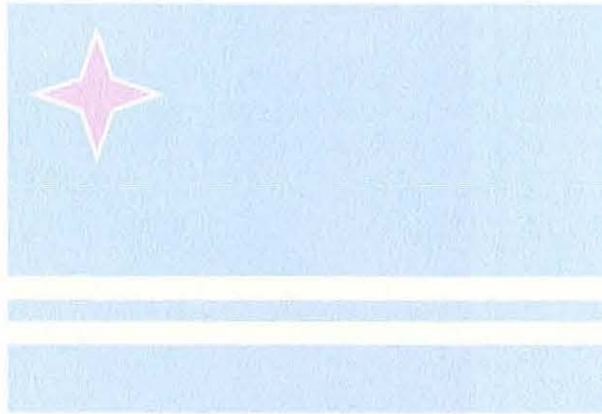


**commissie van toezicht
betreffende
de veiligheidsdienst Aruba**



INFORMATIEVERSTREKKING

een onderzoek naar de rechtmatigheid van de verstrekking
van informatie door de Dienst aan derden

Commissie van toezicht als bedoeld
in artikel 22 Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba
(AB 2002 no. 115)

Onderzoeksrapport nr. 4

Datum: 21 maart 2016

01. Inhoudsopgave

01.	Inhoudsopgave.....	02
02.	Samenvatting.....	03
03.	Inleiding.....	04
04.	Procedure.....	04
05.	Onderzoeksopdracht.....	05
06.	Wettelijke regeling.....	05
07.	Doel gegevensverzameling.....	06
08.	Verwerving van gegevens.....	07
09.	Verwerking van gegevens.....	09
10.	Informatieverstrekking: samenwerking.....	10
11.	Informatieverstrekking: inhoud.....	11
12.	Machtiging.....	14
13.	De begrippen “informatie” en “gegeven”.....	17
14.	Derde-landregel.....	18
15.	Buitenlandse inlichtingendiensten.....	18
16.	Vastlegging van verstrekkingen.....	20
17.	Slot.....	20

Bijlagen:

A.	Onderzoeksopdracht.....	23
B.	Schriftelijke voorbereiding ter beantwoording van de vragen van de Commissie van Toezicht (geheim)	25
C.	Bronvermeldingen (geheim).....	25
D.	Ministeriële beschikking d.d. 3 maart 1998.....	26
E.	Brief lidmaatschap CLACIP d.d. 6 maart 2007 (geheim)	27

02. Samenvatting

In het onderzoek staat centraal de vraag of de Dienst zich aan de wet gehouden heeft bij het verstrekken van informatie aan derden. Aan verstrekking van informatie gaat verwerving daarvan vooraf. In kaart is gebracht op welke wijze de Dienst informatie verwerft: uit open bron, middels operaties, uit veiligheidsonderzoeken, uit overlegstructuren en via andere inlichtingendiensten, instanties of burgers. De aldus verworven informatie wordt, uit een oogpunt van bescherming van bronnen en werkwijze van de dienst verwerkt in producten, zoals Osint- en Intelrapportage, procesformulieren, onderzoeksverslagen, overlegverslagen, presentaties en ambtsberichten. Waar (informatie uit) deze producten aan derden (is) zijn verstrekt is dat telkens geschied aan personen/instanties die vallen binnen het gesloten verstrekkingstelsel. Uitzondering is gemaakt voor de rechter en de formateur. Begrijpelijke uitzonderingen, maar wel uitzonderingen die beter via aanpassing van artikel 11 Lv VDA kunnen worden afgedekt. In één geval is informatie verstrekt aan Dimas, die niet verstrekt had mogen worden en waarvoor een machtiging van de ministers dus ook niet mogelijk was. Waar machtiging van de ministers geboden was moet worden vastgesteld dat die machtiging immer heeft ontbroken omdat de op 3 maart 1998 opgemaakte algemene machtiging niet als een toereikende machtiging kan worden aangemerkt. Ook de voor akkoord getekende brief van de Minister van Algemene Zaken van 6 maart 2007 kan niet worden gezien als een toereikende algemene machtiging. Bijzondere volmachten zijn, op één uitzondering na, niet aangetroffen. Het is daarom zaak dat de machtigingsstructuur opnieuw onder ogen wordt gezien. Ten behoeve daarvan is nog van belang dat het begrip ‘gegeven’ in artikel 11 Lv VDA ruim moet worden opgevat en wel in die zin dat daaronder valt alle, relevante, informatie waarover de dienst beschikt. Informatieverstrekking aan buitenlandse inlichtingendiensten geschiedt door de Dienst uitsluitend indien de desbetreffende dienst en het land van die dienst voldoen aan criteria op het gebied van democratische inbedding en mensenrechten alsmede professionaliteit en betrouwbaarheid. Schriftelijke vastlegging van het verstrekken van gegevens heeft altijd plaats gevonden. De doorzoekbaarheid van de systemen op dergelijke vastleggingen kan verbeterd worden.

De commissie doet de volgende aanbevelingen:

Aan de Dienst:

1. Ontwerp een model voor een algemene machtiging als bedoeld in artikel 11 Lv VDA;
2. Ontwerp een model voor een bijzondere machtiging als bedoeld in artikel 11 Lv VDA;
3. Verbeter het administratief proces inzake de opname van de in artikel 11 lid 2 Lv VDA genoemde voorwaarden bij het verstrekken van gegevens;
4. Verbeter het (post)registratiesysteem aldus dat doorzoeking van de dossiers van de Dienst mogelijk wordt op afgegeven machtigingen ex artikel 11 lid 1 Lv VDA.

Aan de Ministers:

5. Pas de kring van hen aan wie gegevens mogen worden verstrekt aan door de tekst van artikel 11 lid 1 Lv VDA te herzien¹.

Het rapport bevat drie geheime bijlagen.

03. Inleiding

Ingevolge artikel 22 lid 1 Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba (Lv VDA) heeft de commissie (verder: de commissie), onder andere, tot taak 'het uitoefenen van toezicht op de taakuitvoering van de Dienst'. Zij kan dat toezicht gestalte geven door het uitvoeren van een onderzoek naar de wijze waarop de Dienst in een bepaalde aangelegenheid is opgetreden. Een dergelijk onderzoek dient zijn weerslag te vinden in een rapport. Onderzocht dient te worden de **rechtmatigheid** van het optreden van de Dienst (artikel 23 Lv VDA).

04. Procedure

Het verzamelen van informatie is de essentie van een veiligheidsdienst. Dat verzamelen geschiedt om de eigen informatiepositie omtrent zaken en personen op te bouwen en uit te breiden. Ook anderen dan de Dienst kunnen echter belang hebben bij het verkrijgen van door de Dienst verzamelde gegevens. De wet maakt dat mogelijk, maar geeft daarvoor een kader. Het onderzoek van de commissie richt zich op de vraag op welke wijze dat wettelijk kader is ingevuld, op welke wijze de grenzen daarvan worden bewaakt en of mitsdien binnen de grenzen van de wet – en dus rechtmatig – wordt opgetreden door de Dienst. De onderzoeksperiode besloeg de periode vanaf de dag van het inwerkingtreden van de Lv VDA, zijnde 1 augustus 2003, tot 2 november 2015.

Ingevolge artikel 23 lid 1 Lv VDA heeft de commissie het voornemen tot het uitvoeren van dit onderzoek bij brief van 20 februari 2015 meegedeeld aan de verantwoordelijke ministers van het land Aruba. Hoewel de wet formele kennisgeving van het voornemen een onderzoek uit te voeren aan het Hoofd VDA niet voorschrijft, is bij brief van dezelfde datum ook aan hem mededeling gedaan van het genoemde voornemen.

Ter nadere uitwerking van de onderzoeksopdracht (**bijlage A**) heeft de voorzitter van de commissie bij brief van 26 augustus 2015 aan het Hoofd VDA verzocht de in de onderzoeksopdracht opgenomen vragen schriftelijk te beantwoorden voorafgaande aan de datum waarop het onderzoek op locatie zou starten (2 november 2015).

Ter uitvoering van dat verzoek is door de Dienst een stuk geproduceerd met de titel "Schriftelijke voorbereiding ter beantwoording van de vragen van de Commissie van

¹ In het ontwerp wijziging Landsverordening VDA is een dergelijke wijziging reeds opgenomen.

Toezicht". Het stuk is gedateerd 29 oktober 2015 en op 2 november 2015 aan de voorzitter van de commissie ter hand gesteld. Het stuk is als **bijlage B (geheim)** bij dit rapport gevoegd.

De voorzitter van de commissie heeft in de periode van 2 tot en met 6 november 2015 ten kantore van de Dienst interviews gehouden met het hoofd VDA alsmede een groot aantal medewerkers van alle relevante taakgebieden. Voorts is een representatieve steekproef genomen uit de door de Dienst in de onderzoeksperiode verzamelde dossiers. De aldus geselecteerde dossiers zijn onderzocht. Dat heeft geleid tot het beschikbaar komen van concrete voorbeelden van informatieverstrekking. In het als **bijlage C (geheim)** bij dit rapport gevoegde stuk is vermeld op welke gevallen gedoeld is.

05. Onderzoeksopdracht

Teneinde een oordeel te kunnen vellen over de rechtmatigheid van de uitoefening van de bevoegdheid tot het verstrekken van gegevens zijn de onderzoeksvragen geformuleerd die in de Onderzoeksopdracht (**bijlage A**) zijn opgenomen.

Kort samengevat beoogt het onderzoek het volgende. Het wil in kaart brengen het type "gegevens" als bedoeld in artikel 11 Lv VDA waarover VDA beschikt. Vervolgens wil het bezien of van verstrekking van dergelijke gegevens sprake is geweest alsmede of en, zo ja, hoe daarbij invulling is gegeven aan het vereiste van de ministeriele machtiging.

06. Wettelijke regeling

Artikel 2 lid 1 Lv VDA bepaalt:

1. Er is een Veiligheidsdienst Aruba, die als doelstelling heeft het bevorderen van de fundamentele belangen van Aruba bij het voortbestaan van de democratische rechtsorde, bij de integriteit van het bestuur, bij de interne veiligheid en andere vitale belangen van Aruba en, waar nodig, het Koninkrijk der Nederlanden.

Artikel 3 lid 2 en sub a Lv VDA bepaalt:

2. De werkzaamheden van de Dienst bestaan uit:
 - a. Het verzamelen van gegevens over personen en organisaties, die door de doeleinden die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor de in artikel 2, eerste lid, genoemde belangen;

Artikel 11 Lv VDA bepaalt:

1. Het Hoofd is bevoegd, nadat de ministers hem daartoe een algemene of bijzondere schriftelijke toestemming hebben verleend, omtrent bepaalde gegevens of categorieën van gegevens informatie te verschaffen aan:

- a. een andere minister
 - b. een Arubaanse overheidsinstantie;
 - c. een andere inlichtingen- of veiligheidsdienst binnen of buiten het Koninkrijk der Nederlanden.
2. Het doorgeven van gegevens door het Hoofd geschiedt onder de daarbij door hem in ieder afzonderlijk geval te stellen voorwaarden:
- dat de gegevens alleen gebruikt worden voor het doel waarvoor zij verstrekt zijn, en
 - dat zij door de ontvanger niet aan anderen worden verstrekt dan met voorafgaande toestemming van het Hoofd.
3. Gegevens, verkregen van andere inlichtingen- en veiligheidsdiensten binnen of buiten het Koninkrijk der Nederlanden, worden alleen door de Dienst aan andere personen of instanties doorgegeven, nadat daarvoor door de verstrekende organisatie schriftelijk toestemming is gegeven aan het Hoofd.

Artikel 12 Lv VDA bepaalt:

1. Het doorgeven van gegevens als bedoeld in artikel 11, geschiedt schriftelijk. Van iedere doorgifte wordt door het Hoofd aantekening gehouden.
2. In spoedeisende gevallen kunnen gegevens mondeling worden doorgegeven, gevolgd door een schriftelijke bevestiging van mondelinge doorgifte binnen 48 uur met omschrijving van de verstrekte gegevens.

Artikel 19 lid 2 Lv VDA bepaalt:

1. Het Hoofd en de procureur-generaal doen elkaar mededeling van te hunner kennis gekomen gegevens die voor de vervulling van de taken van de Dienst, respectievelijk van het openbaar ministerie, van belang kunnen zijn.

07. Doel gegevensverzameling

Alle gegevens die de Dienst verwerft worden verkregen bij de uitoefening van de drie taken, die de Dienst heeft.

De A-taak betreft het verzamelen van gegevens over personen en organisaties, die door de doeleinden die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor de in artikel 2 lid 1 Lv VDA genoemde belangen.

De B-taak betreft het verrichten van veiligheidsonderzoeken ten behoeve van vertrouwensfuncties.

De C-taak betreft het bevorderen van het nemen van maatregelen ter bescherming van de in artikel 2 lid 1 Lv VDA genoemde belangen, waaronder in ieder geval begrepen worden maatregelen ter beveiliging van in het belang van Aruba en, waar nodig, het Koninkrijk der Nederlanden geheim te houden gegevens en van voor de instandhouding van het maatschappelijk leven van vitaal belang zijnde delen van de overheid.

Het verzamelen van gegevens is, uiteraard, geen doel op zich. De activiteiten van VDA hebben in de kern tot doel de verantwoordelijke instanties tijdig te kunnen waarschuwen voor mogelijke bedreiging van de in artikel 2 lid 1 Lv VDA genoemde belangen. Die instanties dienen daartoe de nodige informatie te ontvangen². Slechts indien de betrokken instanties die informatie hebben verkregen zullen deze immers in staat zijn de benodigde activiteiten te ondernemen ter bescherming van de betrokken belangen.

Terzijde wordt in verband met de verwezenlijking van het doel van gegevensverzameling nog het volgende opgemerkt. De Dienst is geen eenmansbedrijf. Hij kan slechts functioneren door zijn medewerkers en daarbij in het bijzonder door de samenwerking tussen die medewerkers onderling. Die samenwerking binnen de Dienst maakt dat verzamelde gegevens voorzien worden van analyse, onderling verband en interpretatie. Daarmee gaat uit de aard van de zaak gepaard dat binnen de Dienst onderling gegevens worden uitgewisseld. Leidend beginsel daarbij is dat van een dergelijke onderlinge uitwisseling slechts sprake is voor zover de betrokkenen over de desbetreffende informatie dienen te beschikken. Men spreekt in dit verband wel over het “need to know”-beginsel³. Dat beginsel strekt op de eerste plaats ter bescherming van de privacy van hen over wie gegevens verzameld zijn⁴. Daarnaast geldt dat hantering van dit beginsel de kans op onrechtmatige verstrekking aan of verwerving door kwaadwillenden van de verzamelde gegevens zo beperkt mogelijk maakt. Daadwerkelijk handelen conform het genoemde beginsel is het meest effectief gewaarborgd indien binnen de Dienst de cultuur bestaat, in woord en daad, van handelen conform dat beginsel. De commissie heeft, bij gelegenheid van dit onderzoek en de voorgangers daarvan, kunnen vaststellen dat die cultuur bij VDA zeker bestaat. De interne verstrekking van gegevens blijft overigens in dit rapport verder onbesproken omdat in de Lv VDA zelf slechts is neergelegd de regeling van de externe informatieverstrekking en uitsluitend die regeling dus aan rechtmatigheidscontrole door de commissie is onderworpen.

08. Verwerving van gegevens

De wet kadert in de verstrekking van “gegevens”. Maar, wat zijn “gegevens” in de zin der wet? Is sprake van een gegeven wanneer de president van een land, dat in de belangstelling van VDA staat, opruiende toespraken houdt? Is sprake van een dergelijk gegeven indien het VDA in algemene zin bekend wordt dat het aantal meldingen van ongebruikelijke financiële transacties onrustbarend stijgt? Is sprake van een dergelijk gegeven indien persoon A zal

² Memorie van Toelichting Lv VDA, p. 39

³ Memorie van Toelichting Lv VDA, p. 40

⁴ Zie bijvoorbeeld de MVT op de Nederlandse Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, hoofdstuk 3.5.2 over de “interne verstrekking van gegevens”.

uitreizen vanuit Aruba en maakt het daarbij verschil of persoon A target is of niet? De voorbeelden zijn willekeurig gekozen en zijn dus geen impliciete verwijzing naar bij VDA feitelijk aanwezige, al dan niet operationeel verworven, informatie. Doel van de voorbeelden is slechts het probleem te schetsen dat het begrip “gegevens” nadere duiding lijkt te behoeven. Dergelijke duiding kan echter pas verschaft worden nadat in kaart gebracht is over welke “gegevens” de Dienst beschikt en hoe de Dienst over die gegevens is komen te beschikken.

Vastgesteld kan worden dat de Dienst over het algemeen op de volgende wijze informatie inwint:

Open bron

Inlichtingendiensten in het algemeen en dus ook VDA verzamelen veel informatie uit open bron. Het kan daarbij gaan om informatie over concrete personen of organisaties, maar ook om politieke of anderszins voor de veiligheidsbelangen relevante algemene ontwikkelingen.

Operaties

Als gevolg van operaties binnen de uitoefening van de A-taak krijgt de Dienst gegevens beschikbaar over concrete personen of groepen van personen.

Veiligheidsonderzoeken

Ten behoeve van een veiligheidsonderzoek wordt informatie over een bepaald persoon ingewonnen. Aldus is sprake van gegevensverwerving met betrekking tot een in de praktijk grote groep van personen⁵.

Overlegstructuren

VDA neemt deel aan een groot aantal overlegstructuren, veelal in het kader van de C-taak. In die overleggen brengt VDA in zijn specifieke deskundigheid op C-terreinen (bijvoorbeeld: beveiligingsplannen voor bedrijven), maar houdt hij ook oren en ogen open ten behoeve van de eigen informatiepositie.

Andere inlichtingendiensten of instanties en burgers

VDA onderhoudt contacten met meerdere collega-inlichtingendiensten. Uit die contacten vloeit voort gegevensverwerving, soms ten aanzien van concrete personen of groepen van personen, soms ten aanzien van politieke of anderszins voor de taakuitoefening van de Dienst relevante algemene thema's. Ook van (overheids)instanties of burgers worden inlichtingen verkregen.

⁵ Het aantal veiligheidsonderzoeken in 2014 bedroeg 717, in 2015 ging het om 1.137 onderzoeken

09. Verwerking van gegevens

Ontvangen informatie leent zich zelden of nooit voor directe doorzetting daarvan aan derden. Vrijwel altijd dient die informatie te worden verwerkt voordat sprake kan zijn van verstrekking van op die informatie gebaseerde gegevens. Die verwerking is nodig in verband met de noodzakelijke geheimhouding van bronnen en werkwijze VDA. De verwerking kan daarnaast nodig zijn om de verworven gegevens te kunnen plaatsen binnen het verband van overige bij de Dienst bekende informatie teneinde het belang ervan inzichtelijk te maken, zowel voor de Dienst zelf als voor de derden voor wie deze informatie bestemd is.

De commissie heeft de volgende methodes van gegevensverwerking aangetroffen.

Osint (Open-source intelligence)

Uit openbare bronnen verzamelde informatie wordt, al naar gelang het belang ervan, verwerkt in een zogenaamd Osintrapport. Het gaat daarbij zelden of nooit om informatie met betrekking tot een bepaalde persoon, maar om informatie met betrekking tot incidenten en analyses van relevante politieke of andersoortige ontwikkelingen.

Intel (Intelligence report)

Uit openbare en niet-openbare bronnen verzamelde informatie met betrekking tot een bepaalde aangelegenheid wordt samengebracht in een intelrapport. Een dergelijk rapport kan betrekking hebben op bepaalde personen en/of organisaties, maar kan ook uitsluitend zien op ontwikkelingen die de Dienst volgt, daaronder begrepen de situatie dat die ontwikkelingen zich afspelen rondom bepaalde personen, bijvoorbeeld (wederom: willekeurig, geen verband met een concreet geval) de positie van een lid van de, ondergronds opererende, oppositie in een dictatoriaal geregeerde staat. Ook targets van de Dienst kunnen echter in een dergelijk rapport figureren.

Procesformulieren B-taak

Voor een vertrouwensfunctie is een verklaring van geen bezwaar nodig, af te geven door de Minister van Algemene Zaken. Aan een dergelijke afgifte of weigering daarvan gaat een veiligheidsonderzoek vooraf. Dat wordt uitgevoerd door de Dienst. Afhankelijk van het niveau van de vertrouwensfunctie is dat onderzoek meer of minder diepgaand. Het resultaat ervan wordt neergelegd in een procesformulier. Daarin is dus opgenomen alle over de betrokken persoon, middels het uitgevoerde onderzoek, verzamelde informatie.

Onderzoeksverslagen

Operaties die zijn uitgevoerd binnen de A-taak leiden tot onderzoeksverslagen, waarin het verloop van de operatie is beschreven en het resultaat ervan wordt benoemd en geïdentificeerd.

Verslaglegging

Waar VDA deelneemt aan overleg met andere (inlichtingen)diensten, commissies of andere personen of instanties wordt relevant geoordeelde informatie vastgelegd in verslaglegging van het overleg of het contact.

Presentaties

De Dienst maakt en ontvangt van collega-diensten presentaties over bepaalde onderwerpen. Die presentaties bevatten altijd algemene analyses van relevante (politieke) ontwikkelingen en worden zowel intern als extern gebruikt.

Ambtsberichten

De Dienst kan, gevraagd en ongevraagd, binnen het bestaande, gesloten, verstrekkingstelsel, middels een ambtsbericht informatie aan derden verstrekken. In een dergelijk ambtsbericht wordt de relevant geachte informatie, voorzien van nadere toelichting indien dat nodig is, neergelegd.

10. Informatieverstrekking: samenwerking

Geïventariseerd is in welke gevallen sprake is van enige vorm van samenwerking tussen de Dienst en derden.

De eigen ministers

De term viel al even: gesloten verstrekkingstelsel. In de wet is een dergelijk stelsel neergelegd. Het betekent dat bij de Dienst aanwezige informatie slechts gedeeld mag worden met in de wet (artikel 11 Lv VDA) genoemde personen en instanties. Anderen zijn dus van informatiedeling uitgesloten. In genoemde wetsbepaling is niet genoemd de minister van Algemene Zaken. Evenmin is daarin genoemd de minister belast met justitiële aangelegenheden (verder: de minister van Justitie). De Dienst ressorteert echter onder de minister van Algemene Zaken terwijl de minister van Justitie medeverantwoordelijkheid draagt ten aanzien van het optreden van de Dienst⁶. Indachtig het hiervoor onder 7 geschetste doel van VDA – zijnde: tijdig waarschuwen in geval van relevante bedreigingen – en gegeven de verantwoordelijkheid van de ministers van Algemene Zaken en Justitie voor de Dienst geldt dat het wettelijk systeem niet anders verstaan kan worden dan in deze zin, dat het bij uitstek deze twee ministers zijn met wie informatie gedeeld mag en moet worden. In de praktijk is dat vertaald in wekelijks overleg tussen de minister van Algemene Zaken en het Hoofd van de Dienst, aangevuld met incidenteel overleg indien dat nodig is.

Andere overheidsinstanties

Tot het jaar 2007 was sprake van vele samenwerkingsprotocollen, bijvoorbeeld met het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, de Belastingdienst, de Directie Financiën, de Sociale

⁶ Artikel 2 lid 2 Lv VDA

Verzekeringsbank en het uitvoeringsorgaan AZV (Algemene Ziektekosten Verzekering). Na 2007 is nog een convenant ondertekend met het openbaar ministerie (2012). Een interne leidraad is opgesteld voor ambtsberichten aan de Gouverneur (2013), informatieverstrekking aan Dimas (Departamento di Integracion, Maneho y Admision di Stranhero) en DBB (Directie Buitenlandse Betrekkingen). Nieuwe sterren aan het firmament zijn de grensbewakingssystemen Radex (Registro di Admision di Extranjero) en RPS (Registro Personan Signala).

Buitenlandse inlichtingendiensten

Met buitenlandse inlichtingendiensten wordt samengewerkt. Het meest intensief is deze samenwerking met de AIVD (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst) en MIVD (Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst), beide in Nederland en thans onderling ook samenwerkend in het TCG (Team Caribisch Gebied). Ook met andere buitenlandse inlichtingendiensten wordt samengewerkt. Soms ligt daaraan een protocol of ministeriële beschikking ten grondslag. Voor zover van belang wordt daarop hierna teruggekomen.

11. Informatieverstrekking: inhoud

Eenmaal vastgesteld welke samenwerkingsvormen de Dienst kent is onderzocht of van daadwerkelijke informatieverstrekking sprake is geweest binnen die samenwerkingsvormen terwijl ook is bezien of nog sprake is geweest van informatieverstrekking buiten die samenwerkingsvormen om. Dat heeft geleid tot de volgende resultaten.

Osint/Intel

De zogenaamde Osint en Intelrapporten worden met enige regelmaat uitgebracht. Uit deze rapportage is een representatieve steekproef genomen. De rapporten beschrijven algemene ontwikkelingen. Dat gebeurt overigens regelmatig met als aanleiding een concrete gebeurtenis, waarin soms ook met naam en toenaam genoemde personen betrokken zijn, maar op doorgifte van bij de Dienst bekende, niet openbare, informatie over personen is de commissie in deze rapporten slechts in een zeer beperkt aantal gevallen gestuit. In die gevallen werd de rapportage in kwestie verstrekt aan de eigen ministers en het hiervoor genoemde samenwerkingsverband van AIVD en MIVD, te weten het Team Caribisch Gebied⁷.

Buitenlandse diensten: veiligheidsonderzoeken

Zoals Aruba het systeem van vertrouwensfuncties kent met bijbehorend onderzoek naar de geschiktheid van de sollicitant om die functie te bekleden, zo kennen ook andere landen dat systeem. Door de jaren heen is te zien dat vanuit het buitenland vele verzoeken worden gedaan aan de Dienst tot informatieverstrekking over een bepaalde persoon. In vakjargon spreekt men intern over 'traces'. Deze traces worden volgens een vaststaande procedure verwerkt en het resultaat wordt neergelegd in het hiervoor (hoofdstuk 9) al genoemde

⁷ De rapportage waarop wordt gedoeld is genoemd in de geheime bijlage C bij dit rapport.

procesformulier. De verzoeken zijn merendeels afkomstig van de AIVD, maar ook van een grote variëteit aan andere buitenlandse inlichtingendiensten, waaronder dan weer in het bijzonder de Veiligheidsdienst Curaçao en zijn voorganger de Veiligheidsdienst Nederlandse Antillen. De commissie is niet gestuit op situaties waarin bij de Dienst bekende belastende informatie over een persoon werd doorgegeven aan de aanvragende buitenlandse dienst. Regelmatig bleek betrokkene niet in Aruba woonachtig te zijn geweest en/of bleek niet van bezwarende informatie. Dat laatste was dan veelal gebaseerd op het feit dat informatie-inwinning bij de Justitiële Documentatie Dienst leerde dat niet van (relevante) justitiecontacten sprake was geweest.

Buitenlandse diensten: operationele contacten

Met enige regelmaat wordt, desgevraagd, aan een buitenlandse dienst gerapporteerd over een bepaalde persoon. Niet altijd is duidelijk of de verstrekte informatie geheel is terug te voeren op hetgeen uit openbare bron bekend is of dat het ook gaat om informatie afkomstig uit de bestanden van de Dienst zelf. Soms ook wordt in een concrete operatie samengewerkt met een buitenlandse dienst. Binnen een dergelijke operatie wordt wel informatie gedeeld over de targets⁸. Ook komt voor dat de Dienst technische bijstand inroept van een andere dienst omdat de expertise op het desbetreffende terrein ontbreekt. Dat gaat dan noodzakelijkerwijs gepaard met het ter kennis van die andere dienst brengen van het, ten aanzien van personen verkregen, onderzoeksresultaat waarvoor de bijstand wordt ingeroepen.

Dimas

a. Vergunningen

Aan vreemdelingen kan op gronden ontleend aan de openbare orde of het algemeen belang vergunning tot verblijf/vestiging geweigerd worden. In het verleden werd op verzoek van Dimas altijd naslag gedaan en werd het resultaat daarvan meegedeeld aan Dimas. De commissie heeft daarover reeds geoordeeld in het onderzoeksrapport van 3 juni 2013⁹ en vastgesteld dat dit type informatieverstrekking buiten het wettelijk taakgebied van VDA valt. De huidige beleidslijn van de Dienst is dat niet meer gereageerd wordt op dergelijke verzoeken van Dimas. Niettemin is in één geval toch gereageerd op het meegedeelde voornemen van Dimas een verblijfsvergunning te weigeren. Door VDA is toen meegedeeld aan Dimas dat dit besluit werd gesteund. Niet meer en niet minder, maar niettemin onmiskenbaar bevattende de mededeling dat bij de Dienst aanwezige informatie over de persoon in kwestie voldoende belastend was om de beslissing van Dimas te kunnen billijken. De informatie had dus niet verstrekt mogen worden. Van een bijzondere machtiging tot het verstrekken van die informatie was geen sprake en kon geen sprake zijn omdat een machtiging uitsluitend kan zien op hetgeen ingevolge de wet aan informatie verstrekt mag worden en het hier nu juist ging om informatie die sowieso niet verstrekt mocht worden.

⁸ Voorbeelden zijn genoemd in de geheime bijlage C bij dit rapport.

⁹ Onderzoeksrapport nr. 3 over de verzameling van persoonsgegevens, pagina 's 8 en 9

b. Radex en RPS

In het kader van verbetering van de grensbewaking zijn de hiervoor al genoemde systemen Radex en RPS geïntroduceerd. De systemen worden beheerd door IASA (Instituto di Alarma y Seguridad), dat werkt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. VDA heeft toegang tot deze systemen. Radex is per oktober 2008 in gebruik genomen door IASA. VDA heeft vanaf dat moment de mogelijkheid naslag te doen naar het reisgedrag van personen in het Radex-systeem en moet daartoe dus aan het systeem informatie verschaffen, namelijk de naam van de persoon wiens reisgegevens gezocht worden. RPS is voor VDA operationeel geworden op 17 december 2008. Vanaf die datum is het systeem gebruikt om targets van buitenlandse inlichtingendiensten op te voeren. Sinds 16 juni 2010 is het ook operationeel voor lokale VDA-targets. Ook voor RPS geldt dus dat VDA target-gegevens aan het systeem moet verstrekken. Passeert een target de grens dan kan VDA een 'hidden alert' krijgen. VDA kan ook anderen machtigen tot het krijgen van die alert. Nut en noodzaak van opname van personen in Radex/RPS wordt door het Hoofd beoordeeld. Derden kunnen niet zien wie door VDA (als target) aan het systeem is toegevoegd, maar bij afgifte van een 'hidden alert' kan de gemachtigde derde vernemen wie het target is en ontvangt deze dus informatie van VDA. In alle gevallen wordt de informatie verstrekt aan (een systeem onder beheer van) een Arubaanse overheidsinstantie, te weten IASA, hetgeen in beginsel toelaatbaar is.

Ambtsberichten

VDA heeft ook ambtsberichten uitgebracht. De belangrijkste geadresseerde is, het wekt geen verbazing, het openbaar ministerie. In de ambtsberichten aan het openbaar ministerie is regelmatig concrete informatie opgenomen over onderzoeksbevindingen van VDA ten aanzien van met naam en toenaam genoemde personen. Voor deze categorie van ambtsberichten geldt overigens niet het machtigingsvereiste. Artikel 19 Lv VDA maakt de procureur-generaal en het Hoofd bevoegd tot gegevensuitwisseling zonder voorafgaande machtiging van de Ministers. Ambtsberichten aan andere instanties behoeven die machtiging wel.

De rechter

Een bijzondere categorie vormt de rechter. Wanneer een verklaring van geen bezwaar wordt geweigerd en die weigering in bezwaar wordt gehandhaafd staat beroep op de rechter open. Het is voorgekomen dat de Dienst in een dergelijke bij de rechter aanhangige procedure heeft meegedeeld bezwaar te hebben tegen inzage door appellant in de aan de weigering tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar ten grondslag gelegde stukken. Niettemin is toen aan de rechter (en alleen aan hem, dus niet aan appellant) toegestaan de onderliggende stukken ten kantore van VDA in te zien¹⁰. De rechter is echter niet genoemd in artikel 11 Lv VDA en valt dus buiten het gesloten verstrekkingstelsel. Door de inbedding, per 10 oktober 2010, van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie kan de rechter, ook

¹⁰ Zie Gerecht in eerste aanleg van Aruba, 10 april 2013, L.A.R. nr. 3082 van 2012, bijlage D

die van het Gerecht in eerste aanleg van Aruba, namelijk in beginsel niet worden aangemerkt als een Arubaanse overheidsinstantie nu het Hof als zelfstandig orgaan rechtspraak verzorgt voor alle aangesloten landen. Niettemin is wel gehandeld conform doel en strekking van de wet door bijzondere machtiging te vragen aan de ministers tot verstrekking van gegevens aan de instantie, die met enige goede wil feitelijk als ook een Arubaanse overheidsinstantie kan worden aangemerkt. Verdedigbaar is nog dat de rechter reeds bij wet als instantie is aangemerkt aan wie informatie verstrekt mag worden nu de wet (artikel 18 Lv VDA juncto artikel 16 Landsverordening Administratieve Rechtspraak) bepaalt dat, kort gezegd, het bestuursorgaan alle op de zaak betrekking hebbende stukken dient over te leggen in een procedure over de weigering van afgifte van een verklaring van geen bezwaar. Aanpassing van de Lv VDA op dit punt ligt, al was het maar zekerheidshalve, voor de hand en wordt aanbevolen¹¹.

De formateur

Op 9 september 2013 is het Landsbesluit in werking getreden dat voorziet in toetsing van de geschiktheid van kandidaten voor het ambt van Minister. Een deel van dat onderzoek ziet op de vraag of de staatsveiligheid aan benoeming van de kandidaat in kwestie in de weg staat. Aan VDA kan worden gevraagd dat onderzoek te verrichten. Opdrachtgever is dan de formateur. De formateur wordt in artikel 11 Lv VDA niet genoemd; Hij kan, door het incidentele karakter van diens optreden, evenmin worden aangemerkt als een Arubaanse overheidsinstantie. Hij valt dus buiten het gesloten verstrekkingstelsel. Strikt genomen is voor VDA dus geen bevoegdheid aanwezig gegevens aan de formateur te verstrekken, nog daargelaten de vraag of ministersposten zijn aangemerkt als vertrouwensfuncties en een veiligheidsonderzoek door VDA dus toelaatbaar is. Deze kwestie verdient regeling in de wet. Aanpassing van de Lv VDA ook op dit punt wordt dus aanbevolen¹².

12. Machtiging

Uitgangspunt van de wet (artikel 11 lid 1 Lv VDA) is dat de ministers¹³ aan het Hoofd (van de Dienst) een algemene of bijzondere schriftelijke toestemming (verder: machtiging) kunnen verlenen informatie te verschaffen aan derden omtrent bepaalde gegevens of categorieën van gegevens.

In geen enkel geval van informatieverstrekking aan derden is een bijzondere machtiging als in dit artikel genoemd aangetroffen.

Aangetroffen is wel een ministeriële beschikking van 3 maart 1998 (**bijlage D**). Die beschikking dateert dus nog van vóór de invoering van de Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba (1 augustus 2003). De beschikking is ondertekend door de ministers van Algemene Zaken en Justitie. In de beschikking is volmacht gegeven aan het Hoofd om,

¹¹ Zie voetnoot 1

¹² Zie voetnoot 1

¹³ Dat zijn dus de ministers van Algemene Zaken én Justitie. Met andere woorden: twee handtekeningen vereist.

voor zover hier van belang, “daarvoor in aanmerking komende gegevens rechtstreeks door te geven aan de regeringen van Nederland, de Nederlandse Antillen en bevriende buitenlandse mogendheden, conform artikel 6 lid 3 Landsbesluit Veiligheidsdienst”. In de considerans van de beschikking is vermeld dat de machtiging in kwestie wenselijk en noodzakelijk is “Gezien: de samenwerkingsregeling tussen de Veiligheidsdienst Aruba en de Militaire Inlichtingendienst Nederland (...)”.

In genoemd artikel 6 lid 3 Landsbesluit Veiligheidsdienst was bepaald dat de ministers het Hoofd kunnen machtigen “daarvoor in aanmerking komende gegevens rechtstreeks door te geven aan de regeringen van Nederland, de Nederlandse Antillen en bevriende buitenlandse mogendheden”.

Nog afgezien van het feit dat sprake is van een machtiging die, gelet op de dagtekening ervan (3 maart 1998), niet kán zijn een machtiging als bedoeld in het huidige, per 1 augustus 2003 in werking, getreden artikel 11 Lv VDA geldt dat die machtiging ook inhoudelijk gezien niet meer toereikend geoordeeld kan worden. Om te beginnen geldt dat aan de machtiging slechts ten grondslag ligt een overweging over de samenwerking(sregeling) tussen VDA en de toenmalige Nederlandse Militaire Inlichtingendienst (MID). De feitelijke situatie op het gebied van de samenwerking door VDA is echter aanmerkelijk uitgebreider dan uitsluitend die MID, welke MID dan ook nog eens is gewijzigd in Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) met bijbehorende wijziging/uitbreiding van takenpakket. De considerans dekt de praktijk dus niet. Op de tweede plaats geldt dat de machtiging ziet op doorgifte van gegevens aan, uitsluitend, regeringen. In het huidige artikel 11 Lv VDA komt de term “regering” niet eens meer voor. De ministeriële beschikking van 3 maart 1998 machtigt dus tot doorgifte aan niet in de huidige wetgeving genoemde instanties. Op de derde plaats geldt dat in genoemde beschikking geen melding wordt gemaakt van doorgifte aan (de in artikel 11 Lv VDA) genoemde andere ministers, Arubaanse overheidsinstanties en andere inlichtingen- of veiligheidsdiensten binnen of buiten het Koninkrijk. Op de vierde plaats geldt dat machtiging is verleend tot doorgifte van “daarvoor in aanmerking komende gegevens”. Deze omschrijving van de reikwijdte van de machtiging lijkt aanmerkelijk ruimer dan het machtigingsobject van de huidige wet, te weten: bepaalde gegevens of categorieën van gegevens.

In het thans besproken verband van al dan niet toereikende machtigingen moet ook nog genoemd worden het lidmaatschap van VDA van CLACIP¹⁴, zijnde een samenwerkingsverband van inlichtingendiensten in de Zuid-Amerikaanse en Caribische regio. Bij brief van 6 maart 2007 (**bijlage E**) heeft VDA aan de Minister van Algemene Zaken verzocht lid te mogen worden. In de brief is, voor zover hier van belang, vermeld dat CLACIP zich ten doel stelt “Uitwisseling van informatie en opleidingen op het gebied van inlichtingen”. Die brief is voor akkoord afgestempeld door het Bestuurskantoor en voorzien van een paraaf. Binnen de Dienst worden brief en stempel/paraaf wel gezien als een (impliciete) algemene machtiging om gegevens te verstrekken aan de inlichtingendiensten die samenwerken binnen de CLACIP. De commissie kan die visie niet delen, in het bijzonder niet

¹⁴ Cumbre de La Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial

omdat het maar zeer de vraag is of de ministers - ervan uitgaande dat de brief namens hen is afgestempeld en van een paraaf voorzien - wel hebben willen instemmen met informatieverstrekking aan die leden van CLACIP waarvan betwijfeld kan worden of deze kwalificeren voor samenwerking op basis van uitwisseling van gegevens op alle niveaus. Op dit samenwerkingsaspect met buitenlandse diensten wordt hierna verder ingegaan. Voorts geldt dat de enkele vermelding in de brief van de genoemde doelstelling wel buitengewoon summier genoemd mag worden en daardoor zo onbepaald is dat stempel en paraaf moeilijk gezien kunnen worden als een blijk van instemming met uitwisseling van welke gegevens dan ook. Tot slot geldt dat door VDA niet meer verzocht werd dan in te stemmen met het lidmaatschap van CLACIP. Het ligt dus voor de hand dat stempel en paraaf op niet meer zien dan (instemming met) dat verzoek.

De slotsom is dat van een deugdelijke machtigingsbasis voor het verstrekken van bepaalde gegevens of categorieën van gegevens al sedert in werking treden van de Lv VDA geen sprake is. Van bijzondere machtigingen is, op één uitzondering na, evenmin gebleken. Waar sprake is geweest van het verstrekken van gegevens aan derden is dat dus tot op heden zonder deugdelijke (bijzondere of algemene) machtigingsbasis gedaan. De natuurlijke keerzijde van deze vaststelling is de aanbeveling alsnog zorg te dragen voor een deugdelijke machtigingsbasis opdat gegevensverstrekking in de toekomst in overeenstemming met de wet kan plaats vinden. Het is de commissie bekend – omdat de desbetreffende documenten zijn ingezien – dat de Dienst bezig is met het ontwerpen van een model voor zowel een algemene machtiging als een bijzondere machtiging. De aanzet tot aanpassing van de bestaande situatie is dus al gegeven.

Opgemerkt wordt in dit verband nog dat bijzondere machtigingen niet in veel gevallen in aanmerking zullen kunnen komen. De meest voorkomende categorie van verstrekte gegevens betreft die inzake traces van buitenlandse inlichtingendiensten inzake veiligheidsonderzoeken in het buitenland. Politieke gevoeligheden zijn daarbij niet aan de orde en waar dat niettemin in een hoogst incidenteel geval toch zo zou zijn, mag van de Dienst voldoende politieke sensitiviteit verwacht worden om een voorgenomen verstrekking, hoewel toegelaten op basis van de algemene machtiging, niettemin te doen voorzien van een bijzondere machtiging van de ministers.

Waar het betreft operationele informatie geldt dat, zo heeft de commissie geconstateerd bij het doornemen van de desbetreffende dossiers, vaak sprake is van tijdens de operatie verworven nieuwe gegevens die zich lenen voor onmiddellijke uitwisseling teneinde te voorkomen dat de operatie mislukt als gevolg van gebrek aan geïnformeerdheid van de samenwerkende diensten. Voor de hand ligt dus meer dat de ministers wel op de hoogte gesteld worden van de gezamenlijke operatie, maar dat de ten behoeve van dergelijke (aan de ministers gemelde) operaties benodigde machtigingen worden ondergebracht in een op te stellen algemene machtiging. Ook hier geldt dat het onder omstandigheden wenselijk kan zijn dat de ministers, niettegenstaande de afgifte van een algemene machtiging, worden geïnformeerd. In een dergelijk geval mag van de Dienst voldoende politieke sensitiviteit verwacht worden om een voorgenomen verstrekking, hoewel toegestaan op basis van de algemene machtiging, niettemin te doen voorzien van een bijzondere machtiging van de ministers.

13. De begrippen “informatie” en “gegeven”

Artikel 11 Lv VDA ziet op de doorgifte van informatie “omtrent bepaalde gegevens of categorieën van gegevens”. Gedurende het onderzoek is sprake geweest van kennisname van velerlei vormen van informatie en informatieverstrekking. Ten behoeve van een juiste, toekomstige, invulling van de verplichting om slechts voorzien van een adequate machtiging tot verstrekking van “gegevens” over te gaan is het nodig stil te staan bij de begrippen “informatie” en “gegeven”.

De memorie van toelichting op de Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba bevat geen definitie van het begrip “informatie” en/of “gegeven”. Wel valt daarin te lezen¹⁵ dat de activiteiten van VDA in de kern tot doel hebben de verantwoordelijke instanties tijdig te kunnen waarschuwen voor mogelijke bedreiging van de in artikel 2, eerste lid, Lv VDA genoemde belangen en dat het om die reden nodig is dat die instanties daartoe de nodige “informatie” ontvangen. Als het daarbij gaat om de verstrekking van persoonsgegevens die tot maatregelen tegen de betrokkene kunnen leiden moet, aldus de memorie van toelichting¹⁶, steeds worden afgewogen of de verstrekking in het kader van een goede taakuitvoering nodig is. Doel van VDA is, ingevolge artikel 3 Lv VDA bovendien het verzamelen van gegevens over personen én organisaties. Dit alles in onderling verband bezien doet de commissie concluderen dat de wetgever niet beoogd heeft het begrip “gegeven” te beperken tot persoonsinformatie. Alles wat de Dienst aan feitmateriaal verzamelt kwalificeert als “gegeven”, dat zich, na eventueel noodzakelijke bewerking (bijvoorbeeld ter bescherming van bronnen of werkwijze van de Dienst) leent voor doorgifte als “informatie” aan derden. Daaraan doet niet af dat van een deel van de door de Dienst verzamelde informatie niet gezegd kan worden dat doorgifte nodig is uit een oogpunt van waarschuwing voor een concrete bedreiging van de in artikel 2 eerste lid Lv VDA genoemde belangen. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan, op basis van open bronnen, periodiek gemaakte analyses van de politieke situatie in eigen of ander land. Het belang van doorgifte kan erin gelegen zijn dat, bijvoorbeeld, een collega inlichtingendienst of een andere minister de eigen analyse kan aanvullen of wijzigen dan wel bevestigd kan zien worden met als mogelijk sequeel beleidsaanpassing of -bestending. Ook voor het verstrekken van deze informatie geldt dus het machtigingsvereiste.

Uit het hiervoor (hoofdstuk 11) gegeven overzicht blijkt dat informatieverstrekking door de Dienst vrijwel altijd plaats vindt in de vorm van wat in modern inlichtingenjargon heet, een ‘exploitabel product’: rapporten (Osint/Intel), procesformulieren, verslagen van operaties en ambtsberichten. Soms vindt directe verstrekking plaats, bijvoorbeeld bij mondelinge doorgifte tijdens een operatie van informatie over een target of bij invoering van een naam in Radex of

¹⁵ MvT, p. 39

¹⁶ MvT, p. 40

RPS. Voor al deze vormen van informatieverstrekking geldt dat de ministers verantwoordelijk zijn voor (ook) deze activiteiten van de Dienst en om die reden belang hebben bij een zodanig adequate regeling van de gevallen waarin informatie aan derden kan worden verstrekt dat gewaarborgd is dat die verstrekking blijft binnen de grenzen van hetgeen de ministers voor hun politieke verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen.

De slotsom is dat de regeling van artikel 11 Lv VDA ziet op alle, relevante, informatie waarover de Dienst beschikt of dat nu is uit openbare bron of uit niet-openbare bron en of dat nu is in de vorm van een product of als ruw gegeven.

14. Derde-landregel

Indien VDA gegevens verstrekt aan derden is van belang dat VDA erop kan rekenen dat met die gegevens door de derde zorgvuldig wordt omgegaan. Om die reden is in artikel 11 lid 2 Lv VDA bepaald dat doorgifte van informatie door het Hoofd geschiedt onder de daarbij door hem in ieder geval afzonderlijk te stellen voorwaarden:

- dat de gegevens alleen gebruikt worden voor het doel waarvoor zij verstrekt zijn, en
- dat zij door de ontvanger niet aan anderen worden verstrekt dan met voorafgaande toestemming van het Hoofd.

Gebleken is dat het Hoofd over het algemeen deze voorwaarden vermeldt op het stuk waarbij informatie wordt verstrekt. In een enkel geval (traces) is dat niet gebeurd. Waar dat niet is gebeurd was kennelijk sprake van enige onachtzaamheid veeleer dan van een bewuste keuze dat niet te doen. De commissie tekent hierbij aan dat het Hoofd en andere bij de voorbereiding van informatieverstrekking betrokkenen allen het belang van de thans besproken voorwaarden onderkennen en onderschrijven, terwijl zij daarbij aangeven vermelding van die voorwaarden altijd te beogen. Deze bevinding leidt wel tot de aanbeveling in het administratief proces de vermelding van voorwaarden beter te verankeren.

Gevallen van doorgifte van informatie die de Dienst op haar beurt van derden heeft ontvangen (de in artikel 11 lid 3 Lv VDA geregelde situatie) is de commissie niet tegengekomen.

15. Buitenlandse inlichtingendiensten

Ook in Aruba is de samenwerking met buitenlandse inlichtingendiensten voorwerp van aandacht. Puur vanuit inlichtingenoogpunt bezien wordt voortdurend stil gestaan bij de vraag of de collega dienst nog voldoende zorgvuldig omgaat met aan die dienst verstrekte informatie en voldoende betrouwbaar is waar het betreft van die dienst ontvangen informatie. Vanuit politiek oogpunt bezien is van belang de vraag of de buitenlandse dienst werkt in een land waarmee Aruba wil samenwerken.

Sedert 2009 hanteert de Dienst, geïnspireerd door jurisprudentie van de Raad van State¹⁷, het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba¹⁸ en Toezichtsrapport 22A d.d. 30 september 2009 van de Nederlandse Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD)¹⁹ intern de volgende criteria bij beantwoording van de vraag of met de buitenlandse dienst kan worden samengewerkt of niet:

1. De dienst is voldoende democratisch ingebed en er is sprake van een langdurige samenwerkingsrelatie welke vastgelegd is in een verdrag/convenant;
2. Het land waarmee persoonsgegevens worden uitgewisseld geeft de vereiste prioriteit aan de mensenrechten;
3. Er kunnen geen vraagtekens worden gezet bij de professionaliteit, betrouwbaarheid en inbedding van de veiligheids- en/of inlichtingendienst in het desbetreffende land.

Op dit moment is de Dienst doende een volledig overzicht (middels zogenaamde 'fact-sheets') te maken van alle landen en diensten met wie wordt of kan worden samengewerkt, daarbij telkens toetsend aan de genoemde criteria. Voor de invulling van de criteria wordt aansluiting gezocht bij hetgeen de CTIVD dienaangaande in voornoemd toezichtsrapport heeft opgenomen. Een fraai staaltje van 'derdenwerking' van toezicht binnen het koninkrijk.

Geconstateerd is dat de fact-sheets thans deels gereed zijn. Het verdient aanbeveling deze na interne beoordeling aan de ministers voor te leggen. Per slot van rekening zijn het uiteindelijk de ministers die (moeten) bepalen met welke landen verantwoord kan worden samengewerkt. Dat alles neemt niet weg dat het onder omstandigheden nuttig, zo niet noodzakelijk, kan zijn samen te werken met een dienst van een land waarmee politieke samenwerking niet mogelijk of gewenst is. De ernst van een (potentiële) dreiging kan daartoe nopen. Ook en juist dan is het echter van belang dat de betrokken ministers geïnformeerd worden.

De commissie heeft vastgesteld dat, overwegend waar het betreft veiligheidsonderzoeken, informatie is verstrekt aan een veelheid van buitenlandse inlichtingendiensten. Dat is ook gebeurd in de jaren voorafgaand aan 2009, het jaar waarin binnen de Dienst werd overgegaan tot systematische beoordeling van collega-diensten op samenwerkingsmogelijkheden. In die gevallen waarin operationeel is samengewerkt geldt dat zeker sprake was van samenwerking met diensten van landen die voldeden aan de hiervoor genoemde criteria. In de gevallen waarin gereageerd werd op traces heeft dat (vermoedelijk) niet in alle gevallen gegolden, maar rechtvaardigde het belang van de betrokken sollicitant voor de buitenlandse vertrouwensfunctie het desondanks verstrekken van de gevraagde informatie, te weten dat van

¹⁷ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 11 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3635 en Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 29 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI2675

¹⁸ Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2 december 2011, ECLI:NL:OGHACMB:2011:BV2218

¹⁹ <http://www.ctivd.nl/onderzoeken/t/toezichtsrapport-22a/documenten/rapporten/2009/09/30/index>

bezwaren niet was gebleken. Bovendien stemt de sollicitant in dit soort gevallen altijd in met het verstrekken van gegevens door de buitenlandse dienst.

16. Vastlegging van verstrekkingen

Het doorgeven van gegevens dient schriftelijk te geschieden en van iedere doorgifte dient aantekening te worden gehouden (artikel 12 Lv VDA). Op traces van buitenlandse inlichtingendiensten wordt altijd schriftelijk, bij brief, gereageerd. De desbetreffende brieven worden aangetekend in het postregistratiesysteem. Dat systeem is gebaseerd op chronologische opname van alle in- en uitgaande correspondentie en is daardoor niet doorzoekbaar op onderwerp. Het systeem wordt omgebouwd naar een volledig digitaal systeem. Dat maakt mogelijk dat het systeem beter doorzoekbaar wordt op onderwerp, bijvoorbeeld het onderwerp 'traces'. De controle op schriftelijke doorgave wordt daardoor vergemakkelijkt. De aanbeveling luidt daarom het (digitale) postregistratiesysteem zo aan te passen dat het doorzoekbaar wordt op onderwerp.

Voor de overige informatieverstrekking ligt het nog ingewikkelder. Gegevens die tijdens een operatie worden verstrekt liggen vast in de desbetreffende dossiers. De beste en meest toegankelijke kenbron zijn de in die dossiers aanwezige verslagen: daarin is vastgelegd welke informatie is verstrekt (vaak: uitgewisseld). Voor het overige geldt dat die informatieverstrekking blijkt uit andere documenten die aanwezig zijn in het dossier. In de onderzochte dossiers zijn geen voorbeelden aangetroffen van, relevante, niet schriftelijk verstrekte informatie, ook al was het, vooral bij lang lopende operaties en bijgevolg omvangrijke dossiers, wel buitengewoon lastig te onderkennen of van, relevante, informatieverstrekking sprake was en of die schriftelijk was vastgelegd. Van de Dienst wordt verwacht en mag worden verwacht dat deze professioneel optreedt tijdens operaties, dat wil in dit verband zeggen: met inachtneming van de wettelijke bepalingen over informatieverstrekking. De commissie heeft vastgesteld dat niet alle tijdens operaties verstrekte informatie even relevant is voor de voortgang daarvan. Het zou daarom een overspannen eis zijn dat (ook) al die informatie schriftelijk wordt verstrekt. Het moet en mag aan de professionaliteit van de Dienst worden overgelaten daarin keuzes te maken. De onderzochte dossiers hebben geen blijf gegeven van onjuiste keuzes ten aanzien van de inschatting van de relevantie van schriftelijke verstrekking.

Ook buiten het terrein van 'traces' en operaties zijn geen voorbeelden aangetroffen van, relevante, verstrekkingen die niet schriftelijk zijn vastgelegd.

17. Slot

a. conclusies

In het onderzoek stond centraal de vraag of de Dienst zich aan de wet gehouden heeft bij het verstrekken van informatie aan derden. Aan verstrekking van informatie gaat verwerving

daarvan vooraf. In kaart is gebracht op welke wijze de Dienst informatie verwerft: uit open bron, middels operaties, uit veiligheidsonderzoeken, uit overlegstructuren en via andere inlichtingendiensten, instanties of burgers. De aldus verworven informatie wordt, uit een oogpunt van bescherming van bronnen en werkwijze van de dienst verwerkt in producten, zoals Osint- en Intelrapportage, procesformulieren, onderzoeksverslagen, overlegverslagen, presentaties en ambtsberichten. Waar (informatie uit) deze producten aan derden (is) zijn verstrekt is dat telkens geschied aan personen/instanties die vallen binnen het gesloten verstrekkingstelsel. Uitzondering is gemaakt voor de rechter en de formateur. Begrijpelijke uitzonderingen, maar wel uitzonderingen die beter via aanpassing van artikel 11 Lv VDA kunnen worden afgedekt. In één geval is informatie verstrekt aan Dimas, die niet verstrekt had mogen worden en waarvoor een machtiging van de ministers dus ook niet mogelijk was. Waar machtiging van de ministers geboden was moet worden vastgesteld dat die machtiging immer heeft ontbroken omdat de op 3 maart 1998 opgemaakte algemene machtiging niet als een toereikende machtiging kan worden aangemerkt. Ook de voor akkoord getekende brief van de Minister van Algemene Zaken van 6 maart 2007 kan niet worden gezien als een toereikende algemene machtiging. Bijzondere volmachten zijn, op één uitzondering na²⁰, niet aangetroffen. Het is daarom zaak dat de machtigingsstructuur opnieuw onder ogen wordt gezien. Ten behoeve daarvan is nog van belang dat het begrip 'gegeven' in artikel 11 Lv VDA ruim moet worden opgevat en wel in die zin dat daaronder valt alle, relevante, informatie waarover de dienst beschikt. Informatieverstrekking aan buitenlandse inlichtingendiensten geschiedt door de Dienst uitsluitend indien de desbetreffende dienst en het land van die dienst voldoen aan criteria op het gebied van democratische inbedding en mensenrechten alsmede professionaliteit en betrouwbaarheid. Schriftelijke vastlegging van het verstrekken van gegevens heeft altijd plaats gevonden. De doorzoekbaarheid van de systemen op dergelijke vastleggingen kan verbeterd worden.

b. aanbevelingen

Het onderzoek brengt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

Aan de Dienst:

1. Ontwerp een model voor een algemene machtiging als bedoeld in artikel 11 Lv VDA;
2. Ontwerp een model voor een bijzondere machtiging als bedoeld in artikel 11 Lv VDA;
3. Verbeter het administratief proces inzake de opname van de in artikel 11 lid 2 Lv VDA genoemde voorwaarden bij het verstrekken van gegevens;
4. Verbeter het (post)registratiesysteem aldus dat doorzoeking van de dossiers van de Dienst mogelijk wordt op afgegeven machtigingen ex artikel 11 lid 1 Lv VDA.

²⁰ Zie pagina 14, eerste alinea

Aan de Ministers:

5. Pas de kring van hen aan wie gegevens mogen worden verstrekt aan door de tekst van artikel 11 lid 1 Lv VDA te herzien²¹.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de commissie van 21 maart 2016.

De voorzitter,

Mr. W.P.M. ter Berg

²¹ Zie voetnoot 1

Onderzoeksopdracht
Commissie van toezicht
Nummer 3

Onderwerp
INFORMATIEVERSTREKKING

Inleiding

Ingevolge artikel 22 lid 1 Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba (Lv VDA) heeft de commissie van toezicht, onder andere, tot taak 'het uitoefenen van toezicht op de taakuitvoering van de dienst'. Zij kan dat toezicht gestalte geven door het uitvoeren van een onderzoek naar de wijze waarop de dienst in een bepaalde aangelegenheid is opgetreden. Een dergelijk onderzoek dient zijn weerslag te vinden in een rapport. Onderzocht dient te worden de **rechtmatigheid** van het optreden van de dienst (artikel 23 Lv VDA).

Wettelijke regeling informatieverstrekking

De artikelen 11 en 12 van de Lv VDA bevatten het kader voor het verstrekken van informatie door en aan de dienst. Dat kader kan als volgt worden samengevat:

1. Geen informatieverstrekking dan met toestemming van de ministers;
2. Uitsluitend informatieverstrekking over "bepaalde gegevens of categorieën van gegevens";
3. Uitsluitend verstrekking aan andere minister, Arubaanse overheidsinstantie of andere inlichtingen- of veiligheidsdienst binnen of buiten het Koninkrijk;
4. Verstrekking geschiedt altijd onder voorwaarde dat
 - Gegevens slechts worden gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn verstrekt;
 - De ontvanger deze gegevens niet aan anderen verstrekt dan met voorafgaande toestemming van het hoofd van de dienst;
5. Ontvangen gegevens worden slechts doorgegeven met toestemming van de verstreckende organisatie.
6. Doorgifte van gegevens geschiedt schriftelijk;
7. Van doorgifte wordt aantekening gehouden door het hoofd van de dienst; bij spoed wordt doorgifte binnen 48 uur schriftelijk bevestigd.

Voorwerp van onderzoek: invulling van de bevoegdheid informatie te verstrekken.

Het verzamelen van informatie is de essentie van een veiligheidsdienst. Dat verzamelen geschiedt om de eigen informatiepositie omtrent zaken en personen op te bouwen en uit te breiden. Ook anderen dan de dienst kunnen echter belang hebben bij het verkrijgen van door de dienst verzamelde gegevens. De wet maakt dat mogelijk, maar bepaalt dat daarbij binnen het gegeven wettelijk kader, zoals hiervoor samengevat, moet worden gebleven. De commissie wil in kaart brengen op welke wijze dat wettelijk kader is ingevuld, op welke wijze de grenzen daarvan worden bewaakt en of mitsdien binnen de grenzen van de wet – en dus rechtmatig – wordt opgetreden door de dienst.

Waar het gaat om informatie van of aan andere inlichtingen- of veiligheidsdiensten zal daarbij aan de orde komen op welke wijze die andere diensten worden geselecteerd als

samenwerkingspartner en welke eisen daarbij aan die diensten gesteld worden of moeten worden.

Indien tijdens het onderzoek informatie wordt verkregen waarvan de inhoud naar zijn aard als zodanig vertrouwelijk moet worden aangemerkt dat opname in het openbaar rapport van de commissie onevenredig belastend is voor direct betrokkenen zal die informatie slechts worden opgenomen in een geheime bijlage bij het rapport.

Onderzoeksvragen

Teneinde een oordeel te kunnen vellen over de rechtmatigheid van de uitoefening van de bevoegdheid tot het verstrekken van informatie dienen de volgende onderzoeksvragen te worden beantwoord:

1. Is sprake van een algemeen beleidskader van de ministers over informatieverstrekking door de dienst;
2. Hoe is de schriftelijke toestemmingsprocedure door de ministers geregeld;
3. Hoe wordt registratie gehouden van verleende toestemming;
4. Wordt het onthouden van toestemming geregistreerd;
5. Welke criteria worden aangelegd voor samenwerking met buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdiensten;
6. Welke criteria worden aangelegd voor samenwerking met andere inlichtingen- of veiligheidsdiensten binnen het Koninkrijk;
7. Welke vormen van samenwerking met andere diensten bestaan;
8. Is sprake van een interne beoordelingsprocedure op het gebied van informatieverstrekking aan derden;
9. Welke criteria gelden voor het verstrekken van informatie aan derden;
10. Aan welke internationale samenwerkingsverbanden neemt de dienst deel, wat houdt die samenwerking in en hoe ver gaat deze;
11. Op welke wijze is de samenwerking binnen het Koninkrijk vorm gegeven;
12. Op welke wijze wordt aantekening gehouden van het verstrekken van gegevens (inhoud, doel, geadresseerde).
13. Welke andere vragen dan de hiervoor geformuleerde zijn tijdens het onderzoek gerezen en dienen beantwoord te worden teneinde een goede beoordeling van de centrale vraag naar de rechtmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening mogelijk te maken.

Onderzoek

Het voorgaande leidt tot het besluit dat de commissie van toezicht een onderzoek instelt naar de rechtmatigheid van de verstrekking van informatie aan derden door de dienst.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de commissie van 15 mei 2014.

De voorzitter,

Mr. W.P.M. ter Berg

Bijlage B (geheim)

Nota

Schriftelijke voorbereiding ter beantwoording van de vragen van de Commissie van Toezicht.

De rechtmatigheid van de informatieverstrekking aan derden door VDA.

Datum: 29 oktober 2015

Opsteller: VDA

Deze nota is als geheime bijlage gevoegd bij de papieren versie van dit rapport en uitsluitend verstrekt aan de Minister van Algemene Zaken.

Bijlage C (geheim)

Bronvermeldingen

De in het rapport behandelde gevallen van informatieverstrekking zijn genoemd in de geheime bijlage C bij dit rapport. Die bijlage C is gevoegd bij de papieren versie van dit rapport en uitsluitend verstrekt aan de Minister van Algemene Zaken.

Bijlage D

Tekst ministeriële beschikking van 3 maart 1998:



MINISTERIELE BESCHIKKING

van de Minister van Algemene Zaken en de Minister van Justitie;

- Overwegende:

dat het wenselijk en noodzakelijk is om het Hoofd Veiligheidsdienst Aruba te machtigen om de hierna omschreven handelingen te verrichten namens de Minister van Algemene Zaken en de Minister van Justitie;

- Gelet op:

het Landsbesluit Veiligheidsdienst, AB 1988 no. 78;

- Gezien:

De samenwerkingsregeling tussen de Veiligheidsdienst Aruba en de Militaire Inlichtingendienst Nederland zoals is opgemaakt tussen de Minister van Defensie te Nederland en de Ministers van Algemene Zaken en van Justitie te Aruba;

HEEFT BESLOTEN:

Gerekend te zijn ingegaan op 1 mei 1997, last en volmacht te verlenen aan het Hoofd Veiligheidsdienst Aruba om:

- a. daarvoor in aanmerking komende gegevens rechtstreeks door te geven aan de regeringen van Nederland, de Nederlandse Antillen en bevriende buitenlandse mogendheden, conform artikel 6 lid 3 Landsbesluit Veiligheidsdienst;
- b. zich te wenden tot de houders van een verzameling van persoonsgegevens voor alle gevallen of soorten van gevallen, noodzakelijk voor een correcte en efficiënte uitvoering van de in de considerans genoemde samenwerkingsregeling, conform artikel 12 sub b Landsbesluit Veiligheidsdienst;

Oranjestad, 3 maart 1998

De Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Justitie,

Bijlage E (geheim)

Verzoek VDA aan de Minister van Algemene Zaken van 6 maart 2007 inzake lidmaatschap CLACIP met daarop geplaatste stempel bestuurskantoor en paraaf.