Een daartoe geëigende samenwerkingsrelatie kan alleen aan de orde zijn met diensten van landen die aan de naleving van mensenrechten de vereiste prioriteit geven en waar geen vraagtekens kunnen worden gezet bij de professionaliteit, de betrouwbaarheid en de democratische inbedding van de dienst in het betreffende land. Deze criteria zijn tevens beschreven in Toezichtsrapport 22A van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Indien geen sprake is van een samenwerkingsrelatie met een collegadienst, wordt de verklaring in beginsel geweigerd en/of ingetrokken omdat het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft opgeleverd om vast te stellen dat voldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Gelet op artikel 15 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 kunnen de AIVD en de MIVD geen overzicht verstrekken van de collegadiensten waarmee in het kader van veiligheidsonderzoeken (persoons)gegevens worden uitgewisseld.

Derde lid

Uitgangspunt is dat het beschermen van de nationale veiligheid eraan in de weg staat dat een verklaring wordt afgegeven indien het veiligheidsonderzoek, wegens een verblijf buiten Nederland, onvoldoende gegevens heeft opgeleverd om een oordeel te geven of sprake is van voldoende waarborgen dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. In een beperkt aantal gevallen kan echter van dit uitgangspunt worden afgeweken. De bevoegdheid af te wijken van het tweede lid vloeit voort uit de wens aansluiting te zoeken bij de praktijk dat personen in het kader van werk, studie of toerisme (van henzelf, een partner of een ander familielid) steeds vaker een periode in het buitenland verblijven. Bij de uitoefening van deze afwijkingsbevoegdheid wordt geen afbreuk gedaan aan de bescherming tegen veiligheidsrisico's die de wet beoogt. Daarbij geldt telkens dat betrokkene en/of diens partner ten minste gedurende de helft van de beoordelingsperiode in Nederland dient te hebben verbleven, dan wel in een land waarmee de AIVD of de MIVD een samenwerkingsrelatie onderhoudt. Voor het overige gedeelte van de beoordelingsperiode geldt dat verifieerbare informatie dient te worden aangeleverd.

Bij de beantwoording van de vraag of, in afwijking van het tweede lid, een verklaring kan

worden verstrekt, zijn de volgende factoren van belang:

Ad. a. De bestemming(en): er wordt rekening gehouden met het land of de landen waar de betrokkene of diens partner heeft verbleven. Daarbij wordt in het bijzonder gelet op de landen die onder de aandacht van de AIVD en/of de MIVD staan en landen of gebieden van landen waar een gewapend conflict is. Ten aanzien van de betrokkene bij het ministerie van Defensie wordt in het bijzonder gelet op landen, genoemd in het Besluit van 22 september 1997, houdende aanwijzing risicolanden defensiepersoneel (Stb. 1997, nr. 449). Ten aanzien van de betrokkene bij de AIVD en de MIVD wordt in het bijzonder gelet op landen, genoemd in de Regeling aanwijzing risicolanden van 4 juli 2003 (Stct. 15 juli 2003, nr.133).

Ad. b. Of het verblijf of de verblijven verband houden met studie, stage of werk in het buitenland: het verblijf in het buitenland dient in beginsel verband te houden met een plaatsing door de Nederlandse overheid, werkzaamheden voor in Nederland gevestigde bedrijven of studie, stage, vrijwilligerswerk of werkzaamheden voor een internationale organisatie of betrouwbare niet-gouvernementele organisatie. Daarbij is van belang dat gegevens kunnen worden geverifieerd.

Ad. c. Duur en frequentie van het verblijf of de verblijven: er wordt rekening gehouden met de duur en frequentie van het verblijf of de verblijven.

Ad. d. Kwetsbaarheid van de specifieke functie: er wordt rekening gehouden met de mate waarin het ontbreken van gegevens een risico meebrengt voor de uitoefening van de specifieke functie.