

LANDSVERORDENINGhoudende wijziging van de Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba (AB 2002 no. 115) en van twee andere landsverordeningen

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I	Algemene toelichting	3
	Inleiding	3
1	Aanleiding	4
	Transparantie	5
	Verbetering taakvervulling	5
	Verbetering functioneren Commissie van toezicht	5
2	Hoofdpijnen van het ontwerp	6
2.1	Uitleg begrippen	7
	Het begrip “aanbieders van telecommunicatiediensten”	7
	Het begrip “organisatorische eenheid van het Land”	8
	De “A-taak”, “B-taak” en “C-taak” van de Dienst	9
3	Dreigings- en risicoanalyses	10
3.1	Dreigingsanalyses in het kader van bescherming van personen en objecten	12
3.2	Domeinbepaling en informatie verzamelen	12
3.3.	Exploitatie	13
4	Verbetering van de informatiepositie van de Dienst	14
4.1	Gegevensverstrekking uit persoonsregistraties	14
4.1.1	Informatieverstrekking en privacybescherming	16
4.2	Codificatie van het opvragen van gebruikers- en verkeersgegevens van telecommunicatiediensten	17
4.3	Andere methoden voor informatievergaring	18
4.3.1	Oprichting rechtspersonen	19

4.3.2	De inzet van agenten (met justitiële antecedenten)	20
5	Versterking van het extern toezicht	23
5.1	Notificatieverplichting	23
5.2	Uitbreiding onderzoeksmogelijkheden van de Commissie van toezicht	24
5.2.1	Uitbreiding van de onderzoekscapaciteit	24
5.2.2	Uitbreiding toegangsverlening tot de Dienst	25
5.2.3	Beschrijving procedure voor afhandeling van onderzoeksrapporten	26
6	Rechterlijke toetsing voor journalistieke bronbescherming	26
7	Samenwerking met andere organisatorische eenheden van het Land	28
7.1	Gestructureerd overleg met organisatorische eenheden van het Land	28
7.2	Toegang tot geautomatiseerde informatiesystemen	29
7.3	Informatievergaring door toegang tot politie- en justitiebestanden	31
8	Informatievergaring door aansturing van ambtenaren	32
9	Operationele samenwerking met buitenlandse diensten	33
10	Veiligheidsonderzoeken	36
10.1	Aanwijzing vertrouwensfuncties	36
10.2	invoering bijdrage in de kosten van veiligheidsonderzoeken	37
10.3	Procedure voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties	39
10.4	Mandatering bevoegdheid tot afgifte van verklaringen van geen bezwaar	40
10.5	Flexibiliteit bij herhaalonderzoeken	41
10.6	Verwijdering imperatieve weigeringsgrond bij onvoldoende gegevens	42
11	Bedrijfsvoering	43
11.1	Archiveringstermijn vastleggen	44
12	Financiële paragraaf	45
II	Artikelsgewijze toelichting	45

Algemene toelichting

Inleiding

Bij landsverordening van 11 november 2002 (AB 2002 no. 115) is de Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba (verder aan te duiden als LandsverordeningVDA) tot stand gekomen. Zij trad, na op een enkel punt gewijzigd en aangevuld te zijn bij de Invoeringsverordening Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba (AB 2003 no. 57), in werking met ingang van 1 augustus 2003. Ook werd in 2006 een belangrijke uitvoeringsregeling, het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken (AB 2006 no. 14), vastgesteld. Hierdoor is bereikt dat de Veiligheidsdienst Aruba (verder aan te duiden als VDA of Dienst) functioneert binnen een deugdelijk wettelijk kader, waarbij de taken en bevoegdheden van de Dienst en de daarbij geldende beperkingen op een passende wijze zijn geregeld.

In 2006 is desalniettemin een eerste start gemaakt met aanpassing van de LandsverordeningVDA. Vanwege het plotselinge overlijden van het voormalige hoofd VDA, die een belangrijke rol speelde bij de voorbereiding van dat ontwerp, is het wetgevingsproject dat zou hebben moeten leiden tot een wijziging van de LandsverordeningVDA, nimmer afgerond.¹

In 2013 vierde de VDA haar 25-jarig bestaan en het 10-jarig bestaan van de Landsverordening VDA. In het algemeen kan worden gezegd dat de Landsverordening VDA voor de Dienst in principe een goed afgewogen geheel van bepalingen bood op basis waarvan de Dienst doelmatig kon functioneren.

De veiligheid van het Land wordt echter continu geëvalueerd met het oog op wat nodig is om deze te blijven garanderen. In de praktijk is aan de hand van de opgedane ervaring met de Landsverordening VDA en vanwege de ontwikkelingen zowel op nationaal als internationaal gebied, gebleken dat deze landsverordening ter wille van een optimale taakvervulling van de Dienst op een aantal specifieke punten

¹ Dit ontwerp ligt bij de Staten en zal te zijner tijd worden ingetrokken.

verbeterd en aangevuld zal moeten worden. In het onderhavige ontwerp worden de voorstellen daartoe gedaan.

1 Aanleiding

De toenemende dreiging van terrorisme en de technologische ontwikkelingen, welke gepaard gaan met cyber dreigingen, hebben op internationaal, maar ook op nationaal gebied tot verschillende aanpassingen geleid. Een van deze veranderingen betreft de aanpassing van wetgeving op verschillende gebieden, zoals de strafwetgeving en de antiwitwaswetgeving.

De bescherming van de nationale veiligheid van ons Land vergt, vanwege de dynamische karakter daarvan, dat er continue geëvalueerd wordt welke dreigingen en risico's de nationale veiligheid bedreigen. Het bestaan van deze dreigingen en risico's brengt mee dat het nodige gedaan moet worden om de weerbaarheid van ons Land te vergroten. Ons Land moet immers in staat blijven om zich te beschermen tegen deze dreigingen. Deze evaluatie omvatte onder meer de effectiviteit van het bestaande instrumentarium en of er nieuwe instrumenten nodig zijn voor de bescherming van de nationale veiligheid.

De taak van de VDA voor de bescherming van de nationale veiligheid is in de Landsverordening VDA opgenomen. Door de voornoemde evaluatie van het bestaande instrumentarium in de praktijk en de uitdagingen die gepaard gaan met de technologische ontwikkelingen en de terrorismedreigingen, heeft de regering tot de conclusie gebracht dat de versterking van bepaalde instrumenten voor de VDA onmisbaar is voor de bescherming van de nationale veiligheid. De regering beoogt dus met de in het onderhavige ontwerp gedane voorstellen een goede wettelijke basis voor het noodzakelijk optreden van de VDA te bewerkstelligen.

Ook wordt beoogd met het onderhavige ontwerp een toekomstbestendige regeling voor te stellen, waarmee geanticipeerd zal kunnen worden op relevante ontwikkelingen.

Hierna wordt kortheidshalve ingegaan op de drie relevante doelstellingen van de voorstellen gedaan in het onderhavige ontwerp.

Transparantie

Het in het leven roepen van nieuwe bevoegdheden voor de VDA betekent echter dat er inbreuk zal worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers. Daardoor acht de regering het wenselijk om bepaalde werkzaamheden die momenteel afgeleid worden uit de thans wettelijk vastgelegde werkzaamheden op een aparte daarop gerichte wettelijke basis te laten berusten. Dit zal enerzijds de transparantie van het handelen van de Dienst bevorderen. Anderzijds betekent dit dat het wettelijke instrumentarium van de Dienst aangevuld zal worden ten einde in de praktijk op efficiënte en doelmatige wijze de werkzaamheden van de Dienst te kunnen uitvoeren.

Verbetering taakvervulling

Daarnaast zullen een aantal specifieke voorstellen worden gedaan waarmee een bijdrage geleverd zal kunnen worden aan de verbetering van de taakvervulling van de Dienst. Gedacht kan daarbij worden aan de uitbreiding van de samenwerkingsvormen met andere diensten, de informatiedeling en -verzameling, alsook de voorstellen over de internationale samenwerking.

Verbetering functioneren Commissie van toezicht

In het verlengde van het vorenvermelde is het van belang, gezien voorgesteld wordt om de wettelijke bevoegdheden van de Dienst uit te breiden dan wel te verbeteren, om de mogelijkheden voor het functioneren van de Commissie van toezicht voor het houden van toezicht op de werkzaamheden van de Dienst te verbeteren.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal wetstechnische aanpassingen in de Landsverordening VDA aan te brengen.

2 Hoofdpijnen van het ontwerp

De voorstellen in het ontwerp omvatten in grote lijnen onder meer:

- *het opstellen van dreigings- en risicoanalyses*; dit omvat de toevoeging van een nieuwe werkzaamheid aan artikel 3, tweede lid, van de Landsverordening VDA. In dat kader wordt aan artikel 5 deze categorie personen, aan de categorieën over wie gegevens verwerkt zullen kunnen worden toegevoegd en wordt een artikel 5a, omvattende de bronnen van waaruit door de Dienst gegevensvergaard zal kunnen worden ter opstelling van dreigings- en risicoanalyses voorgesteld.
- *het verbeteren van de informatiepositie van de Dienst*; dit omvat de voorstellen met betrekking tot de verstrekking van gegevens door andere organisatorische eenheden van het Land aan de Dienst, de verstrekking van gegevens uit de justitiële documentatiedienst aan het Hoofd op diens aanvraag en de verstrekking van gegevens door de houder van een persoonsregistratie aan het Hoofd op diens aanvraag.

Ook worden er twee nieuwe bijzondere inlichtingenmiddelen voorgesteld, namelijk de mogelijkheid voor het opvragen van abonnees- en verkeersgegevens en de mogelijkheid om rechtspersonen op te richten en in te zetten voor operationele doeleinden.

- *het verstevigen van het externe toezicht op de Dienst*; dit zal worden bewerkstelligd door voorstellen te doen om de Commissie van toezicht meer instrumenten en mogelijkheden te geven om het toezicht op effectieve wijze uit te voeren en om over deze toezichtactiviteiten te rapporteren.
- *de bepalingen over de samenwerking met andere organisatorische eenheden van het Land en met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan te passen*; hierbij kan worden vermeld dat de mogelijkheid voor het verrichten van werkzaamheden door ambtenaren werkzaam bij andere organisatorische eenheden van het Land ten behoeve van de Dienst wordt toegevoegd.
- *verbeteringen op het gebied van veiligheidsonderzoeken*; deze verbeteringen omvatten onder meer aanpassing van de bepaling over de aanwijzing van vertrouwensfuncties, de mogelijkheid voor mandaatverlening aan andere instanties om verklaringen van geen bezwaar af te geven, een bepaling over de

weigering van verklaringen van geen bewaar wordt toegevoegd, de termijn voor het instellen van herhaalonderzoeken wordt verruimd, de mogelijkheid voor het doen van mededelingen wordt ingevoerd en er wordt de mogelijkheid voor het in rekening brengen van een tarief voor het verrichten van veiligheidsonderzoeken ingevoerd.

- *verbetering van de bedrijfsvoering van de Dienst*; dit omvat de vastlegging van archiveringstermijn van documenten en de regels daarover.
- de vereisten voor de benoeming van een hoofd VDA.
- de invoering van de rechterlijke machtiging voorafgaand aan de toepassing van bijzondere inlichtingenmiddelen op een journalist om zijn bron te achterhalen.
- aanpassingen van de bepaling over de bezwaarprocedure en toevoeging van bepalingen over de bestuurlijke procedure.
- actualisering van de bepalingen over de bestuurlijke sanctie last onder dwangsom.

2.1 Uitleg begrippen

Voor een betere lezing en begrip van deze toelichting wordt hierna ingegaan op een aantal begrippen dat in het ontwerp en de toelichting, of alleen in de toelichting wordt gehanteerd.

Het begrip “aanbieders van telecommunicatiediensten”

Het begrip aanbieders van telecommunicatiediensten is ontleend aan het Cybercrimeverdrag² en in het Wetboek van Strafvordering van Aruba (AB 1996 no. 75) (in een deels aangepaste vorm) geïmplementeerd. Onder een “aanbieder van een communicatiedienst” wordt verstaan: *de natuurlijke of rechtspersoon die in de uitoefening van een beroep of bedrijf aan de gebruikers van zijn dienst de mogelijkheid biedt te communiceren met behulp van een geautomatiseerd werk, of gegevens verwerkt of opslaat ten behoeve van een zodanige dienst of de gebruikers van die dienst.* Deze definitie omvat niet alleen de aanbieders van openbare

² Trb. 2002, 18. De Nederlandse vertaling is gepubliceerd in Trb. 2004, 290.

telecommunicatienetwerken en openbare telecommunicatiediensten, maar ook onder meer die van besloten netwerken, webhostingsdiensten, cloudopslagdiensten en de OTT-diensten.³

Ook het begrip “gebruiker van een communicatiedienst” is in dit kader nader gedefinieerd: *de natuurlijke of rechtspersoon die met de aanbieder van een communicatiedienst een overeenkomst is aangegaan met betrekking tot het gebruik van die dienst of die feitelijk gebruik maakt van een zodanige dienst.*

In artikel 1 van het ontwerp worden beide begrippen ook voor de toepassing van de (relevante) bijzondere inlichtingenmiddelen inzake onderzoek van communicatie geïntroduceerd. Daarmee wordt ook bewerkstelligd dat de begripsmatige aansluiting (bij vergelijkbare bevoegdheden op het vlak van “telecommunicatie”) in de sfeer van de wetgeving inzake de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede het Wetboek van Strafvordering op dit punt wordt behouden.

Het begrip “organisatorische eenheid van het Land”

Voor de duidelijkheid zij vermeld dat in deze toelichting en in een drietal onderdelen (D, Y en Z) van het ontwerp melding gemaakt wordt van het begrip “organisatorische eenheid van het Land”. De regering heeft voor deze terminologie gekozen, daar deze, naar de mening van de regering, zodanig ruim is dat deze de in de overheid bestaande structuren, zoals de dienst, de directie, het bureau, het orgaan of de organisatie omvat. Hiermee zal mogelijke misverstanden kunnen worden vermeden of de terminologie “dienst” alle andere organisatorische eenheden van het overheidsapparaat omvat, alsook een landsbedrijf in de zin van artikel 34 e.v. van de Comptabiliteitsverordening 1989 valt daaronder. Tevens zal hiermee mogelijk in de toekomst in het overheidsapparaat aan te brengen veranderingen kunnen worden ondervangen.

In dit kader zij nog vermeld dat de strekking dat de regering met het begrip “organisatorische eenheid van het Land” bedoeld is dat het gericht is op het

³ Het begrip OTT betekent Over The Top. De term wordt gebruikt om content aan te geven van een derde partij die direct naar de eindgebruiker wordt verzonden, waarbij de ISP simpelweg slechts voor het transport van de IP packets zorgt. Als voorbeeld kunnen worden genoemd Skype (Microsoft), WhatsApp (Facebook) en Face Time (Apple). https://nl.wikipedia.org/wiki/Over-the-top_content

overheidsapparaat zelf. Verzelfstandigde onderdelen van het Land, zoals de luchthaven, de haven, het postwezen, de telecommunicatiebedrijf (overheids-N.V.'s), de overige privaatrechtelijke rechtspersonen die krachtens machtiging zijn opgericht, de bij wet ingestelde rechtspersonen met een publiekrechtelijke taak en de rechtspersonen sui generis (de Sociale Verzekeringsbank, Serlimar) worden daaronder niet begrepen. Het zij uitdrukkelijk vermeld dat met de in dit ontwerp gedane voorstellen in de vorenvermelde onderdelen niet wordt beoogd om de strekking van de oorspronkelijke bedoeling van artikel 4, derde lid, en artikel 20 te veranderen (of te buiten gaan), doch om deze te verduidelijken.

De “A-taak”, “B-taak” en “C-taak” van de Dienst

De VDA heeft conform artikel 3, eerste lid, van de Landsverordening VDA tot taak het in gebondenheid aan de wet de in artikel 2, eerste lid,⁴ neergelegde doelstelling na te streven door middel van het beschermen van in haar doelstelling genoemde belangen door de risico's voor die belangen vast te stellen en door bij te dragen tot de beperking en controle van die risico's.

Deze taak wordt volbracht door het verrichten van de in het tweede lid van artikel 3 genoemde werkzaamheden. Deze werkzaamheden van de Dienst worden in de praktijk de A-, B- en C-taak⁵ genoemd. Deze zijn:

- het doen van onderzoek naar organisaties en personen die een gevaar kunnen vormen voor de staatsveiligheid (A-taak);⁶
- het reduceren van eventuele restrisico's door middel van het verrichten van veiligheidsonderzoeken naar vertrouwensfunctionarissen(B-taak);⁷

⁴ Artikel 2, eerste lid, luidt:

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.

⁵ Dit is naar analogie vande Nederlandse terminologie die wettelijk is neergelegd, namelijk deze werkzaamheden worden als taken aangemerkt.

⁶ Artikel 3, tweede lid, onderdeel a, Landsverordening VDA luidt: 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.

⁷ Artikel 3, tweede lid, onderdeel b, Landsverordening VDA luidt: het verrichten van veiligheidsonderzoeken ten aanzien van vertrouwensfuncties.

- veiligheidsmaatregelen bevorderen door middel van het geven van beveiligingsadviezen die als doel hebben de weerbaarheid tegen dreigingen te versterken (C-taak).⁸

Verder in deze toelichting dient dan ook waar van de “A-taak”, “B-taak” of “C-taak” van de Dienst melding wordt gemaakt, daaronder de in artikel 3, tweede lid, onderdeel a, onderdeel b respectievelijk onderdeel c, genoemde werkzaamheden te worden verstaan.

3 Dreigings- en risicoanalyses

In dit ontwerp wordt voorgesteld om het opstellen van dreigings- en risicoanalyses als extra werkzaamheid voor de Dienst vast te leggen in artikel 3, tweede lid, van de Landsverordening VDA. Door de wettelijke vastlegging hiervan zullen de werkzaamheden van de VDA worden uitgebreid, met werkzaamheden ter ondersteuning van het beveiligen van bepaalde personen en objecten (de zogenoemde D-taak). Onder een dreigingsanalyse wordt verstaan een uitgebreide analyse van concrete (voorspelbare) en potentiële (voorstelbare) dreiging tegen een of meer bepaalde personen, objecten of diensten. De analyse is gebaseerd op feiten en omstandigheden met betrekking tot de dreiging, de ernst en waarschijnlijkheid van het manifesteren van de dreiging.

Onder risicoanalyse wordt verstaan een uitgebreide analyse waarin het belang, de concrete en voorstelbare dreiging en de weerstand in onderlinge samenhang worden beoordeeld en inzicht wordt gegeven in de risico's die een persoon, object of dienst loopt.⁹

Het opstellen van dreigings- en risicoanalyses vloeit voort uit de werkzaamheden, bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdelen a en c, van de Landsverordening VDA (de A-taak en de C-taak van de VDA), waarbij het belang en de dreiging wordt

⁸ Artikel 3, tweede lid, onderdeel c, Landsverordening VDA luidt: het bevorderen van het nemen van maatregelen ter bescherming van de in onderdeel a 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.

⁹ Zie Staatscourant van 9 juli 2015 nr. 18913, pagina 7.

afgezet tegen de weerbaarheid. Het is mogelijk dat de verkregen informatie het noodzakelijk maakt dat de Dienst ten behoeve van het opstellen van een dreigings- of risicoanalyse onderzoek zou moeten doen, in gevallen dat er daarvoor op grond van de bestaande wettelijke grenzen van de werkzaamheden als omschreven in artikel 3, tweede lid, van de Landsverordening VDA geen legitimatie daartoe bestaat. De Landsverordening VDA bevat dus geen expliciete bevoegdheid om informatie te verzamelen over personen en objecten in het kader van bewaken en beveiligen. Deze informatieverzameling is echter wel noodzakelijk. In het onderhavige ontwerp wordt deze leemte opgevuld door een wettelijke grondslag te creëren voor de VDA om dreigings- en risicoanalyses te verrichten ten aanzien van de daartoe aangewezen personen of objecten (de zogenoemde D-taak). Hiertoe wordt voorgesteld artikel 3, tweede lid, van de Landsverordening VDA aan te vullen (artikel I, onderdeel B, ten 2^o).

De Landsverordening VDA geeft alleen de bevoegdheid om informatie te verzamelen en vast te leggen ten aanzien van de in artikel 5, eerste lid, genoemde personen. Personen of objecten die beveiliging nodig hebben worden dus in artikel 5, eerste lid, niet genoemd, waardoor de vereiste wettelijke basis om informatie over deze specifieke groep te verzamelen en vast te leggen ontbreekt. In dit ontwerp wordt derhalve voorgesteld artikel 5, eerste lid, aan te vullen met een nieuw onderdeel voor deze categorie personen en objecten of diensten (artikel I, onderdeel E, ten 1^o).

Tenslotte worden de bronnen vastgelegd van waaruit de informatie voor het opstellen van dreigings- of risicoanalyses kunnen worden geput. De raadpleging van open en gesloten bronnen en het horen van informanten is mogelijk. De bronnen zijn vastgelegd in voorgesteld artikel 5a van het ontwerp (artikel I, onderdeel F).

Hierna wordt nader ingegaan op het belang van deze werkzaamheden voor de weerbaarheid van ons Land.

3.1 Dreigingsanalyses in het kader van bescherming van personen en objecten

Om te kunnen bepalen wie in aanmerking komt voor bescherming en wanneer er een taak voor de Arubaanse overheid bestaat om personen en objecten of diensten te beschermen is een grondige analyse nodig. Voorgesteld wordt om aan de VDA de bevoegdheid te geven om dreigings- en risicoanalyses op te stellen ten behoeve van de beveiliging van aangewezen Arubaanse personen en objecten of diensten. De regering is van mening dat de VDA, gezien de aldaar bevindende expertise, de aangewezen instantie is om dit soort analyses te verrichten.

Momenteel is wel wettelijk bepaald wie zorg moet dragen voor de uitvoering van de bescherming van personen en objecten of diensten. Volgens artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Landsverordening politie (AB 1988 no. 18) heeft de politie de taak om personen en goederen te beschermen.

In de afgelopen jaren hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die het belang van bescherming van bepaalde personen en objecten of diensten door de overheid doet toenemen. Het meest sprekende voorbeeld is de moord op een Curaçaose politicus in 2013. Met deze gebeurtenis blijkt de noodzaak voor het beveiligen, vanuit de overheid, van bepaalde personen en objecten of diensten ook in ons Land te zijn toegenomen.

3.2 Domeinbepaling en informatie verzamelen

Welke personen en objecten of diensten aanspraak zouden kunnen maken op bescherming van de overheid is in Aruba nog niet vastgesteld. Het bepalen wie aanspraak kan maken op een eventuele beveiliging is een eerste belangrijke stap die gezet dient te gaan worden alvorens tot dit stelsel van bewaken en beveiligen over te gaan.

In het onderhavige ontwerp wordt allereerst voorgesteld om de opdracht om te komen tot een afgebakende lijst (domeinbepaling) toe te bedelen aan de minister, belast met algemene zaken, (Minister) dan wel de minister, belast met algemene

zaken, en de minister, belast met justitie, gezamenlijk (ministers). Wanneer het noodzakelijk is om over te gaan tot bewaken en beveiligen door de overheid, zal worden bepaald op basis van een dreigings- en risicoanalyse, welke werkzaamheden, de zogenoemde D-taak, door de VDA zullen worden verricht.

Om een dergelijke dreigingsanalyse te kunnen opstellen zal, immers naast de reeds aanwezige informatie bij de VDA, ook informatie verzameld en vastgelegd moeten kunnen worden uit andere bronnen. In het onderhavige ontwerp wordt de grondslag voor de beveiliging van aangewezen personen en objecten of diensten aan artikel 5 toegevoegd in het voorgestelde onderdeel f (zie artikel I, onderdeel E, ten 1^o).

Op basis van deze nieuwe werkzaamheden en de domeinbepaling zal over een aantal personen en objecten of diensten informatie verzameld kunnen worden overeenkomstig voorgesteld onderdeel f van artikel 5 en zal de VDA bevoegd zijn om dreigingsanalyses op te stellen voor het bewaken en beveiligen van door de Minister of de ministers aan te wijzen personen en objecten of diensten.

3.3 Exploitatie

Voorstelbaar is dat belangrijke politieke functies maar ook vitale objecten van bijvoorbeeld de luchthaven in de domeinbepaling worden opgenomen. Sinds 2002 kent Aruba een National Aviation Security Programme conform ICAO annex 17. In dit Programma staat vermeld¹⁰ dat de VDA periodieke risicoanalyses verstuurt ter ondersteuning van het veiligheidsbeleid op de luchthaven.

Op grond van de voorgestelde D-taak zal de VDA in de toekomst informatie kunnen verzamelen voor de beveiliging van bijvoorbeeld de luchthaven. Op deze manier kan een risicobeeld worden ontwikkeld. Aangezien artikel 11 van de Landsverordening VDA momenteel een limitatieve lijst van afnemers kent, zou het exploiteren van deze risicoanalyses naar de exploitant van de luchthaven niet mogelijk zijn. Exploitatie van dreigings- en risicoanalyses naar vitale bedrijven stuit momenteel op het ontbreken van een wettelijke basis daarvoor.

¹⁰ Zie pagina 55 van het Programma.

In dit ontwerp wordt met het oog op het bovenstaande voorgesteld om artikel 11 van de Landsverordening VDA aan te passen om dreigings- en risicoanalyses ook naar andere instanties dan slechts overheidsinstantieste exploiteren, bijvoorbeeld aan vitale bedrijven (zie artikel I, onderdeel L).

4 Verbetering van de informatiepositie van de Dienst

In het onderhavige ontwerp worden verschillende voorstellen gedaan om de informatiepositie van de VDA te verbeteren. In artikel 4, tweede lid, van de Landsverordening VDA is de hoofdregel opgenomen dat individuele burgers en privaatrechtelijke organisaties die benaderd worden door de VDA vrij zijn om de gevraagde inlichtingen al dan niet te verstrekken.

Met de ten aanzien daarvan in het onderhavige ontwerp gedane voorstellen zal in de informatiepositie van de Dienst verandering worden aangebracht. In de navolgende paragrafen wordt op de verschillende voorstellen ingegaan.

4.1 Gegevensverstrekking uit persoonsregistraties

In het onderhavige ontwerp wordt in artikel III, onderdeel B, een plicht tot gegevensverstrekking voor houders van persoonsregistraties in de Landsverordening persoonsregistraties (AB 2011 no. 37) voorgesteld. Dit voorstel heeft verschillende positieve aspecten voor het functioneren van de Dienst en voor de transparantie naar de houders en uiteindelijk ook naar de burgers toe.

Een voordeel voor de Dienst van dit voorstel tot informatieverschaffing is dat het thans gehanteerde systeem van afzonderlijke afspraken op basis van vrijwilligheid met de verschillende instanties, met een kans dat er geen gegevensverstrekking plaatsvindt, niet meer nodig zal zijn.

Daarnaast is het voordeel van dit voorstel dat hettijdbesparend zal zijn. Hierdoor zal efficiënteren slagvaardiger gewerkt kunnen worden, daar het huidige systeem tijdrovend is en vertragend werkt, terwijl het ook niet zelden leidt tot blinde vlekken in de informatiestromen, omdat niet alle instanties “klaar” zijn om samen te werken. Te denken valt bijvoorbeeld aan een situatie waarbij er geen gegevensuitwisseling bestaat met alle luchtvaartmaatschappijen of alle cruiseschepen.

Ook zal met dit voorstel kunnen worden voorkomen dat er allerlei zwaardere middelen (zoals observatie, agenten en interceptie) moeten worden ingezet om toch aan de vereiste informatie te komen.

Ten behoeve van de transparantie kan worden vermeld dat dit voorstel duidelijkheid zal verschaffen aan de desbetreffende instanties zelf en er zal ook geen enkele ruimte bestaan voor enige verwijtbaarheid, door bijvoorbeeld de klanten aan deze instanties.

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat de wettelijke verplichting zoals vastgelegd in de Landsverordening persoonsregistratie om dehouder van een persoonsregistratie te verplichten om mededeling te doen aan de betrokkene op diens verzoek of diens gegevens zijn verstrekt (artikel 14, eerste lid, van de Landsverordening persoonsregistratie), voor een gegevensverstrekking aan de VDA ten aanzien van die persoon, op grond van de Landsverordening persoonsregistraties zelf is uitgesloten (artikel 14, derde lid, ten aanzien van artikel 5).

De informatieverstrekkingsplicht van houders van persoonregistraties zal de VDA in staat stellen om in de toekomst over juiste informatie te beschikken. Een solide wettelijke basiswaarin de bevoegdheid wordt gegeven aan de VDA om binnen haar wettelijke werkzaamheden en na afweging van de noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit gegevens te verzamelen over personen en organisaties die potentieel een gevaar vormen voor de staatsveiligheid, is dus onontbeerlijk. Hiermee wordt ook voldaan aan het kenbaarheidsvereiste van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (verder aan te duiden als EVRM).

Vanzelfsprekend zal bij de afweging om persoonsgegevens op te vragen die in persoonsregistraties met een bepaald beschermingsniveau zijn opgenomen, een zwaardere toets moet plaatsvinden op het gebied van noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Toezicht hierop kan achteraf plaatsvinden door de Commissie van toezicht, welke rapporteert aan de Minister.

4.1.1 Informatieverstrekking en privacybescherming

Het voorstel dat de houder van een persoonsregistratie verplicht om persoonsgegevens te verstrekken aan de Dienst, impliceert een bevoegdheid van het hoofd VDA (verder aangeduid als Hoofd) om aan de houder gegevens op te vragen. Het is echter niet de bedoeling dat er in de toekomst massaal gegevens door de VDA opgevraagd zullen worden. Het betekent dus niet dat er stromen informatie opgevraagd en verstrekt zullen worden, waarmee een disproportioneel volgen en controleren van de burger zou ontstaan.

Het optreden van de VDAs en zal immers zorgvuldig wettelijk genormeerd blijven en een dergelijke aanvraag zal moeten voldoen aan alle wettelijke eisen, alsmede aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Zo zal een verzoek altijd gerelateerd moeten zijn aan de wettelijke taak en de werkzaamheden van de VDA, zoals deze omschreven zijn in artikel 3 van de Landsverordening VDA (noodzakelijkheidscriterium). Het verzoek zal dus onderdeel moeten uitmaken van een concreet onderzoek naar staatsveiligheidsrisico's.

Daarnaast zal een verzoek aan een houder van een persoonsregister moeten voldoen aan de toetsingskaders van artikel 8 van het EVRM. Er dient een afweging te worden gemaakt ten aanzien van het proportionaliteit- en subsidiariteitsbeginsel.

Ten slotte zullen de verzoeken moeten voldoen aan de interne richtlijnen en procedures (waarborgen) die de VDA zelf heeft op basis van de Landsverordening VDA. De Landsverordening persoonsregistratie is weliswaar niet van toepassing op de gegevensverstrekking door en ten behoeve van de VDA (zie artikel 2 en artikel 5 van voormelde landsverordening), maar dat wil niet zeggen dat er geen toezicht zal bestaan op de gegevensverstrekking. De waarborgen en de uitoefening van toezicht

door de onafhankelijke Commissie van toezicht op de gegevensverstrekking door en ten behoeve van de VDA zijn immers vastgelegd in de Landsverordening VDA. Het onderhavige ontwerp brengt hierin geen verandering.

4.2 Codificatie van het opvragen van gebruikers- en verkeersgegevens van telecommunicatiediensten

Een andere belangrijke voorstel ter aanvulling van de Landsverordening VDA betreft het codificeren van de bijzondere bevoegdheid tot het opvragen van gebruikers- en verkeersgegevens van telecommunicatiediensten. Momenteel worden deze gegevens, zonder problemen, op vrijwillige basis verstrekt door de telecommunicatiediensten. Niet vanwege knelpunten rond de informatieverstrekking, maar vanuit het operationele belang van deze gegevens en de transparantie wordt codificering wenselijk geacht. Door de beschikbaarheid van de gebruikers- en verkeersgegevens kan immers voorkomen worden dat een zwaarder inlichtingenmiddel, zoals de telefoontap, dient te worden ingezet. Bovendien wordt hiermee de nodige waarborg voor de aanvragen vastgelegd.

Overigens wordt door het plaatsen van de gebruikers- en verkeersgegevens in artikel 7 (zie voorgesteld artikel I, onderdeel H) een bevoegdheid voor de Dienst gecreëerd om voormelde gegevens aan de telecommunicatiediensten te vragen. Daarnaast is in het voorgestelde vierde lid van artikel 8 een bepaling opgenomen waarin de telecommunicatiediensten verplicht zijn aan het verzoek van de VDA te voldoen. In de Telegraaf- en telefoonverordening (AB 1996 no. GT2) is geen verplichting tot verstrekking van gebruikers- en verkeersgegevens opgenomen. Het ontbreken van een verplichting daartoe in de Telegraaf- en telefoonverordening beklemtoont de noodzaak om deze bevoegdheid op te nemen in artikel 7 van de Landsverordening VDA, als zijnde een bijzonder inlichtingenmiddel, en de verplichting tot verstrekking daarvan in voorgesteld artikel 8, vierde lid (artikel I, onderdeel I, ten 4^o).

Het is evident dat ook deze gebruikers- en verkeersgegevens van belang kunnen zijn in een concreet onderzoek. Met de vastlegging van deze bevoegdheid voor de VDA

zal eveneens een bewaarplicht van de gebruikers- en verkeersgegevens ontstaan. In Aruba doet zich dan vervolgens de bijzondere situatie voor dat niet alle gebruikers- en verkeersgegevens in Aruba worden bewaard. Een nadere uitwerking van de bewaarplicht in uitvoeringsregeling is dus noodzakelijk waarbij rekening dient te worden gehouden met het door het Hof van Justitie gedane uitspraak in de gevoegde zaken Digital Rights Ireland Ltd(C-293/12)enKärntner Landesregierungen Seitlinger and Others (C-594/12).¹¹

4.3 Andere methoden voor informatievergaring

In het ontwerp worden, naast de gegevensverstrekking uit persoonsregistraties en het verstrekken van abonement- en verkeersgegevens, ook voorstellen gedaan ten aanzien van:

- de toegang tot een specifieke groep overheids personeel dat over een bijzondere informatiepositie beschikt. Dit betreft de constructie waarbij het Hoofd speciaal hiervoor aangewezen personeel van het Korps Politie Aruba, het Departement der Invoerrechten en Accijnzen en van de met de grensbewaking belaste organisatorische eenheid van het Land (grensbewakingspersoneel) kan aansturen voor informatievergaring. Voor deze constructie is aansluiting gezocht bij artikel 60¹² van de Nederlandse Wet op de Inlichtingen- en

¹¹ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 8 April 2014. In Digital Rights Ireland stond centraal de Richtlijn 2006/24/EG, betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken. Het ging hier om wat in de volksmond is gaan heten de bewaarplicht voor telecomproviders; die moesten onder meer internetgegevens van klanten bewaren, zodat de overheid deze zou kunnen inzien in verband met misdaad- en terrorismebestrijding. Het gaat hier met name om die gegevens die nodig zijn om de bron en de bestemming van een communicatie te traceren en te identificeren, om de datum, het tijdstip en de duur van de communicatie en het type communicatie te bepalen, om de communicatieapparatuur van de gebruikers te identificeren en om de locatie van mobiele communicatieapparatuur te bepalen. Deze gegevens omvatten onder andere de naam en het adres van de abonnee, het telefoonnummer van de oproeper en het opgeroepen nummer, alsook een IP-adres voor internetdiensten. Aan de hand van deze zogenoemde meta-data kan worden nagegaan met welke persoon en via welke weg een abonnee heeft gecommuniceerd, hoe lang de communicatie heeft geduurd en vanaf welke plaats zij heeft plaatsgevonden. Daarnaast kan aan de hand van deze gegevens worden achterhaald hoe vaak de abonnee gedurende een bepaalde periode met bepaalde personen heeft gecommuniceerd. Het Hof van Justitie oordeelde onder meer dat uit deze gegevens tezamen 'zeer precieze conclusies [kunnen] worden getrokken over het privéleven van de personen van wie de gegevens zijn bewaard, zoals hun dagelijkse gewoonten, hun permanente of tijdelijke verblijfplaats, hun dagelijkse of andere verplaatsingen, de activiteiten die zij uitoefenen, hun sociale relaties en de sociale kringen waarin zij verkeren.' Onder meer omdat het hier gaat om het vrij onbeperkt en ongerichte verzamelen van gegevens, ook over burgers jegens wie geen concrete verdenking bestaat, oordeelde het Hof dat Richtlijn 2006/24/EG in strijd was met het Handvest en derhalve ongeldig was. Uit: Kroniek Privacy en Gegevensbescherming.

¹² Thans is deze bepaling in artikel 91 van de Wet Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017 (Stb 2017, no. 317) (Wiv 2017) opgenomen. Verschillend met artikel 60 van de Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) is dat in artikel 91 Wiv 2017 meer diensten zijn toevoegd.

Veiligheidsdiensten 2002. In paragraaf 7 wordt in het onderdeel Samenwerking met andere organisatorische eenheden van het Land hierop nader ingegaan.

- de vergroting van de mogelijkheid tot informatievergaring door toevoeging van operationele middelen, zoals het oprichten van rechtspersonen.
- de (reeds bestaande) mogelijkheid tot informatievergaring door middel van de inzet van agenten (met justitieel antecedent).

Hierna wordt nader op de mogelijkheid tot informatievergaring door middel van het oprichten van rechtspersonen en van de inzet van agenten, al dan niet met een justitieel antecedent, ingegaan

4.3.1 Oprichting rechtspersonen

Ten aanzien van de mogelijkheid tot oprichting van een rechtspersoon zij vermeld dat een rechtspersoon op verschillende wijze van betekenis zal kunnen zijn voor de VDA. Zo zal met behulp van een rechtspersoon de noodzakelijke afscherming plaatsvinden van de identiteit van operationele medewerkers van de VDA, maar ook de voertuigen en de communicatiemiddelen mogen niet herleidbaar zijn tot de VDA. Deze afscherming is noodzakelijk, met name tegen eventuele contra activiteiten gericht op het onderkennen van operaties uitgevoerd door de VDA. Een rechtspersoon zal verder soms noodzakelijk kunnen zijn om de geloofwaardigheid van een aangenomen identiteit te ondersteunen door te kunnen beschikken over een postadres. Indien de omstandigheden dit noodzakelijk zouden maken en er geen alternatieven zijn, zal een rechtspersoon gebruikt kunnen worden om in een staatsgevaarlijke situatie te infiltreren.

Over de oprichting zelf dient te worden vermeld dat deze overeenkomstig de regels zoals voor elk ander oprichter van een rechtspersoon geldt, zal plaats vinden. Het is juist de bedoeling dat deze rechtspersoon onopvallend voor het daartoe gerichte doel zou moeten kunnen worden benut. Het oprichten van een rechtspersoon is op zich geen ingewikkelde aangelegenheid en kan redelijk snel plaatsvinden, echter ten behoeve van een effectieve en geloofwaardige operationele inzet is het wenselijk dat rechtspersonen kunnen worden opgericht voor operationele activiteiten die in de toekomst liggen.

Voor het oprichten van de rechtspersoon zal de toestemming van de Minister of namens deze van het Hoofd nodig zijn. Daarin dient te worden bepaald dat de toestemming voor de inzet van een rechtspersoon wordt verleend voor de duur van het onderzoek waarbij de rechtspersoon wordt ingezet, met inbegrip van de periode die nodig is om tot een verantwoorde afbouw van de inzet in verband met het desbetreffende onderzoek te komen.

Aangezien bij het oprichten en de inzet van rechtspersonen er geen sprake is van een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals die wel bij de andere bijzondere inlichtingenmiddelen aan de orde kan zijn, is de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets in casu niet aan de orde. Tot slot wordt opgemerkt dat een en dezelfde rechtspersoon ook voor meerdere onderzoeken tegelijk kan worden ingezet. In dat geval zal wel per onderzoek toestemming dienen te worden verkregen.

4.3.2 De inzet van agenten (met justitieel antecedent)

De inzet van agenten is een belangrijke methode voor de VDA om inlichtingen te vergaren. De inzet van agenten is in artikel 7, eerste lid, onderdeel d (=oud onderdeel c) als een bijzonder inlichtingenmiddel vastgesteld.¹³

In dit ontwerp wordt in voorgesteld artikel 8a de inzet van agenten al dan niet met een justitieel antecedent genormeerd. Een agent is een extern persoon die gericht door de VDA wordt ingezet om gegevens te verzamelen. Een agent wordt aangemerkt als een agent met justitiële antecedent als hij, actief is in hetzelfde criminele veld, actief is in hetzelfde criminele milieu, of, voor de gepleegde of nog te plegen strafbare feiten, een relevant strafrechtelijk verleden heeft.

Voor de inzet van een agent is een schriftelijke machtiging van het Hoofd nodig. Zie in dit kader voorgesteld artikel 8a, eerste lid, van het ontwerp. Een schriftelijke machtiging wordt gegeven aan de hand van een gemotiveerd verzoek omfattende de redenen waarom de voorgenomen inzet noodzakelijk en proportioneel is en waarom de inzet voldoet aan het subsidiariteitsvereiste. De motivering van het

¹³ In het huidige artikel 8, eerste lid, wordt gesteld dat voor de inzet van een persoon met justitiële antecedenten, voorafgaande toestemming van de ministers nodig is en dat mededeling aan de Commissie van toezicht wordt gedaan van deze inzet.

verzoek zal toegespitst zijn op de specifieke omstandigheden van de operatie. Bij de motivering van het verzoek dient alle beschikbare relevante informatie te worden betrokken.

Het primaire doel van de inzet van een agent is om gericht gegevens te verzamelen omtrent personen en organisaties. Het moet daarbij wel om gegevens gaan die van belang zijn voor onderzoeken die de VDA uitvoert op basis van de werkzaamheden als omschreven in artikel 3, tweede lid, onderdeel a (=A-taak).

Voor de gerichtheid van de aansturing van een agent is van belang welk doel de Dienst wil bereiken met de inzet van de agent, bijvoorbeeld om een informatiepositie te verwerven in een targetomgeving. Agenten dienen door de VDA nauw begeleid te worden en krijgen waar nodig concrete instructies.

De activiteiten die door een agent (al dan niet met een justitieel antecedent) worden verricht zijn heimelijk en maken een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de personen op wie de inzet van de agent gericht is. De uitoefening van bijzondere inlichtingenmiddelen moet conform jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) voldoen aan strenge eisen.

Zo moet de inzet noodzakelijk, proportioneel en subsidiair zijn. De bevoegdheid tot de inzet van agenten is neergelegd in voorgesteld artikel 7, eerste lid, onderdeel d (oud onderdeel c). Een belangrijk element van de inzet van een agent is daarmee dat de VDA de betrokken persoon instrueert om iets te doen. Een agent werkt onder aansturing en onder supervisie van de Dienst.

Volgens het voorstel (artikel 8a, tweede lid) zal een agent onder instructie van de VDA strafbare feiten mogen plegen. Hij zal zich immers zo veel mogelijk moeten conformeren aan het gedrag van de personen en organisaties waar hij op verzoek van de VDA contacten mee heeft. Dit kan essentieel zijn voor het behouden van een cruciale informatiepositie en het niet ontmaskerd worden door de targetgroep. Om het vertrouwen te winnen van deze personen, kan het voorkomen dat een agent betrokken raakt bij strafbare feiten, of zelf strafbare feiten pleegt. Het uitgangspunt is echter dat een agent geen strafbare feiten dient te plegen.

Op grond van het voorgestelde artikel 8a, tweede lid, zal een instructie tot het plegen van strafbare feiten slechts worden gegeven in het kader van het operationele belang van de Dienst dan wel indien de veiligheid van de agent zelf dat nodig maakt. Het spreekt voor zich dat het Openbaar Ministerie (verder aan te duiden als OM) ten aanzien van de misdrijven wordt geïnformeerd voordat een dergelijke instructie wordt gegeven.

De Dienst zal de werkzaamheden van de agent periodiek moeten evalueren, voornamelijk indien de inzet van die agent een lange periode gaat duren. Ook dient bijgehouden te worden welke instructies aan de agent zijn gegeven en welke concrete strafbare handelingen de agent daadwerkelijk heeft gepleegd.

Aan een agent dient, naast een instructie over het plegen van strafbare feiten, een duidelijk overzicht te worden gegeven van wat hem onder welke omstandigheden is toegestaan. Het kader moet voor de agent helder zijn. Een agent die onder instructie van de VDA strafbare feiten pleegt, gaat volgens de wet in strafrechtelijk opzicht vrijuit. De VDA kan echter niet in alle situaties straffeloosheid garanderen. De VDA heeft immers niet de bevoegdheid het OM te verplichten af te zien van het nemen van bepaalde strafvorderlijke maatregelen. Om die reden dient vooraf met de agent duidelijk besproken te worden wat de mogelijke strafrechtelijke gevolgen voor hem zijn. In ieder geval zullen er goede en toetsbare afspraken moeten worden gemaakt. In het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, bedoeld in voorgesteld artikel 8a, zesde lid, kunnen de afspraken tussen de VDA en het OM worden vastgelegd.

Ingevolge artikel 30 van de Landsverordening VDA¹⁴ rust op het Hoofd een zorgplicht ten aanzien van de agent. De informatie over en afkomstig van een agent kan slechts onder strikte voorwaarden worden verspreid en openbaar gemaakt. Uitgangspunt is dat de identiteit van de agent geheim dient te blijven.

¹⁴ Artikel 30 luidt:
Het Hoofd draagt zorg voor:
a. de bescherming van bij de Dienst verzamelde gegevens en van de identiteit van de bronnen waaruit deze gegevens afkomstig zijn;
b. de veiligheid van personen met wier medewerking door de Dienst gegevens worden verzameld.

5 Versterking van het extern toezicht

Ingevolge de memorie van toelichting van de Landsverordening VDA is: “(...) *in het onderhavige ontwerp voorgesteld om, naast het algemene parlementaire toezicht en het begrotingstoezicht, een additioneel controlemechanisme in het leven te roepen in de vorm van een commissie van toezicht, die specifiek belast is met het uitvoeren van controle op de wijze van taak(en bevoegdheids)uitoefening door de VDA.*”¹⁵ De regering acht het ook wenselijk, mede gezien de andere in dit ontwerp gedane voorstellen, om dit vorm van extern toezicht, namelijk door de Commissie van toezicht, te versterken. De versterking zal ten aanzien van de hiernavolgende punten worden voorgesteld.

5.1 Notificatieverplichting

De rechtmatige uitvoering van de taken van de VDA wordt extern getoetst door de Commissie van toezicht. Om een balans te houden tussen de – in het ontwerpvoorgestelde – uitbreidingen van de bevoegdheden van de VDA en het toezicht, zal in het ontwerp eveneens bepalingen worden voorgesteld die de controle op de Dienst zullen versterken.

Zo zal er voor de VDA een verplichting tot notificeren aan de Commissie van toezicht bij de oprichting van rechtspersonen (zie artikel I, onderdeel I: voorgesteld artikel 8, eerste lid), de inzet van agenten (met justitieel antecedent)(zie artikel I, onderdeel J: voorgesteld artikel 8a, eerste en vijfde lid), en de niet openbare aanwijzing van vertrouwensfuncties (zie artikel I, onderdeel R: voorgesteld artikel 15, derde lid) worden vastgelegd.

¹⁵ Parlementair document, nr. 3, memorie van toelichting, Zittingsjaar 2000-2001-396, pagina 15.

5.2 Uitbreiding onderzoeksmogelijkheden van de Commissie van toezicht

De versterking van het extern toezicht van de Commissie van toezicht wordt naar de mening van de regering onder meer uitgedrukt in voorstellen over:

- de uitbreiding van de onderzoekscapaciteit van de Commissie van toezicht door middel van ondersteuning van onderzoekers.
- de uitbreiding van de kring der kennisnemers van de dossiers van het VDA door toegangsverlening aan de andere leden van de Commissie van toezicht.
- de regeling van de procedure over de wijze waarop een onderzoeksrapport wordt afgehandeld.

Hierna wordt op deze voorstellen nader ingegaan.

5.2.1 Uitbreiding van de onderzoekscapaciteit

In het ontwerp wordt dus voorgesteld om de onderzoekscapaciteiten van de Commissie van toezicht uit te breiden. In de memorie van toelichting van de Landsverordening VDA is vermeld dat volstaan kon worden met drie leden die hun taak als nevenfunctie konden uitoefenen, omdat de regering verwachtte dat de werkzaamheden slechts een beperkt beslag op de tijd van de betrokkenen zou leggen.¹⁶ Inmiddels is bekend dat de uitvoering van de onderzoekstaak van de Commissie van toezicht arbeidsintensief en tijdrovend kan zijn en ondersteuning van onderzoekers mogelijk moet worden voor het structureel uitoefenen van controle op de VDA. In het onderhavige ontwerp worden voorstellen gedaan om over de ondersteuning van onderzoekers door de Commissie van toezicht te kunnen beschikken. De onderzoekers kunnen zowel ambtelijke als niet-ambtelijke onderzoekers zijn. Wat de ambtelijke onderzoekers betreft zij vermeld dat deze reeds in overheidsdienst zijnde personeel betreffen. Deze hebben reeds een aanstelling en worden door de Minister ter beschikking gesteld voor de ondersteuning aan de Commissie van toezicht. Voor het ambtelijk personeel gelden de rechtspositionele bepalingen die bij of krachtens de Landsverordening ambtenarenrecht (AB 1989 no. GT 37) en andere wetten zijn vastgesteld. Een nadere regeling voor het ondersteunend ambtelijk personeel wordt dan ook niet nodig geacht.

¹⁶ Parlementair document, nr. 3, memorie van toelichting, Zittingsjaar 2000-2001-396, pagina 46.

Anders is het voor het niet-ambtelijk personeel dat aangezocht kan worden om de Commissie te ondersteunen. Voor een niet-ambtelijk personeel kan bijvoorbeeld zowel aan een voltijd als aan een deeltijd kracht worden gedacht. Het kan ook een persoon betreffen met een specifieke expertise die voor een aantal uren moet worden ingehuurd. Aangezien de ondersteuning die benodigd is zou kunnen variëren, stelt de regering voor om de nadere invulling van deze ondersteuningsvorm bij landsbesluit, houdende maatregelen, te laten plaatsvinden, waardoor de regeling ervan op een slagvaardige wijze zal kunnen geschieden.

5.2.2 Uitbreiding toegangsverlening tot de Dienst

Bovendien kent de Landsverordening VDA momenteel een speciale toegangsbeperking voor de voorzitter van de Commissie van toezicht. Op grond van artikel 25, derde lid, wordt alleen de voorzitter van de Commissie van toezicht toegang verleend tot de verzamelde gegevens van de VDA. Dit brengt met zich mee dat de andere leden niet dezelfde informatiepositie hebben als de voorzitter, maar indirect van (bepaalde) informatie kennis kunnen nemen. Het eindrapport echter wordt wel door de Commissie van toezicht, dus alle drie leden, vastgesteld. Vanuit het oogpunt van informatiebescherming is dit een gerechtvaardigde afbakening, maar het nadeel hiervan is dat het feitelijke toezicht afhankelijk is van één persoon. Dit acht de regering tegenwoordig te beperkt.

In het ontwerp wordt derhalve voorgesteld de toegang tot de dossiers van de VDA dan ook mogelijk te maken voor de andere leden van de Commissie van toezicht. Dit betekent dus dat de voorzitter van de bezwaaradviescommissie en de voorzitter van de Staten dezelfde toegang zullen krijgen tot de bestanden van de VDA en dat zij in de toekomst ondersteund zullen kunnen worden door onderzoekers.

Het doel van deze voorstellen is om de controle op de VDA te kunnen vergroten. De Commissie van toezicht is immers de onafhankelijke instantie die ten behoeve van de Arubaanse gemeenschap als “watchdog” is aangesteld om te controleren of de ingrijpende bevoegdheden van de VDA ook daadwerkelijk rechtmatig worden toegepast en of de VDA binnen de bestaande wettelijke kaders blijft.

5.2.3 Beschrijving procedure voor afhandeling van onderzoeksrapporten

Een toename van controle op de VDA zal een toename van (openbare) rapporten over de Dienst tot gevolg hebben. Sinds 2002 heeft de Commissie van toezicht als onafhankelijke orgaan toezicht gehouden op de taakuitvoering van de VDA. Dit toezicht heeft geresulteerd in 4 onderzoeksrapporten.¹⁷ De conclusies over de rechtmatigheid van het handelen van de VDA kunnen tevens organisatorische aanbevelingen tot gevolg hebben.¹⁸ De Landsverordening VDA bevat momenteel echter geen procedure over de wijze waarop een onderzoeksrapport dient te worden afgehandeld. Een bepaling waarin de mogelijkheid aan de Minister wordt gegeven om, alvorens overgegaan wordt tot publicatie, binnen een bepaalde termijn een reactie te kunnen geven op de bevindingen van de Commissie van toezicht ontbreekt. Dit brengt de nodige onduidelijkheid over de procedure mee, namelijk door wie en wanneer kan een rapport van de Commissie van toezicht worden vastgesteld.

Ten einde hierover duidelijkheid te creëren wordt in het ontwerp in voorgesteld artikel 23a een procedure ter afhandeling van een onderzoeksrapport neergelegd (zie artikel I, onderdeel DD). Daarin wordt een reactietermijn aan de Minister gegund, waarna het rapport, pas na de reactie van de Minister, zal kunnen worden vastgesteld door de Commissie van toezicht. Het vastgestelde rapport en de reactie van de Minister daarop zullen openbaar worden gemaakt, behoudens de geheime delen.

6 **Rechterlijke toetsing voor journalistieke bronbescherming**

In een uitspraak van 22 november 2012 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat Nederland, in de zaak Telegraaf Media Groep vs.

¹⁷ Waarvan het eerste rapport niet openbaar is. Het tweede, derde en vierde rapport zijn te vinden op de website van de VDA via de link: <https://vda.aw/publicaties/>.

¹⁸ Ingevolge het parlementaire document, nr. 3, memorie van toelichting, Zittingsjaar 2000-2001-396, pagina 50.

Nederland, artikel 8 (recht op respect voor privéleven) en artikel 10 (vrijheid van meningsuiting) van het EVRM heeft geschonden.¹⁹

Het Hof heeft geoordeeld dat de Nederlandse wetgeving geen passende waarborgen biedt met betrekking tot af luisterbevoegdheden die werden gebruikt jegens de eisers in deze zaak, twee Telegraaf-journalisten, met het doel om hun journalistieke bronnen te achterhalen. Het Hof heeft ook het belang van journalistieke bronbescherming in een democratische samenleving benadrukt en geoordeeld dat de noodzaak om de identiteit te achterhalen van de AIVD-agenten die geheime documenten aan de journalisten hadden gegeven niet een bevel aan eisers rechtvaardigde om deze documenten over te dragen.

In Nederland heeft de verantwoordelijke minister voor de AIVD de uitspraak erkend en volledig uitgevoerd in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. Ook de regering wenst de nodige voorstellen in dit ontwerp op te nemen ten einde aan deze uitspraak te kunnen voldoen. Daarin voorziet artikel I, onderdeel K, ten 3^o, waarbij een derde lid aan artikel 10 wordt gevoegd.

In navolging van de jurisprudentie van het EHRM en ter bescherming van de in artikel I.12 van de Staatsregeling van Aruba opgenomen bescherming van journalistieke bronnen, wordt voorgesteld een rechterlijke toets in te bouwen bij de inzet van bijzondere inlichtingmiddelen, waarbij de uitoefening is gericht op het achterhalen van de bron van een journalist.

Het is in dit kader van belang om een zo eenduidig mogelijke afbakening van de kring van beschermingsgerechtigden te hebben. Onder journalist wordt verstaan de “beroepsmatigeberichtgever”. Het betreft dus personen die zich hoofdberoepsmatig en tegen betaling, dan wel niet hoofdberoepsmatig doch regelmatig tegen betaling, bezighouden met het verzamelen, verspreiden of publiceren van informatie. Het enkel deelnemen aan het publieke debat door middel van met name laagdrempelige elektronische communicatiemedi a (twitter, blogs, webfora e.d.) valt niet onder het beschermingsregime.

¹⁹ Case of Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and others v. The Netherlands (Application no. 39315/06)

Onder bron wordt verstaan de persoon die gegevens ter openbaarmaking aan een journalist heeft verstrekt onder de voorwaarde dat de verstrekking niet tot de betrokkene kan worden herleid.

7 Samenwerking met andere organisatorische eenheden van het Land

Ten behoeve van zijn taakuitoefening werkt de VDA samen met andere organisaties, zowel nationaal als internationaal. Deze samenwerking is van groot belang voor de informatiepositie van de VDA en voor de slagkracht van de VDA bij de bescherming van de nationale veiligheid.

De aard van de samenwerking verschilt per organisatie. Materieel kan de samenwerking operationeel of meer beleidsmatig van aard zijn. Andere organisaties zijn belangrijk voor de beleidsmatige afstemming op nationaal of internationaal niveau. Hierna worden de voorstellen besproken ter verfijning van de reeds bestaande vormen van samenwerking dan wel tot toevoeging van nieuwe vormen van samenwerking.

7.1 Gestructureerd overleg met organisatorische eenheden van het Land

Het in artikel 20, eerste lid, van de Landsverordening VDA voorgeschreven gestructureerd overleg is gecreëerd zodat de samenwerkende organisatorische eenheden van het Land, het Korps Politie Aruba, het OM, het Departement der Invoerrechten en Accijnzen, de met de Landsverordening toelating, uitzetting en verwijdering belaste organisatorische eenheid van het Land (DIMAS) en de met de leiding van de met de grensbewaking belaste organisatorische eenheid van het Land (IASA/GNC), niet beperkt zijn in hun communicatie en uitwisseling van informatie. Ten einde aan de strekking die met deze bepaling bij de totstandkoming van de Landsverordening VDA te voldoen, wordt de met de grensbewaking belaste organisatorische eenheid van het Land uitdrukkelijk toegevoegd aan de

samenwerkende overheidsorganisaties, daar zij een belangrijke rol kunnen vervullen in deze samenwerking.²⁰

Het logische gevolg van deze samenwerking is, zoals in het tweede lid van voormeld artikel is vermeld, dat deze organisatorische eenheden van het Land ook buiten het reguliere overleg gegevens die voor de vervulling van de taken van de VDA van belang zijn doorgeven. Deze verplichting zal dus expliciet ook voor de met de grensbewaking belaste organisatorische eenheid van het Land moeten gelden. Immers zij zal als deelnemer bij het in het eerste lid voorgeschreven overleg, ook raakvlakken hebben met de taken van de VDA. In het ontwerp wordt dan ook voorgesteld om in het tweede lid van artikel 20, “de met de grensbewaking belaste organisatorische eenheid van het Land (IASA/GNC)”, op te nemen (zie artikel I, onderdeel Y).

7.2 Toegang tot geautomatiseerde informatiesystemen

Gestructureerde vormen van samenwerking en informatie-uitwisseling brengen met zich dat de VDA ook buiten de momenten waar wordt overlegd, zou kunnen beschikken over voor de uitvoering van haar taken van belang zijnde informatie. In de wereld van vandaag zijn geautomatiseerde informatiesystemen niet meer weg te denken uit het maatschappelijk leven. De toegang tot deze geautomatiseerde informatiesystemen is van groot belang voor de effectiviteit van de VDA. De afgelopen jaren zijn door middel van convenanten en protocollen afspraken gemaakt met houders van geautomatiseerde informatiesystemen. In de convenanten en protocollen is beschreven voor welk noodzakelijk doel de VDA rechtstreekse toegang

²⁰ In de nota van wijziging (Zittingsjaar 2000-2001-396) werd ten aanzien van een aanpassing van deze bepaling opgemerkt:

In verband met het opheffen van de Directie Openbare Orde en Veiligheid is het noodzakelijk de tekst van het ontwerp te wijzigen, nu in artikel 20 daarvan aan de directeur van die directie een rol werd toebedeeld. Die rol hing samen met het feit dat die directie belast was met het immigratiebeleid in het algemeen en de uitvoering van de Landsverordening toelating en uitzetting (AB 1993 no. GT 33) in het bijzonder. Met het oog op het voorkomen van problemen bij een eventuele toekomstige naamswijziging van de op dit moment onder de naam Dienst Immigratie en Naturalisatie Aruba met de uitvoering van de voormelde landsverordening belaste dienst is besloten in dit ontwerp niet de naam van deze dienst te vermelden, doch een omschrijving van de dienst; zulks heeft zijn beslag gekregen in onderdeel B van deze nota.

krijgt tot de systemen. Deze rechtstreekse geautomatiseerde toegang tot bestanden staat echter tegenover de plicht van de houder van deze bestanden om de persoonsgegevens van de burger te beschermen. Dit kan soms een drempel vormen voor de houder van de bestanden om deze informatie te delen met de VDA.

Met het oog op het bovenstaande wordt in het onderhavige ontwerp een wettelijke basis gecreëerd voor de bijzondere positie die de VDA in deze keten neemt en wordt de mogelijkheid op rechtstreekse geautomatiseerde toegang tot systemen van de politie, de immigratie en de douane door de VDA voorgesteld. Raadpleging van de bestanden zal vanzelfsprekend alleen plaatsvinden in het kader van de wettelijke werkzaamheden van de Dienst. Vooral in het kader van het verrichten van veiligheidsonderzoeken, waarbij standaard de politieregisters dienen te worden geraadpleegd, is een rechtstreekse geautomatiseerde naslag noodzakelijk.

Een knelpunt hierbij is dat een deel van de politie-informatie van Arubaanse ingezetenen niet in het Arubaanse politieregister wordt opgenomen, maar in een register waarin politie-informatie wordt opgenomen van Curaçao en Sint Maarten en de BES-eilanden. De rechtstreekse toegang van de VDA tot bestanden die door meerdere landen gevoed worden, is dus niet alleen een landszaak.

Ten overvloede zij in dit kader nog opgemerkt dat elektronische toegang tot bestanden, zoals het vreemdelingenregister en het bevolkingsregister, noodzakelijk is in het kader van een efficiënt gebruik van de capaciteit van het VDA-personeel. In het verleden werd veelal inzage in elektronische bestanden verleend aan de VDA door ter plekke inzage te doen. Gezien dat de verwachting is dat de hoeveelheid aanvragen voor veiligheidsonderzoeken zal blijven toenemen, alsook het belang van geheimhouding van operationele onderzoeken, wordt deze werkwijze niet de meest geschiktste bevonden.

In de afgelopen jaren is de VDA daarom overgegaan tot het binnenhalen van elektronische bestanden via het afsluiten van protocollen met de desbetreffende organisatorische eenheden van het Land. In deze protocollen worden afspraken gemaakt met houders van geautomatiseerde informatiesystemen waarin duidelijk beschreven wordt voor welk noodzakelijk doel de VDA rechtstreekse toegang krijgt tot de systemen. Met het in dit ontwerp daaromtrent gedane voorstel wordt hetgeen

reeds in de praktijk plaatsvindt geformaliseerd. Voordeel hiervan is de wettelijke borging en daarmee de kenbaarheid wordt gewaarborgd.

Tot slot zij nog vermeld dat de wetgever de VDA reeds een bijzondere positie verleend heeft als het gaat om persoonsregistraties. De wetgever heeft immers de VDA buiten de Landsverordening persoonsregistraties geplaatst, waardoor het mogelijk is dat de VDA verschillende persoonsregistraties binnenshuis kan halen zonder dat de maatschappij zicht hoeft te krijgen op het gebruik van deze gegevens. De controle op het feitelijk gebruik van persoonsgegevens in operationele onderzoeken en veiligheidsonderzoeken is voorbehouden aan de Commissie van toezicht, welke door middel van onderzoeksrapporten de Minister informeert.

7.3 Informatievergaring door toegang tot politie- en justitiebestanden

Het verkrijgen van toegang tot politie- en justitiebestanden is belangrijk in het kader van een efficiënte uitvoering van voornamelijk de B-taak van de Dienst. De beschikbare justitiële gegevens zullen kunnen worden gerekend tot de nieuwe feiten en omstandigheden die een hernieuwd veiligheidsonderzoek kunnen rechtvaardigen. Zonder deze mogelijkheid zal de kans blijven bestaan dat een persoon die een vertrouwensfunctie vervuld, kan worden vervolgd of veroordeeld voor een misdrijf zonder dat dit ter kennis komt van de VDA.

Naast efficiency redenen zal het kunnen beschikken over toegang tot politie- en justitie bestanden tevens tot de geheimhouding van de werkwijze van de Dienst bijdragen. Aangezien de VDA, zoals reeds is vermeld, buiten het toepassingsbereik van de Landsverordening persoonsregistraties valt, is de hoge mate van bescherming van persoonsgegevens, zoals opgenomen in de Landsverordening persoonsregistraties, niet van toepassing op de gegevens die verstrekt worden aan de VDA. In de Landsverordening VDA zijn evenwel voorzieningen ter bescherming van de persoonsgegevens vastgelegd. Gewezen kan worden op:

- het strikt omschreven verstrekingsregime van artikel 11 van de Landsverordening VDA,

- een afgebakende doelbinding van het VDA-register in artikel 5 van de Landsverordening VDA,
- het recht op kennisneming en de weigeringsgronden in artikel 13 van de Landsverordening VDA, en
- het beheer en de beveiliging van het VDA-register in artikel 30 van de Landsverordening VDA.

Overigens dient nog te worden vermeld dat sinds 2002 nauwelijks inzageverzoeken zijn binnengekomen bij de VDA. Een wijziging van artikel 13 wordt dan ook niet noodzakelijk geacht. Mochten de verzoeken voor inzage de komende jaren toenemen, dan zullen de wettelijke regels nadere uitwerking kunnen krijgen in beleidsregels van de Minister.

8 Informatievergaring door aansturing van ambtenaren

Artikel 20 van de Landsverordening VDA schept een algemene verplichting voor de daarin genoemde diensten tot samenwerking met de VDA. De memorie van toelichting op de Landsverordening VDA maakt melding van het feit dat politie-, douane-, of grensbewakingambtenaren moeten aanvoelen dat bepaalde informatie van belang kan zijn voor de VDA. Tevens geeft de memorie van toelichting op de Landsverordening VDA zelfs aan *dat het niet doorsturen van informatie gesanctioneerd kan worden met disciplinaire maatregelen conform artikel 17, eerste lid, van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht.*²¹ Knelpunt hierbij is echter dat de ambtenaren bij politie, douane en immigratie niet op de hoogte zijn van specifieke onderzoeken van de VDA. De op grond van artikel 20 gecreëerde informatiestroom is op deze manier afhankelijk van een subjectief aanvoelen van de ambtenaar.

Gezocht is derhalve naar een manier om directere sturing te kunnen geven aan het doorzenden van informatie vanuit politie, douane en immigratie. Dit is in het

²¹ Zie in dit kader Parlementair document, nr. 3, memorie van toelichting, Zittingsjaar 2000-2001-396, pagina 14.

voorgestelde artikel 20a neergelegd (zie artikel I, onderdeel Z). Op grond van het voorgestelde artikel 20a zal het Hoofd de mogelijkheid hebben om direct opdrachten te geven aan aangewezen medewerkers van de andere diensten die dan de “ogen en oren” kunnen zijn van de VDA. Op deze manier zal ook zaakgerichte informatieverzoeken kunnen worden uitgezet.

Er zal wel een duidelijk onderscheid dienen te blijven bestaan tussen de werkzaamheden die de desbetreffende ambtenaren voor de eigen dienst en voor de VDA verrichten. Laatstgenoemde werkzaamheden worden verricht onder directe aansturing van het Hoofd en onder verantwoordelijkheid van de ministers. Tevens zullen de werkzaamheden die worden verricht voor de VDA ook vallen onder de Landsverordening VDA. Dat betekent dat het verzamelen van informatie altijd gekoppeld moet zijn aan een concreet onderzoek naar staatsveiligheidsrisico's (noodzakelijkheids criterium).

Ook zal er een onderscheid dienen te worden gemaakt tussen het geval dat politie-, douane- of grensbewakingambtenaren op grond van artikel 20, tweede lid, voor de VDA relevante informatie doorgeven en het geval dat de betrokken ambtenaren op basis van een aanwijzing als bedoeld in het voorgestelde artikel 20a werkzaam zullen zijn. In het eerste geval komt de informatie via het eigen diensthoofd ter kennis van de VDA, omdat deze wordt aangevoeld als belangrijk voor de VDA. De ambtenaren die op grond van het voorgestelde artikel 20a van de Landsverordening VDA werkzaam zijn daarentegen, zullen rechtstreeks aan het Hoofd rapporteren over zaakgerichte informatie. De aanwijzing van deze ambtenaren zal door het hoofd van de dienst waar zij werkzaam zijn in overeenstemming met het Hoofd geschieden.

9 Operationele samenwerking met buitenlandse diensten

In het huidige artikel 21 van de Landsverordening VDA is de opdracht neergelegd dat het Hoofd zorg draagt voor het onderhouden van contacten met andere inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Contact onderhouden met buitenlandse inlichtingen- en

veiligheidsdiensten is echter niet gelijk aan operationele samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Ingevolge de memorie van toelichting van de Landsverordening VDA dient onder contacten, de persoonlijke, telefonische of schriftelijke mededelingen van algemene aard te worden verstaan. Een contact kan ook een verzoek om informatie inhouden; alsdan kan artikel 11 een rol spelen.²²

De terminologie “contact onderhouden” is dus niet voldoende om als veiligheidsdienst operationeel of technisch samen te kunnen werken met andere inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De Landsverordening VDA kent momenteel dus geen expliciete bepaling dat de bevoegdheid geeft om (operationeel dan wel technisch) samen te werken met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dit is onwenselijk, aangezien er immers de situatie zich kan voordoen dat een veiligheidsprobleem een grensoverschrijdend en internationaal karakter heeft. Mede gelet op het kruispunt waar Aruba haar geografische ligging heeft, is het niet ondenkbaar dat buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de toekomst vaker een verzoek tot operationele of technische samenwerking zullen richten aan de VDA.

Voorgesteld wordt deze leemte in de Landsverordening VDA weg te nemen door niet meer te spreken van “contact onderhouden” maar van “samenwerken”. Onder samenwerken zal dus naast het hebben van beveiligde verbindingen, ook technische en operationele samenwerking worden verstaan (zie artikel I, onderdeel AA, waarbij artikel 21 is herschreven). De mogelijkheid voor het uitwisselen van informatie is in artikel 11 van de Landsverordening VDA neergelegd.

Verder vereist samenwerking ook een objectiveerbaar afwegingskader. De Minister zal op basis van dit afwegingskader een besluit moeten nemen over de samenwerking. Samenwerking met de zusterdiensten binnen het Koninkrijk is min of

²² Zie Parlementair document, nr. 3, memorie van toelichting, Zittingsjaar 2000-2001-396, pagina 47.

meer vanzelfsprekend. De VDA heeft de wettelijke taak om ook de belangen van het Koninkrijk te behartigen.

Samenwerking met inlichtingen- en veiligheidsdiensten buiten het Koninkrijk, die niet verbonden zijn met de NAVO of de Europese Unie, is niet altijd vanzelfsprekend en zal telkens afgewogen dienen te worden. Deze toetsing is noodzakelijk omdat samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten plaatsvindt op basis van het reciprociteitsbeginsel. Het betreft dus niet alleen een kwestie van ontvangen, maar ook zal beoordeeld moeten worden of de VDA haar gegevens van personen en organisaties kan delen met de betrokken buitenlandse dienst. Bij deze beoordeling zal worden getracht zo objectief mogelijk te zijn. Gekeken zal dus moeten worden naar onder meer:

- de democratische inbedding van de dienst (het wettelijke kader en de verantwoording en controlemechanismen op de dienst),
- de professionaliteit en betrouwbaarheid van de dienst en de mensenrechtensituatie van het betrokken land,
- of internationale verplichtingssamenwerking wenselijk maken,
- in hoeverre de samenwerking met de buitenlandse dienst de goede taakuitvoering van de VDA kan bevorderen.

Deze factoren zullen onderling worden afgewogen en uiteindelijk zal op het niveau van het Hoofd een principe besluit plaatsvinden. Het eindbesluit zal door de Minister worden genomen. Het eindbesluit zal dus mede op grond van een voordracht van het Hoofd worden genomen. In het besluit zal tevens bekend gemaakt worden op welk niveau samenwerking plaats zal vinden. De beschrijving van deze feitelijke situatie toont aan dat een besluit tot samenwerking met buitenlandse diensten een op grond van overwogen redenen ingegeven besluit zal zijn. Toestemming om samen te werken met andere inlichtingen- en veiligheidsdiensten is het beginpunt. Ook de intensiteit en de vorm van die samenwerking zal echter beschreven moeten worden. Hiervoor wordt in het onderhavige ontwerp in het voorgestelde artikel 21 een regeling getroffen (zie artikel I, onderdeel AA).

10 Veiligheidsonderzoeken

Aan de VDA is ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Landsverordening VDA de werkzaamheden opgedragen om veiligheidsonderzoeken uit te voeren. In het Landbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken (AB 2006 no. 14) zijn de modaliteiten over dit onderzoek neergelegd. In de praktijk zijn er verschillende verbeterpunten geconstateerd. De regering is van oordeel dat de verschillende voorstellen in dit ontwerp een betere koppeling met de praktijk zal bewerkstelligen en in bepaalde gevallen ook een bijdrage zal kunnen leveren aan de efficiency.

10.1 Aanwijzingvertrouwensfuncties

Na de invoering van het Landbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken in mei 2006 is de uitvoering van veiligheidsonderzoeken bij de VDA stapsgewijs toegenomen. Door de aanwezigheid van een luchthaven en meerdere zeehavens kent Aruba in verhouding tot zijn totale bevolking veel vertrouwensfuncties. Nadat in de beginjaren een bepaalde mate van weerstand moest worden overwonnen, verkeert het fenomeen veiligheidsonderzoek thans in een fase dat verschillende werkgevers de VDA verzoeken om hun personeel te “screenen”.

In 2011 heeft de Minister de groei van het aantal verzoeken voor veiligheidsonderzoeken trachten in te perken door de publicatie van beleidsregels inzake aanwijzing van vertrouwensfuncties.²³

Tevens is een leidraad opgesteld met criteria die de werkgever kan toepassen bij het bepalen of er vertrouwensfuncties moeten worden aangewezen in zijn organisatie. Een duidelijk aanwijscriterium is bijvoorbeeld het werken met staatsgeheimen. Uitgangspunt van de leidraad is dat de aanwijzing gebaseerd moet zijn op het “sluitstuk” gedachte. Dit houdt in dat eerst andere beveiligingsmaatregelen dienen te worden genomen alvorens over te gaan tot aanwijzing van een vertrouwensfunctie.

²³ Zie hiervoor Landscourant van 12 augustus 2011, Editie nr. 17.

Een veiligheidsonderzoek is immers een ernstige inbreuk op de privacy van de burger en dient daarom spaarzaam te worden toegepast.

10.2 Invoering bijdrage in de kosten van veiligheidsonderzoeken

Aanwijzing van vertrouwensfuncties geschiedt, als sluitstuk in het beveiligingsproces, ter bescherming van de nationale veiligheid door de minister, belast met algemene zaken, in samenhang met de minister die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waar de vertrouwensfunctie moet worden uitgevoerd. Bescherming van de nationale veiligheid behoort tot de voortdurende zorg van de overheid. Deaanwijzing van vertrouwensfuncties en uitvoeren van de daarbij behorende veiligheidsonderzoeken behoren hierdoor tot de uitsluitende taak van de overheid. Met name integriteit wordt meer en meer als aanwijzingsgrond voorgesteld. Het veiligheidsonderzoek wordt gezien als een waarborg dat de kandidaat integer weet om te gaan met de belangen van de werkgever.

De kosten die thans gemoeid zijn met de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken, zowel binnen de overheid als in de private sector komen momenteel ten laste van de publieke middelen. De aanwijzing van vertrouwensfuncties is, zoals aangegeven, het sluitstuk van het beveiligingsproces. Voor het feit dat de uitvoering van veiligheidsonderzoeken niet door de werkgever wordt betaald, maar uit algemene middelen wordt bekostigd, en daarmee voor rekening van de belastingbetaler komt, is feitelijk een afwijking van gebruikelijke bedrijfseconomische principes waarvoor in casu geen aanleiding bestaat.

Dit speelt vooral omdat er een afweging moet plaatsvinden tussen enerzijds de toename van de behoefte aan 'screenings' en anderzijds het belang van de overheid om die toename te beperken met het oog op een efficiëntere inzet van de schaarse financiële middelen onder waarborging van de nationale veiligheid. Gelet op het vorenvermelde wordt in het onderhavige ontwerpde mogelijkheid voorgesteld een bijdrage in de kosten van veiligheidsonderzoeken te vragen.

Deze bijdrage in de kosten zal dus van toepassing zijn voor zowel de private als de publieke sector. Het gelijkheidsbeginsel verzet zich tegen het opleggen van een

tarief voor veiligheidsonderzoeken die alleen zou moeten gelden ten aanzien van de private sector. Immers doorberekening van kosten binnen de overheid is een legitieme en gebruikelijke praktijk en wordt veelal via het interne verrekening systeem, de zogenoemde 'vestzak broekzak' gedaan. De veiligheidsonderzoeken die moeten worden uitgevoerd op vertrouwensfuncties bij andere overheidsdiensten kunnen worden aangeduid als een levering van diensten, welke kosten, evenals in de private sector gebruikelijk is, doorberekend zullen moeten worden.

Ook voor de categoriale aanwijzing in de beveiligde gebieden van de zee- en luchthavens zal, naast de in paragraaf 10.1 genoemde leidraad, een andere prikkel nodig zijn om de verzoeken voor veiligheidsonderzoeken te verminderen. Immers de vertrouwensfuncties bij zee- en luchthavens worden enkel en alleen aangewezen vanwege het feit dat de functionaris toegang heeft tot het beveiligde gebied van de lucht- of zeehaven op basis van ICAO respectievelijk ISPS-regels. De grote van dit beveiligde gebied wordt vastgesteld in een beveiligingsplan dat door het bedrijf dat de lucht- of zeehaven exploiteert, wordt opgesteld. Het beveiligingsplan wordt goedgekeurd door de Directie Luchtvaart respectievelijk de Directie Scheepvaart. De exploitant bepaalt uiteindelijk wie toegang moet krijgen tot het beveiligde gebied. Hoe de exploitant omgaat met de toegangsverlening en de hieraan gekoppelde aanvragen van veiligheidsonderzoeken ligt buiten het bereik van de overheid. Met het invoeren van een tarief voor veiligheidsonderzoeken beoogt de regering een prikkel te geven die ertoe kan leiden dat de exploitant van de lucht- of zeehaven kritischer zal letten op de toegangsverlening tot een beveiligd gebied met daaraan gekoppeld een veiligheidsonderzoek.

In dit ontwerp wordt dus in artikel 17b voorgesteld om een voorziening op te nemen om van de afnemer van een veiligheidsonderzoek een bijdrage te kunnen vragen. Deze bijdrage zal afhankelijk zijn van het soort veiligheidsonderzoek. De berekening per soort veiligheidsonderzoek zal in een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, worden neergelegd.

Door een tarief (bezien moet worden of dit een bijdrage ter gedeeltelijke dekking van de kosten of dat het een kostendekkend tarief gaat worden) te koppelen aan een verzoek van een werkgever voor een veiligheidsonderzoek zal, naast het voordeel

van de inkomsten, tevens een signaal worden afgegeven aan de verzoekers van een veiligheidsonderzoek om scherper te kijken naar de daadwerkelijke noodzaak om functies als vertrouwensfuncties aan te wijzen.

Vanzelfsprekend zal moeten worden voorkomen dat het afwegingsproces inzake het wel of niet aanvragen van een veiligheidsonderzoek ten koste gaat van het veiligheidsniveau. In dit kader kan worden opgemerkt dat het niet de werkgever alleen is die beslist of een functie een vertrouwensfunctie is, maar dat dit in overleg met beveiligingsadviseurs van de VDA zal plaatsvinden. Aan de hand daarvan zal vervolgens een advies aan de Minister kunnen worden gegeven. De vrees dat de invoering van een tarief voor een veiligheidsonderzoek ten koste zou gaan van de veiligheid is derhalve niet gegrond. Mocht geconstateerd worden dat een werkgever te zuinig omgaat met het aanvragen van veiligheidsonderzoeken, kan dat gecorrigeerd worden door middel van het advies van de VDA. Uiteindelijk beslist de Minister daaromtrent.

10.3 Procedure voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties

In de memorie van toelichting van de Landsverordening VDA wordt vermeld dat het wenselijk wordt geacht, in verband met de kenbaarheid voor de bevolking, dat bekend wordt welke vertrouwensfuncties er zijn in Aruba. Destijds is gekozen om de aanwijzing te laten plaatsvinden bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen. Die keuze is mede ingegeven door de wenselijkheid de Raad van Advies ter zake van de juistheid en doelmatigheid van de aanwijzing te doen adviseren. Deze procedure blijft gehandhaafd.

In het onderhavige ontwerp wordt echter de mogelijkheid toegevoegd om uit veiligheidsoverwegingen af te wijken van het openbaar maken van de aanwijzing van vertrouwensfuncties. Een aanwijzing kan betrekking hebben op categorieën van functies, zoals bijvoorbeeld de functies binnen het beveiligde gebied van een vitaal bedrijf, maar een aanwijzing kan ook op een individuele functie betrekking hebben. Zulke aanwijzingen zijn echter gemakkelijk te herleiden naar een bepaald persoon. Thans komen beide vormen van aanwijzingen voor in de bijlage bij het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken. In geval van categoriale

aanwijzing bestaan er geen bezwaren tegen openbaarheid van de aanwijzing. Deze zijn immers niet herleidbaar tot een specifieke persoon.

Bij individuele vertrouwensfuncties is, mede gelet op de kleinschaligheid en de herleidbaarheid tot een specifiek persoon, openbaarheid van de aanwijzing als vertrouwensfunctie echter niet altijd wenselijk. Er kunnen functies zijn waarbij het uit een oogpunt van staatsveiligheid (bv. spionage, zware georganiseerde misdaad) van belang is dat niet algemeen bekend is dat de functie als vertrouwensfunctie is aangewezen. Gedacht kan o.a. worden aan de functies die in het kader van het voorgestelde artikel 20a (zie onderdeel Z) zullen worden aangewezen als vertrouwensfunctie.

Deze aanwijzing zal alsdan in een landsbesluit worden neergelegd, dat niet zal worden bekendgemaakt. Van een dergelijke aanwijzing zal mededeling worden gedaan aan de Commissie van toezicht.

10.4 Mandatering bevoegdheid tot afgifte van verklaringen van geen bezwaar

Op grond van de artikelen 16, eerste lid, en 17, tweede lid, van de Landsverordening VDA is de Minister bevoegd een verklaring van geen bezwaar (VGB) af te geven respectievelijk in te trekken. Deze bevoegdheid is gemandateerd aan het Hoofd.²⁴

Denkbaar is dat in de komende jaren de omstandigheden zodanig kunnen zijn veranderd, dat het wenselijk zal zijn om deze bevoegdheid aan anderen te mandateren. In de eerste plaats is de verwachting dat het aantal veiligheidsonderzoeken de komende jaren zal blijven toenemen. Zo zal de invoering van veiligheidsonderzoeken bij de politie met zo'n 600 medewerkers nog moeten plaatsvinden en ook zal in de komende jaren een derde zeehaven worden geopend.

Daarnaast kunnen strategische beleidskeuzes een reden vormen voor mandatering. Zo zal de VDA zich in de komende jaren meer en meer moeten gaan richten op de hoge risico vertrouwensfuncties binnen de overheid die o.a. in aanraking komen met

²⁴ Zie Landscourant van Aruba van 22 augustus 2014, Editie nr. 17.

Arubaanse staatsgeheimen. In dit kader is het van belang dat de afgifte van VGB's voor vertrouwensfuncties die een laag risico vormen voor de staatsveiligheid, aan anderen zou kunnen worden gemandateerd. Op deze manier zal voldoende ruimte binnen de VDA ontstaan om prioriteiten te stellen aan de hoge risico veiligheidsonderzoeken.

In het onderhavige ontwerp wordt daarom voorgesteld een basis neer te leggen voor mandaat aan niet-ondergeschikten. Vooralsnog is het de bedoeling dat in de komende jaren de vertrouwensfuncties die gerelateerd zijn aan de beveiligde gebieden, zoals de luchthaven en de zeehavens, zouden kunnen worden uitgevoerd door andere organisatorische eenheden van het Land dan de VDA. De bedoeling is dus dat daarmee de mogelijkheid wordt geschapen om - in de toekomst- het uitvoeren en het beslissen op veiligheidsonderzoeken te mandateren aan andere (niet aan de Minister ondergeschikte) organisatorische eenheden van het Land.

Wellicht ten overvloede wordt nog opgemerkt dat de bevoegdheid van de Commissie van toezicht zoals genoemd in de artikelen 22, 23 en 24 van Landsverordening VDA, ook van toepassing is op organisatorische eenheden die op mandaat van de minister, belast met algemene zaken, veiligheidsonderzoeken uitvoeren.

10.5 Flexibiliteit bij herhaalonderzoeken

Artikel 17, eerste lid, van de Landsverordening VDA verplicht de Minister ertoe om ten aanzien van personen die een vertrouwensfunctie vervullen, telkens na drie jaar opnieuw een veiligheidsonderzoek in te stellen. Het instellen van periodieke herhaalonderzoeken berust op de gedachte dat zich zowel ten aanzien van de functie als van de persoon die de functie vervult, in de loop der tijd veranderingen in de omstandigheden kunnen voordoen, die van belang zijn voor de vraag, of de betrokkene de vertrouwensfunctie kan blijven vervullen. Een dergelijke periodieke controle kan als een wezenlijk element van het stelsel van vertrouwensfuncties worden beschouwd. In de meeste gevallen zal er echter voor een volledige herhaling van het destijds ingestelde veiligheidsonderzoek geen aanleiding zijn, omdat ook zonder onderzoek duidelijk is dat er geen sprake is van veranderde omstandigheden.

Het instellen van een veiligheidsonderzoek zou dan onnodig belastend zijn, zowel voor de betrokkene als voor de VDA. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat een veiligheidsonderzoek een sluitstuk is van de personele beveiliging en het integriteitbeleid.

De wetgever heeft de Minister echter de opdracht gegeven om elke 3 jaar een herhaalonderzoek te verrichten. Hierdoor is er geen ruimte om van een herhaalonderzoek af te zien, ook indien dit niet nodig zou blijken te zijn. Thans wordt voorgesteld om het verplichte karakter weg te halen en de Minister de bevoegdheid te geven, indien nodig, binnen een periode van 5 jaar een herhaalonderzoek uit te voeren.

10.6 Verwijdering imperatieve weigeringsgrond bij onvoldoende gegevens

Het weigeren van een VGB is momenteel verplicht, indien er sprake is van onvoldoende gegevens. Dit kan soms tot de ongewenste situatie leiden dat geschikte kandidaten toch niet een functie kunnen vervullen vanwege het feit dat zij niet de beschikking kunnen krijgen over een VGB. Een voorbeeld hiervan is de aanstelling van een specialist/expert in de olie-industrie of toeristische sector die jarenlang werkzaam is geweest in het Midden-Oosten en voor werk terugkeert naar Aruba.

De weigering van VGB's is thans geregeld in artikel 7 van het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken. De formulering hiervan biedt op dit moment aan de Minister geen ruimte voor uitzonderingen wegens bijzondere omstandigheden.

De regering acht het echter wenselijk en overzichtelijk om de afgifte, de weigering en de intrekking van een VGB op hetzelfde niveau te regelen. In het voorgestelde artikel 16b (onderdeel T) worden dus twee doelen bereikt. Ten eerste dat de weigering van een VGB op hetzelfde niveau als de afgifte en de intrekking wordt getild en ten tweede dat de verplichting tot weigering in het geval als bovenvermeld kan worden omgezet in een mogelijkheid tot weigering (zie het voorgestelde tweede lid van voormeld artikel).

Overigens zij hierbij opgemerkt dat dit voorstel tot gevolg heeft dat het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken op dit punt aangepast zal dienen te worden. Dit zal in een apart wetgevingstraject plaatsvinden.

11 Bedrijfsvoering

In 2013 heeft de VDA aan de hand van aanbevelingen van de Commissie van toezicht gewerkt aan het verbeteren van de bestanden. Het belang van een goed verwijderings- en vernietigingsbeleid heeft ervoor gezorgd om in het ontwerp een aparte paragraaf daaraan te wijden.

In de Landsverordening VDA is er momenteel geen bepaling opgenomen met betrekking tot de archiveringstermijn van VDA-informatie. Ook is er tot heden geen wettelijke regeling met betrekking tot archivering tot stand gekomen. Wel zijn er in het verleden voorbereidingen daartoe getroffen die tot een concept van een ontwerp-Archiefverordening hebben geleid. In dat, sinds 2006 bestaand concept, werd als uitgangspunt genomen dat stukken (archiefbescheiden) na een periode van 20 jaar naar het landsarchief bewaarplaats moet worden overgedragen. Alhoewel het Land momenteel nog geen wettelijke regeling ter zake van de archivering en bewaring van bescheiden heeft, hanteert het een algemeen beleid terzake voor de organisatorische eenheden van het Land.

Dit zou in principe impliceren dat de VDA, net als alle andere organisatorische eenheden van het Land dat algemene beleid van archivering zou moeten hanteren. Dit zou erop neer komen dat na 20 jaar de VDA informatie zou moeten worden overgedragen aan het nationaal archief, welk informatie alsdan toegankelijk wordt voor het publiek. De bijzondere informatie van de VDA vereist echter een andere archivering en bewaarwijze dan die, die thans wordt gehanteerd voor de overige organisatorische eenheden van het Land.

11.1 Archiveringstermijn vastleggen

De VDA verzamelt bij de uitvoering van haar wettelijke taken persoonsinformatie. Deze informatie is verwerkt en bewaard, maar de vraag is hoelang de verwerkte informatie moet worden bewaard binnen het archief van de VDA. Naast de in artikel 14 vastgelegde opdracht aan het Hoofd om informatie die niet meer nodig is voor het doel waarvoor die is verzameld, te verwijderen en te vernietigen, bevat de Landsverordening VDA momenteel geen bepalingen met betrekking tot de wijze waarop met verwerkte en bewaarde informatie moet worden omgegaan.

Het is waarschijnlijk dat documenten van 20 jaar en ouder in veel gevallen niet dagelijks meer gebruikt zullen worden door de VDA. Dit neemt niet weg dat het voor een veiligheidsdienst onwenselijk is dat haar documenten naar een openbaar archief worden overgebracht. Dit hangt o.a. samen met het feit dat een veiligheidsdienst moet kunnen garanderen dat de identiteit van haar bronnen worden beschermd. Menselijke bronnen van de Dienst wordt absolute geheimhouding toegezegd. Als die garantie niet kan worden gegeven dan zullen personen niet bereid zijn om hun informatie te leveren aan de VDA. Absolute geheimhouding brengt met zich mee dat de gegevens die betrekking hebben op dan wel kunnen leiden tot de vaststelling van de identiteit van de bron op enig moment vernietigd moeten worden. Door middel van een selectielijst kunnen de soorten van documenten die vernietigd dan wel bewaard dienen te worden, worden bepaald en kan er een termijn aan de te vernietigen documenten gekoppeld worden. In het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 14 wordt een voorziening hiervoor getroffen (zie onderdeel P).

Gezien het feit dat de bronnen van de VDA veelal menselijk zijn en de herleidbaarheid vanwege de kleinschaligheid op Aruba vele malen groter is dan in Nederland, zal naar verwachting veel van de VDA bescheiden na een zorgvuldige selectieprocedure na verloop van tijd vernietigd dienen te worden. Deze documentatie zal dus nimmer in een openbaar archief terecht komen of voor historisch onderzoek beschikbaar worden gesteld. De vernietiging van deze gegevens is noodzakelijk nu de gegeven garantie van absolute geheimhouding van de identiteit van bronnen ook na het overlijden van de bron blijft gelden. De te

bewaren gegevens zullen te zijner tijd naar een openbaar archief gaan. Om er zeker van te zijn dat ook deze gegevens niet meer gerubriceerd zijn wordt voor het overbrengen van VDA-documenten, een mensenleven en dus 75 jaar, gehanteerd. De informatie, bescheiden van de VDA zullen dus een andere selectieprocedure ondergaan dan informatie of bescheiden afkomstig van andere organisatorische eenheden van het Land. De regering wil dit uitdrukkelijk in de Landsverordening VDA vastleggen. Daartoe is in voorgesteld artikel 14a (onderdeel Q) een regeling getroffen.

12 Financiële paragraaf

Ten aanzien van de financiële consequenties van dit ontwerp zij vermeld dat de voorstellen voor de nieuwe werkzaamheden ten aanzien van het opstellen van dreigings- en risicoanalyses de oprichting van een nieuwe afdeling in de Dienst zal meebrengen, met eigen procedures en Fte's. De ramingen van de kosten en investeringen worden over twee begrotingsjaren gespreid. De raming van de kosten (opleiding, cursussen, kantoorbehoeften, kantoorinventaris, telefoon/fax/internet) worden op Afl. 127.100,- onderscheidenlijk Alf. 84.100,- geschat, terwijl de nodige investering in kantoorinventaris/automatisering op Afl. 15.000,- onderscheidenlijk Afl. 205.800,- worden geschat.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

In dit onderdeel wordt de definitiebepaling vastgelegd in artikel 1 gewijzigd. Onder 1^o wordt de aanduiding voor de eerstverantwoordelijke minister voor de Landsverordening VDA aangepast en is een neutrale aanduiding voorgesteld die

vigerend zal zijn, ongeacht de toekomstige wijzigingen van de Landsverordening instelling ministeries 2018 (AB 2013 no. 94).

Onder 2^o wordt een zestal definities toegevoegd. Met betrekking tot de begrippen “aanbieder van een communicatiedienst”, “gebruiker van een communicatiedienst” en “gegevens” heeft de regering het wenselijk geacht om aansluiting te zoeken bij de omschrijving van deze drie begrippen die in het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen. De omschrijvingen van deze begrippen zijn laatstelijk gewijzigd bij de Landsverordening van 8 maart 2012 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering van Aruba (AB 1996 no. 75) (regeling bijzondere opsporingsbevoegdheden en andere spoedeisende veranderingen) (AB 2012 no. 10).

Op het begrip “aanbieder van telecommunicatiediensten” is in het algemene deel van de toelichting reeds nader ingegaan.

Het begrip “gegevenverwerking” of “verwerking van gegevens” is toegevoegd in verband met het in de onderdelen C, ten 1^o, E, M, N en P, ten 1^o en ten 2^o, gedane aanpassing van het begrip “verzamelen”. Het begrip “verwerken van gegevens” is ontleend aan de Nederlandse Wet bescherming persoonsgegevens,²⁵ waarin het Europees Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Straatsburg 28 januari 1981)²⁶ was uitgevoerd. Sinds 25 mei 2018 is de Algemene Verordening gegevensbescherming (de zogenoemde AVG)²⁷ van kracht geworden.

De toevoeging van de definities van “Gerecht” en “Hof” bevordert de leesbaarheid van deze regeling.

²⁵ Deze wet is per 25 mei 2018 vervangen door de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

²⁶ Trb. 1988, 7.

²⁷ Verordening EU 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad Europa van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) (Publicatieblad van de Europese Unie van 4.5.2016, L119)

Onderdeel B

Deze wijzigingen betreffen wetstechnische aanpassingen.

Onderdelen C, ten 1^o, E, M, N en P, ten 1^o en 2^o

In de artikelen 3, tweede lid, 5, eerste en tweede lid, 13, 14, en 30 wordt van het begrip “verzamelen” van gegevens melding gemaakt. Het begrip “verzamelen” zou, naar de mening van de regering een te beperkte weergave van de werkzaamheden van de VDA kunnen inhouden. De regering is van mening dat, evenals in Nederland het geval is, van het begrip “verwerking van gegevens” gebruik dient te worden gemaakt. In de definitiebepaling is een omschrijving hiervan opgenomen. Onder verwerking van gegevens dient dus begrepen te worden het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens.

Het “verstrekken van gegevens” omvat zowel handmatige als geautomatiseerde gegevensverwerking. De regering acht dit laatste van belang aangezien de verwachting is dat het aantal aanvragen voor onderzoeken naar vertrouwensfuncties zal blijven toenemen. Het automatiseren van een deel van het onderzoek biedt derhalve een mogelijkheid om de stroom aanvragen voor veiligheidsonderzoeken te kunnen blijven verwerken. In deze onderdelen worden de verschillende vervoegingen van het begrip “verwerken” in de verschillende artikelen gevoegd. Overigens zij verwezen naar hetgeen in de toelichting van onderdeel A, ten aanzien van dit begrip is opgemerkt.

Ten aanzien van artikel 30, onderdeel b, (onderdeel M) dient nog te worden opgemerkt dat de gegevens omtrent de identiteit van het Hoofd en de overige VDA-medewerkers zich niet alleen binnen de beveiligde bestanden van de VDA bevinden. Ook andere overheidsinstanties (zoals DRH, Directie Financiën, SVb), financiële instellingen (zoals banken) en de beveiligingsafdeling van AAA N.V. beschikken over bestanden waarin de identiteitsgegevens van de VDA-medewerkers zijn opgenomen.

Op grond van artikel 30 van de Landsverordening VDA dient het Hoofd zorg te dragen voor de beveiliging van de bij de Dienst verwerkte gegevens. Onder de verwerkte gegevens kan eveneens worden verstaan de persoonlijke gegevens van de medewerkers van de Dienst nu deze expliciet worden genoemd in artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van de Landsverordening VDA.

Uit een uitspraak van 9 december 1980 (nr. 72402) van de Hoge Raad is af te leiden dat de identiteit van BVD (nu AIVD) medewerkers onder omstandigheden een staatsgeheim is als bedoeld in artikel 98 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. Ook is destijds in de memorie van toelichting op de oude Nederlandse Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten²⁸ aangegeven dat: *“de hier bedoelde verplichtingen ook de bescherming beogen van de ambtenaren van de diensten”*.

Het dient duidelijk te zijn dat de identiteitsgegevens van medewerkers van de VDA, gegevens betreffen waarvan de geheimhouding geboden is. Dit betekent dat degene die deze gegevens opzettelijk verstrekt of ter beschikking stelt, een strafbaar feit pleegt als bedoeld in artikel 2:8 van het Wetboek van Strafrecht van Aruba (AB 2012 no. 24).

Onderdelen C, ten 2^o, E, ten 1^o, en F

Zoals reeds in het algemene deel van de toelichting is vermeld, is de VDA in de afgelopen jaren meerdere malen benaderd met het verzoek om dreiginginschattingen te verrichten ten aanzien van personen en objecten of diensten. De VDA heeft thans alleen de bevoegdheid om actief informatie te verzamelen in het kader van de in artikel 5 opgenomen personen.

In onderdeel C, ten 2^o, wordt aan artikel 3, tweede lid, een onderdeel d, toegevoegd, omvattende de bevoegdheid van de VDA voor het kunnen opstellen van dreigings- en risicoanalyses. Ter verrichting van deze werkzaamheid zal de VDA gegevens mogen verwerken omtrent personen en objecten welke zijn aangewezen als personen en objecten of diensten die bij dreigingen beveiliging en bewaking door de Arubaanse overheid nodig hebben.

²⁸ Kamerstukken II, 1981-1982, 17363, nr. 3, blz. 8 (toelichting op artikel 14).

In onderdeel E, ten 1^o, wordt artikel 5, eerste lid, aangevuld met een onderdeel omvattende de mogelijkheid om gegevens te verwerken van de personen ten behoeve van wie een dreigings- of risicoanalyse kan worden opgesteld.

In onderdeel F wordt een artikel 5a toegevoegd. Dit artikel omschrijft in het eerste lid de bronnen waaruit de VDA de gegevens kan verkrijgen ten einde een dreigings- of risicoanalyse op te stellen. Dit geschiedt door gegevens van de persoon zelf, dan wel een vertegenwoordiger van die persoon, degene die de belangen behartigt van een beveiligd object of beveiligde dienst, de VDA zelf, de politie of het OM.

De VDA gaat uitsluitend op grond van het voorgestelde artikel 3, tweede lid, onderdeel d, gegevens verzamelen als dat noodzakelijk is met het oog op het opstellen van een verantwoorde dreigings- of risicoanalyse. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 5a. In het eerste lid wordt tot uitdrukking gebracht dat de VDA de dreigings- en risicoanalyse in principe baseert op gegevens uit andere bronnen, waaronder ook vallen de gegevens die door de VDA zelf op grond van andere werkzaamheden als bedoeld in artikel 3, tweede lid, zijn verzameld. Het gaat daarbij om de volgende bronnen:

- De aangewezen personen zelf.

De personen voor wie een dreigings- of een risicoanalyse wordt opgesteld zullen in eerste instantie zelf een belangrijke bron zijn van gegevens die van belang zijn met het oog op hun veiligheid.

- Beveiligingspersoneel

Zowel bij personen als bij objecten en diensten zullen er doorgaans anderen zijn die direct of indirect verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid, waarbij met name te denken valt aan beveiligingspersoneel. Ook dit personeel zullen ten behoeve van de dreigings- en risicoanalyse belangrijke informatie kunnen leveren. Aangezien er mogelijk niet in alle gevallen een specifiek beveiligingspersoneelslid zal zijn, spreekt het voorstel meer in het algemeen over personen die belast zijn met de behartiging van de belangen van de personen, objecten of diensten die bij landsbesluit zijn aangewezen.

- VDA

Ook de Dienst levert belangrijke informatie ten behoeve van de dreigings- en risicoanalyses. Het kan hier overigens niet alleen gaan om informatie die in het kader van de werkzaamheden verricht op grond van artikel 3, tweede lid, onderdeel a, wordt verstrekt, maar ook om informatie die berust op diens beveiligingsbevorderende werkzaamheden (artikel 3, tweede lid, onderdeel c). Bij dit laatste gaat het met name om de inschatting van het weerstandsvermogen.

– Politie en OM

De politie en het OM zijn belangrijke leveranciers van informatie voor de Dienst. Daarbij kan worden gewezen op de informatieplicht van OM en politie richting de VDA (zie artikelen 19 en 20 van de Landsverordening VDA).

Als de gegevens uit bovengenoemde bronnen onvoldoende zicht bieden op potentiële dreigingen voor de betrokken persoon, object of dienst om een verantwoorde dreigings- of risicoanalyse te kunnen opstellen dan is het noodzakelijk om onderzoek te doen teneinde tot een inschatting van deze potentiële dreigingen te komen.

De bevoegdheid van de VDA om op basis van het voorgestelde artikel 3, tweede lid, onderdeel d, dit onderzoek te verrichten wordt geregeld in het voorgestelde tweede lid van artikel 5a. Het gaat daarbij uitsluitend om onderzoek door middel van het raadplegen van bestanden of het bevragen van informanten. Het lid bevat de waarborg dat de toepassing van artikel 4, namelijk het verzamelen van gegevens, slechts toegepast mag worden, indien daartoe de noodzaak zal blijken uit de verkregen gegevens.

In het voorgestelde vijfde lid van artikel 7 (zie onderdeel H, ten 4^o) wordt tevens uitdrukkelijk opgenomen dat het uitvoeren van de werkzaamheden op grond van artikel 3, tweede lid, onderdeel d, niet behoort tot de werkzaamheden waarvoor bijzondere inlichtingenmiddelen als bedoeld in het eerste lid van artikel 7 kunnen worden toegepast.

Onderdeel D

Artikel 4, tweedelid, van de Landsverordening VDA, verleent aan het Hoofd enaan het door hem daartoe gemachtigde personeel de bevoegdheid zich voor het

verzamenen van gegevens te wenden tot eenieder die geacht kan worden in staat te zijn voor de Dienst relevante gegevens te verstrekken. Wordt het verzoek om gegevens te verstrekken gericht tot een organisatorische eenheid van het Land, dan is op grond van het derde lid de met de leiding van die eenheid belastepersoon verplicht de gevraagde informatie te verstrekken. Het geval kan zich echter voordoen dat er ten aanzien van de gegevensverstrekking voor de desbetreffende organisatorische eenheid van het Land speciale wettelijke voorschriften bestaan die beperkingen inhouden voor het verstrekken van onder die organisatorische eenheid van het Land berustende gegevens. Voor deze gevallen is thans in het derde lid bepaald dat de verstrekking van gegevens met voorbijgaan van die beperkende voorschriften slechts mogelijk is voorzover door de Minister is vastgesteld dat de door de VDA te behartigen belangen boven het door de desbetreffende organisatorische eenheid van het Land behartigde belang gaat. Deze bepaling vereist dus voor elk concreet geval van gegevensverstrekking die onder deze categorie valt de tussenkomst van de Minister. Deze procedure betekent een belangrijke belemmering bij de werkzaamheden van de VDA en is in de praktijk niet goed werkbaar. De in deze bepaling aangegeven maatstaf "afweging van het door de overheidsdienst behartigde belang tegen het door de VDA behartigde belang" is in de praktijk een moeilijk hanteerbaar criterium gebleken op grond waarvan beoordeeld dient te worden of de VDA inzage mag krijgen in die gegevens.

De regering is van oordeel dat doorslaggevend moet zijn dat de VDA de haar in het belang van de staatsveiligheid en andere gewichtige belangen van Aruba opgedragen werkzaamheden alleen optimaal kan vervullen, als een organisatorische eenheid van het Land die over relevante gegevens beschikt, daarvan mededeling doet aan de VDA, wanneer deze in het kader van de taakuitoefening van de Dienst wordt benaderd.

In dat kader wordt het derde lid geherformuleerd en voorgesteld wordt om de ministeriële machtiging te laten vervallen. Tevens wordt vastgelegd dat de betrokken functionarisontheven wordt van de geheimhoudingsplicht voortvloeiende uit de wettelijke regelingen die op de organisatorische eenheid van het Land waaraan hij leiding geeft van toepassing zijn.

Onderdeel G

Momenteel bevat de Landsverordening VDA geen bepaling omtrent de vereisten voor de benoeming van een hoofd. Wel is in artikel 6, eerste lid, de rechtspositie van het personeel (waaronder het Hoofd) opgenomen. In het tweede lid is uitdrukkelijk vastgesteld dat het personeel geen opsporingsbevoegdheid heeft, terwijl het derde lid een ambtsplicht bevat.

De regering is echter van oordeel dat voor de vervulling van de functie van hoofd VDA, naast deskundigheid, ook specifieke vaardigheden van de potentiële kandidaten en de integriteit belangrijke onderdelen van een beoordeling van potentiële kandidaten voor de functie van hoofd VDA dienen te zijn. Daardoor wordt voorgesteld om de voordracht van een nieuw hoofd door een selectiecommissie te laten plaatsvinden. Van die commissie maken deel uit de procureur-generaal, de voorzitter van de Raad van Advies en de vicepresident van het bestuur van het Hof die zijn standplaats in Aruba heeft. Hiermee wordt vermeden dat de benoeming van het Hoofd in een politieke sfeer wordt gebracht, die onnodige vraagtekens kan oproepen inzake de onafhankelijke vervulling van de functie.

De regering is van oordeel dat de samenstelling van deze selectiecommissie de nodige waarborgen biedt dat een voorgedragen kandidaat over de nodige kwalificaties, geschiktheid en integriteit zal beschikken. Bovendien zal de nodige geheimhouding daaromtrent gegarandeerd zijn.

Op grond van het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfunctie en veiligheidsonderzoeken zijn alle functies van hoofd van dienst binnen de Arubaanse overheid vertrouwensfuncties. Hiermee is tevens vastgelegd dat een benoeming tot hoofd VDA moet zijn voorafgegaan door een veiligheidsonderzoek. Het veiligheidsonderzoek zal, evenals in Nederland het geval is, door senior medewerkers van de VDA worden uitgevoerd. Deze werkmethode wordt al jaren door de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten gehanteerd. Een bezwaarschrift of klacht van een kandidaat kan alsdan bij de Commissie van toezicht worden ingediend.

Onderdeel H

Onder 1^o wordt het eerste lid van artikel 7 geherformuleerd. De voorgestelde onderdelen b, c, d, f, g en h komen overeen met de huidige onderdelen a, b, c, d, e en f en beogen dus geen inhoudelijke wijziging. Nieuw zijn dus de onderdelen a en e. Deze herschikking heeft te maken met het feit dat de opbouw van het lid is gebaseerd op de zwaarte van het toe te passen bijzondere inlichtingenmiddel, te weten aan de hand van de inbreuk dat met het toepassen van het bijzondere inlichtingenmiddel op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt.

Ten aanzien van het voorgestelde onderdeel a zij het volgende vermeld. Momenteel heeft de VDA op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel f, (nieuw onderdeel h) van de Landsverordening VDA de bevoegdheid om, na verkregen ministeriële toestemming, via telecommunicatie gevoerde gesprekken af te tappen. Een apart benoemde bevoegdheid om bij de aanbieders van communicatiediensten gegevens op te vragen inzake het verkeer dat via door hen beheerde inrichtingen plaatsvindt, heeft de VDA echter niet. De gegevens worden thans opgevraagd op basis van artikel 4 van de Landsverordening VDA. Het betreft in casu een inbreuk op het (grond)recht op privacy. Het betreft geen inbreuk op het (grond)recht van telefoongeheim. Het opvragen van telefoonverkeergegevens is immers minder ingrijpend van aard dan een telefoontap, waarbij concrete telefoongesprekken worden opgenomen. Wel kan een verzoek om deze gegevens ertoe dienen om vast te stellen of een telefoontap noodzakelijk is. Dit middel kan er dan ook toe bijdragen dat het zwaardere middel van de telefoontap slechts wordt ingezet in die gevallen waarin dat strikt noodzakelijk wordt geacht.

Daardoor wordt voorgesteld om een concrete bevoegdheid voor de VDA vast te leggen en een bijzondere informatieverplichting op te leggen aan aanbieders van communicatiediensten (zie artikel I, onderdeel I, ten 4^o). Een verzoek kan betrekking hebben op bepaalde nummers of op aan bepaalde personen of organisaties toebehorende nummers. Het kan daarbij gaan om inkomend en uitgaand verkeer. Deze gegevens worden aangeduid als verkeersgegevens. Hiernaast kan ook informatie gevraagd worden over abonneegegevens. Dit zijn de gegevens omtrent namen, adressen en nummers van gebruikers van communicatiediensten. Bij de verkeersgegevens valt met name te denken aan:

- gegevens omtrent de personen met wie een gebruiker verbinding heeft, heeft gehad of getracht heeft te krijgen;
- gegevens over datum en tijdstip waarop een verbinding met de gebruiker tot stand is gebracht en beëindigd en de duur van de verbinding;
- gegevens over de feitelijke locatie waar een gebruiker van communicatie zich tijdens de verbinding bevond.

Anders dan bij het aftappen van telefoongesprekken behoeft voor het opvragen van verkeers- en abonneegegevens, gelet op het minder ingrijpende karakter daarvan, niet het vereiste van voorafgaande ministeriële toestemming te gelden. Degenen werkzaam bij de aanbieders van communicatiebedrijven die bij het verstrekken van deze gegevens zijn betrokken, mogen hierover aan gebruikers of anderen geen mededelingen doen. Dit volgt uit de in artikel 29 van de Landsverordening VDA neergelegde algemene geheimhoudingsverplichting voor eenieder die betrokken is bij de uitvoering van deze landsverordening.

Wat het voorgestelde onderdeel e betreft zij vermeld dat in de praktijk het gemis wordt gevoeld voor het in dit onderdeel voorgestelde bijzondere inlichtingenmiddel. In bepaalde omstandigheden bestaat er behoefte voor het inzetten van rechtspersonen ter ondersteuning van operationele activiteiten. De verwachting is dat deze omstandigheden beperkt zullen zijn, maar de regering is van oordeel dat het niet verantwoord is om deze mogelijkheid niet voor te stellen voor wettelijke vastlegging. Derhalve wordt thans voorgesteld de bijzondere inlichtingenmiddelen in artikel 7, eerste lid, van de Landsverordening VDA aan te vullen met het oprichten en de inzet van rechtspersonen ter ondersteuning van operationele activiteiten. Voorts is in dit kader in onderdeel FF het nodige voorgesteld ten aanzien van de Comptabiliteitsverordening 1989. Overigens zij hieromtrent verwezen naar sub paragraaf 4.3.1 van het algemene deel van de toelichting.

Onder ten 2^o wordt de verwijzing in het tweede lid van artikel 7 aangepast aan de nieuwe indeling van het eerste lid van artikel 7. Het tweede lid heeft betrekking op het openen van gesloten voorwerpen, waaronder onder meer wordt begrepen het openen van brieven en het binnendringen in "geautomatiseerde bestanden". Ten

aanzien hiervan zij nog voor de duidelijkheid vermeld dat de komende jaren het aandachtsgebied cybersecurity een prominentere rol zal gaan spelen in de beveiligingsbevorderende taak van de VDA. Het is reeds de taak van de VDA om te bevorderen dat de Arubaanse overheid stappen neemt om geheime informatie binnen de overheid te beveiligen en te bevorderen dat vitale bedrijven ervoor zorgen dat er continuïteit bestaat in het leveren van voor de maatschappij vitale producten. Om deze werkzaamheden uit te kunnen voeren zijn volgens de regering geen specifieke nieuwe bevoegdheden voor de VDA nodig. De bestaande structuren van toezichthouders en de wetgeving zal kunnen worden gebruikt om de vitale bedrijven en overheden te stimuleren om te komen tot een bepaald niveau van informatiebeveiliging. Het kan echter ook voorkomen dat het thema cybersecurity een operationeel onderzoek vereist. Dit is echter alleen denkbaar als de computers waaruit de cyberaanvallen plaatsvinden zich bevinden op Arubaans grondgebied. De Landsverordening VDA beperkt zich immers tot binnenlandse aangelegenheden. Indien deze hackers in Aruba een risico vormen voor de staatsveiligheid van Aruba of het Koninkrijk is nader onderzoek noodzakelijk. Maar ook indien de aanvallen vanuit computers in Aruba gericht zijn op andere landen en overheden kan de VDA geconfronteerd worden met een verzoek van een buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdienst om nader onderzoek te doen naar deze “geautomatiseerde bestanden” en kan vervolgens toepassing plaatsvinden van artikel 7, tweede lid.

In de Landsverordening VDA wordt, wat het toepassingsgebied van de in artikel 7, eerste lid, genoemde bijzondere inlichtingenmiddelen betreft, geen onderscheid gemaakt tussen de in artikel 3, tweede lid, genoemde werkzaamheden van de VDA. Een dergelijk onderscheid is echter wel op zijn plaats. Bij de toepassing van bijzondere inlichtingenmiddelen wordt een relatief grote inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Daar is reden toe, indien het gaat om het verzamelen van gegevens over personen of organisaties waarvan vermoed wordt dat zij een bedreiging vormen voor de staatsveiligheid of andere vitale belangen van Aruba (zie artikel 3, tweede lid, onderdeel a (=de A-taak)). Aan de instelling van veiligheidsonderzoeken met het oog op de vervulling van vertrouwensfuncties ligt een dergelijk vermoeden echter niet ten grondslag (artikel 3, tweede lid, onderdeel b (=de B-taak)). Daarom behoren de bijzondere inlichtingenmiddelen bij deze

onderzoeken ook niet te worden ingezet. De algemene bevoegdheid tot het verzamelen van gegevens, zoals omschreven in de artikelen 4 en 5 van de Landsverordening VDA, is hierbij voldoende. Ook bij de beveiligingsbevorderende werkzaamheden van de VDA, bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel c (=C-taak), dient de toepassing van bijzondere inlichtingenmiddelen achterwege te blijven.

Onder ten 3^o wordt daarom het derde lid van artikel 7 ter verduidelijking aangevuld. Naast de (reeds bestaande) voorwaarde dat het Hoofd heeft moeten vaststellen dat de verwerking van gegevens niet kan plaatsvinden met de toepassing van artikel 4, eerste, tweede of derde lid, wordt in dat lid uitdrukkelijk voorgesteld dat het gebruik van de bijzondere inlichtingenmiddelen ten behoeve van de uitvoering van de A-taak van de Dienst (de werkzaamheden, bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel a) wordt beperkt.

Onder ten 4^o wordt in het voorgestelde vijfde lid uitdrukkelijk opgenomen dat de bijzondere inlichtingenmiddelen niet ten aanzien van de in artikel 3, tweede lid, onderdelen b, c en d, genoemde werkzaamheden mogen worden toegepast. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat in de loop van een veiligheidsonderzoek het vermoeden kan rijzen dat de betrokken persoon een veiligheidsrisico vormt. Is dit naar de bewoordingen van artikel 3, tweede lid, onderdeel a, een "ernstig vermoeden", dan kan het veiligheidsonderzoek overgaan in een onderzoek op grond van de A-taak (=de werkzaamheden als omschreven in artikel 3, tweede lid, onderdeel a, namelijk: 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) en kunnen dus alsnog bijzondere inlichtingenmiddelen worden ingezet.

In het algemeen kan dus worden opgemerkt dat indien er sprake is van bedreiging van de staatsveiligheid, het bij wet toegestaan is om bijzondere inlichtingenmiddelen te gebruiken. Zie in dit kader artikel 7 j^o artikel 4 j^o artikel 3, tweede lid. Bij de toepassing van bijzondere inlichtingenmiddelen wordt een relatief grote inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Ingeval van veiligheidsonderzoeken en dreiging- en risicoanalyses is in beginsel geen sprake van

bedreiging voor de staatsveiligheid. Toepassing van bijzondere inlichtingenmiddelen zou dan in strijd zijn met de beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

Onderdeel I, ten 1^o

In dit onderdeel wordt de waarborg bij de toepassing van drie bijzondere inlichtingenmiddelen voorgesteld. Het betreft de in de onderdelen a, b en c van artikel 7, eerste lid, opgenomen bijzondere inlichtingenmiddelen.²⁹ Het in onderdeel a van het eerste lid van artikel 7 voorgestelde bijzondere inlichtingenmiddel betreft het opvragen van abonneegegevens en verkeersgegevens bij de aanbieder van communicatiediensten. Onderdeel b betreft het observeren van natuurlijke personen of zaken vastleggen van gegevens, al dan niet met behulp van observatie- en registratiemiddelen. Onderdeel c heeft betrekking op het volgen van natuurlijke personen of zaken en het vastleggen van gegevens, al dan niet met behulp van volgmiddelen, plaatsbepalingsapparatuur en registratiemiddelen. Voorgesteld wordt in artikel 8, eerste lid, om de waarborg op te nemen dat het Hoofd voor de toepassing van een van deze bijzondere inlichtingenmiddel vooraf een schriftelijke machtiging dient te geven. Hierdoor zal er vooraf een toetsing plaatsvinden van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en de subsidiariteit van de toepassing van een van deze bijzondere inlichtingenmiddelen.

Onderdeel I, ten 2^o, onderdeel a, en ten 3^o en onderdeel K, ten 2^o

In onderdeel I, ten 2^o, onderdeel a, en onderdeel K, ten 2^o, worden de verwijzingen naar onderdelen van het eerste lid van artikel 7, vanwege de aanpassing van de volgorde van deze onderdelen, daarmee in overeenstemming gebracht.

In onderdeel I, ten 3^o, wordt vanwege het definiëren van het begrip “aanbieder van een communicatiedienst”, deze aanpassing aangebracht.

²⁹ De Raad van Advies heeft onder punt 1.8 van zijn advies van 4 mei 2016, no. 09-16, geadviseerd om de nodige waarborgen vast te leggen.

Onderdeel I, ten 2^o, onderdeel b

In dit onderdeel wordt het thans neergelegde vereiste dat de minister, belast met telecommunicatie, naast de ministers, toestemming moet geven om van de inlichtingenmiddelen, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdelen d, e, en f (het betreden en doorzoeken van besloten plaatsten, het openen en onderzoeken van gesloten voorwerpen onderscheidenlijk het met een technisch hulpmiddel aftappen, opnemen en afluisteren van gesprekken, telecommunicatie of geautomatiseerde gegevensoverdracht) geschrapt.

De voorafgaande machtiging van de ministers voor het toepassen van deze bijzondere inlichtingenmiddelen wordt als voldoende waarborg geacht voor de rechtmatige toepassing hiervan. De extra waarborg dat de toestemming van een derde minister zou toevoegen is in feite illusoir. Ingevolge de Landsverordening instelling ministeries 2018 is de minister, belast met algemene zaken, belast met de zorg voor de staatsveiligheid, terwijl de minister, belast met justitiële aangelegenheden, belast is met zorg voor de rechtshandhaving en de zorg voor de openbare orde en veiligheid (=de ministers).

In het kader van de bescherming van de nationale veiligheid zijn deze twee ministers de bewindslieden die aanspreekbaar zijn voor het handelen van de Dienst. De minister, belast met de zorg voor de telecommunicatie is belast met het overheidsbeleidten aanzien van het communicatiewezen en het toezicht daarop. De toepassing van een bijzondere inlichtingenmiddel waarbij gebruik wordt gemaakt van de infrastructuur van of van de gegevens die bij een dergelijk aanbieder van telecommunicatiediensten voor handen zijn, betekent niet dat de met de zorg voor de telecommunicatiewezen belaste minister daarvoor ter verantwoording zou kunnen worden geroepen. Het geven van toestemming is naar de mening van de regering een 'passende (juridische) waarborg' als naast de legitimiteit en de doelmatigheid daarvan, er tevens een verantwoordingsmoment (zoals de controle door de Staten) in ons nationaal recht bestaat. Dit is het geval voor de ministers, gelet op de aangelegenheden waarvoor zij ingevolge de Landsverordening instelling ministeries 2018 verantwoordelijkheid dragen.³⁰ Ook de Commissie van toezicht zal op de

³⁰ Ook in de memorie van toelichting van de Landsverordening VDA is op pagina 18 vastgelegd dat de ministers aanspreekbaar zijn (dus verantwoordelijk) voor de feitelijke taakuitvoering van

rechtmatigheid van de toepassing van deze middelen toezicht kunnen houden en eventueel een onderzoek hiernaartoe kunnen verrichten.

Ten aanzien van de doelmatigheid van de ingebouwde wettelijke waarborgen kan nog worden vermeld dat het vernietigen van gegevens die gelet op de doelbinding niet van belang zijn voor het onderzoek ook een waarborg biedt ten aanzien van de inbreuk die op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen wordt gemaakt.

Onderdeel I, ten 4^o.

In dit onderdeel wordt een nieuw lid aan artikel 8 toegevoegd. Het voorgestelde vierde lid omvat een medewerkingsplicht voor de aanbieder van de telecommunicatiediensten om de door de Dienst gevraagde gegevens over abonnees en de verkeersgegevens van abonnees te verstrekken. Hierdoor wordt ook voor de aanbieder van telecommunicatiediensten een duidelijke wettelijke plicht aan diens medewerking ten grondslag gelegd. Ter naleving van deze medewerkingsplicht kan ingevolge artikel 35 een last onder dwangsom worden opgelegd (zie onderdeel GG).

Onderdeel J

Voorgesteld wordt om een artikel 8a toe te voegen aan de Landsverordening VDA. Dit artikel voorziet in de nadere uitwerking van het bijzondere inlichtingenmiddel, genoemd in artikel 7, eerste lid, onderdeel d (= oud onderdeel c). Dit bijzonder inlichtingenmiddel betreft de inzet van personen die al dan niet met gebruikmaking van een aangenomen identiteit of hoedanigheid incidenteel of voor bepaalde tijd belast zijn met het verzamelen van gegevens omtrent organisaties of individuele personen. Deze personen plegen te worden aangeduid als "agenten".

Het optreden van een agent dient, naar de mening van de regering, op een wettelijk grondslag te berusten. Als voorbeeld voor het voorgestelde artikel 8a heeft artikel 177x van het Wetboek van Strafvordering gediend.

Momenteel verbindt het huidige artikel 8, eerste lid, van de Landsverordening VDA aan de inzet van deze als "agent" aangeduide personen de beperking dat voor die inzet de voorafgaande schriftelijke toestemming nodig is van de ministers, indien het betreft personen met justitiële antecedenten. Hierbij kan gedacht worden aan personen die actief zijn in een bepaald crimineel milieu dan wel of een extensieve strafrechtelijke verleden hebben.³¹ De toestemmingsvereiste werd indertijd wenselijk geacht met het oog op het risico dat inschakeling van deze personen onbetrouwbare informatie oplevert. In de praktijk is evenwel gebleken dat, wil de VDA zijn taak naar behoren vervullen, de inzet van agenten met justitiële antecedenten in bepaalde situaties niet te vermijden is. Juist deze personen hebben soms toegang tot kringen waarvoor de VDA belangstelling heeft, terwijl dat voor andere personen veel moeilijker zo niet onmogelijk is om toegang tot die kringen te krijgen. Het aspect van de betrouwbaarheid van de informatie is uiteraard belangrijk. In de kringen van personen met justitiëleantecedenten bestaat echter weinig bereidheid om als agent op te treden, vanwege de voorgeschreven ministeriële toestemming. Een dergelijk optreden dient, mede met het oog op de veiligheid van betrokkene, strikt geheim te blijven. De vrees bestaat echter dat die geheimhouding onvoldoende verzekerd is, indien de namen van agenten bij personen buiten de VDA bekend zouden worden. Het vereiste van ministeriële toestemming functioneert dus in feite als een belemmerende factor bij het aantrekken van agenten.

De regering heeft zich over deze aangelegenheden beraden en de in het gedrang zijnde belangen overwogen en besloten om deze vereiste te laten vervallen. De regering is van oordeel dat de Commissie van toezicht op grond van zijn

³¹ In de Nederlandse **Aanwijzing opsporingsbevoegdheden**, pagina 15, staat vermeld over de criminele burgerinfiltratie:

Om te beoordelen of een potentiële burgerinfiltrant moet worden aangemerkt als een criminele burgerinfiltrant dient aan een aantal criteria te worden getoetst. Er is in ieder geval sprake van een criminele burgerinfiltrant indien de burger:

- actief is in hetzelfde criminele veld (dit is in ieder geval de burger die dezelfde soort delicten pleegt als de organisatie waarin hij moet infiltreren);
- binnen hetzelfde criminele milieu waarin hij verkeert, gaat infiltreren (dit is in ieder geval de burger die betrokken is bij het beramen of plegen van strafbare feiten binnen dezelfde criminele groepering waarin moet worden geïnfiltrerd);
- een relevant strafrechtelijk verleden heeft ten aanzien van de gepleegde of nog te plegen misdrijven waartegen het onderzoek zich richt. Met betrekking tot dit criterium dient gekeken te worden naar alle bij de politie en justitie beschikbare informatie.

Het hebben van een strafblad is op zichzelf dus niet doorslaggevend voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van een criminele burgerinfiltrant.

toezichtstaak en zijn bevoegdheid om onderzoeken in te stellen naar de handelswijze van de VDA, voldoende waarborgen biedt dat de handelswijze van de VDA adequaat en rechtmatig is geweest. De schriftelijke mededeling aan de Commissie van toezicht van het inzetten van een agent al dan niet met justitiële antecedenten wordt derhalve in het eerste lid van voorgesteld artikel 8a opgenomen. Deze mededeling dient binnen 2x24 uren te geschieden. Indien de agent justitiële antecedenten heeft, dient de schriftelijke mededeling aan de Commissie dit expliciet te vermelden.

Een agent zal zich voor het verrichten van zijn taak een informatiepositie moeten verwerven en hij zal deze positie ook voor een bepaalde tijd moeten behouden. Dit betekent dat hij voor het verkrijgen van inlichtingen het vertrouwen moet wekken van de daarbij betrokken individuele personen of organisaties. Hij zal daarbij eventueel om zijn geloofwaardigheid te versterken of te behouden in die kring bepaalde activiteiten moeten verrichten of zich aan een bepaald groepsgedrag moeten aanpassen. Onder omstandigheden kan dit betekenen dat de agent actief of passief moet meewerken aan het plegen van strafbare feiten. Als de goede uitvoering van zijn taak een dergelijk handelen met zich meebrengt, dient de agent daarbij strafrechtelijk vrijuit te kunnen gaan. Het zal duidelijk zijn dat een agent op dit punt de nodige terughoudendheid dient te betrachten. Zijn optreden zal nooit verder mogen gaan dan medewerking aan het voorbereiden of plegen van strafbare feiten waarvan het plegen door de personen of de organisatie waarmee hij contact heeft al wordt beoogd. Hij zal dus deze er zelf niet toe mogen aanzetten.

Van belang hierbij is dat wettelijk geregeld wordt dat een agent mag meewerken aan strafrechtelijke handelingen, indien hij hiervoor een individuele schriftelijke instructie van het Hoofd heeft gekregen (zie het tweede lid).

In het derde lid van dit artikel staat het zogenaamde "Tallon"-criterium verwoordt. Evenals in het Arubaanse Wetboek van Strafvordering het geval is, wordt ook hier voorgesteld om deze zin in de gebiedende wijs op te nemen in het onderhavige ontwerp, om alle misverstanden te voorkomen. De aanduiding 'ander' duidt op een ander persoon dan de agent.

In het vierde lid wordt een drietal voorschriften ten aanzien van de inhoud van de instructie gegeven. In de instructie zal dus moeten worden aangegeven onder welke omstandigheden strafbare handelingen mogen worden verricht en zal ook de aard van die handelingen moeten worden aangeduid, zodat voor de agent zoveel mogelijk duidelijk wordt wat hij wel en wat hij niet mag doen. Blijft de agent binnen de grenzen van de instructie, dan kan hij zich beroepen op een rechtvaardiginggrond, omdat de instructie kan worden beschouwd als een ambtelijk bevel, gegeven door het daartoe bevoegde gezag, welke grond in artikel 1:115 van het Wetboek van Strafrecht is opgenomen.

In de onderdelen a en b worden de omstandigheden en de grenzen waarin gehandeld zal kunnen worden bij het verlenen van medewerking aan een strafbaar feit aangegeven. In casu zal voor de agent duidelijk moeten zijn binnen welke grenzen en onder welke omstandigheden hij zijn medewerking dient te beperken, ten einde zich te kunnen beroepen op straffeloosheid.

In onderdeel c wordt bepaald dat de instructie een geldigheidsduur dient te bevatten. Het spreekt voor zich dat een agent zich niet 'eindeloos' zal kunnen blijven beroepen op een instructie, waarvan de toegevoegde waarde voor de taakuitvoering van de VDA al enige tijd niet meer bestaat. Het dient duidelijk te zijn dat het Hoofd het gezag heeft om de inhoud van de instructie te dicteren en te accorderen.

Als extra waarborg dat de instructie zorgvuldig en niet onnodig ruim wordt geformuleerd, wordt toezending van de instructie aan de Commissie van toezicht voorgeschreven in het vijfde lid. Dit geeft de Commissie van toezicht de mogelijkheid op dit punt toezicht uit te oefenen.

In dit kader zij nog verwezen naar onderdeel J, ten 1^o, waarin duidelijk wordt vastgelegd dat de feitelijke toepassing van dit middel ook aan de Commissie van toezicht moet worden medegedeeld. Ook hiermee acht de regering dat de nodige waarborgen zijn ingebouwd ten einde op het gebruik van dit middel het nodige toezicht te kunnen uitoefenen door de Commissie van toezicht.

In het zesde lid is nog de mogelijkheid vastgelegd om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nadere regels te stellen ten aanzien van de voorwaarden

waaronder een agent strafbare feiten zal mogen plegen, alsook omtrent de wijze waarop de controle zal moeten plaatsvinden.

Onderdeel K, ten 1^o

In dit onderdeel wordt in het eerste lid van artikel 10 een wijziging aangebracht. De Raad van Advies heeft in zijn advies onder punt 1.9 opgemerkt dat door het ontbreken van waarborgen bij de inbreuk op het huisrecht, de indruk wordt gewekt dat inbreuk op andere grondrechten, zoals de persvrijheid (waarvoor wel waarborgen zijn voorgesteld), zwaarder weegt, dan de inbreuk op het huisrecht.

De regering heeft zich beraden over deze opmerking van de Raad. Daarbij is de regelgeving van de andere landen van het Koninkrijk geraadpleegd. Als waarborg in die regelgeving is opgenomen dat de desbetreffende minister toestemming geeft voor het binnentreden van woningen zonder de uitdrukkelijke toestemming van de bewoner. Voorgesteld wordt om een voorafgaande toestemming van de Minister te vereisen. Dit sluit aan bij de soortgelijke bepaling in de wetgeving van Nederland en van Sint Maarten.

Onderdeel K, ten 3^o

Zoals in paragraaf 6 “Rechterlijke toetsing voor journalistieke bronbescherming” van het algemene deel van de toelichting reeds is vermeld heeft de Telegraaf-zaak³² ook gevolgen voor Aruba. In de uitspraak is bepaald dat “supervisory control should be entrusted to a judge or an adequate independent authority” voorafgaand aan het gebruik van, in casu, het tapinstrument waarbij journalisten zijn betrokken.

In het voorgestelde derde lid van artikel 10 wordt deze voorafgaande controle bij de rechter neergelegd.

Ook was overwogen om de Commissie van toezicht hiermee te belasten, maar de regering acht het, gelet op de toezichthoudende taak van de Commissie van toezicht

³² EHRM 22 november 2012, Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. en anderen t. Nederland No 39315/06

en de mogelijk daaruit voort te vloeien onderzoeken van handelingen van de VDA, niet wenselijk om deze instantie ook daarmee te belasten.

Het zij vermeld dat deze bepaling de voorafgaande toestemming betreft voor de toepassing van alle bijzondere inlichtingmiddelen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, indien met de toepassing ervan beoogd wordt de bron van een journalist te achterhalen.

Met betrekking tot de vraag wie deze bronbescherming dient te genieten, zij verwezen naar voormelde paragraaf van het algemene deel van de toelichting.

Onderdeel L

De VDA dient de mogelijkheid te hebben om strafrechtelijke informatie via ambtsberichten te exploiteren naar het OM. Het delen van informatie met justitiële autoriteiten heeft deels een preventief karakter. De regering acht het echter wenselijk dat ook de vitale onderdelen van de maatschappij bewust raken van de specifieke risico's en zelf hun weerbaarheid op deze specifieke risico's aanpassen. Dit kan plaatsvinden door het delen van dreigingsanalyses en risicoanalyses met deze instanties.

In het onderhavige ontwerp wordt de mogelijkheid opgenomen voor de VDA om dreigingsanalyses en risicoanalyses voor het beveiligen van persoon en objecten op te laten stellen. De regering kan zich daarbij dus voorstellen dat andere instanties die daarbij belang hebben, ingelicht worden over algemene dreigingsinformatie.

Daarnaast vallen op dit moment een aantal instanties buiten de strakke definitie van veiligheid- en inlichtingendiensten. Voorbeelden hiervan zijn de Nationaal coördinator terrorismebestrijding en veiligheid (NCTV) in Nederland en Homeland Security in de Verenigde Staten. Deze beide organisaties vallen niet onder de noemer veiligheid- en inlichtingendiensten, maar zij hebben ook belang bij inlichtingen over algemene dreigingsinformatie.

Momenteel somt artikel 11, eerste lid, van de Landsverordening VDA een limitatief aantal personen en instanties op die informatie mogen krijgen van de VDA. Dit gesloten verstrekkingstelsel staat derhalve niet toe dat algemene dreigingsinformatie gedeeld kan worden met anderen die daarbij belang kunnen hebben. De regering acht het wenselijk om hierin verandering te brengen. Voorgesteld wordt dus om in het eerste lid van artikel 11 een onderdeel d toe te voegen. Daarin wordt voorzien in de mogelijkheid om dreigingsinformatie te delen met personen of instanties die daar belang bij hebben.

Overigens zij in dit kader nog opgemerkt dat vanwege de nieuwe werkzaamheden om dreigingsanalyses op te kunnen stellen en het nieuwe aandachtsgebied cybersecurity, een verdergaande informatiedeling moet kunnen plaatsvinden met de particuliere sector. De dreigingsanalyses met daarin de kwetsbaarheden dienen immers gedeeld te kunnen worden met bijvoorbeeld de vitale bedrijven. Maar daarenboven kan gedacht worden aan de kwetsbaarheden binnen de informatiesystemen van publieke en private instanties die ook gedeeld moeten kunnen worden. Met deze wijziging wordt echter niet beoogd het gesloten verstrekkingstelsel geheel los te laten, daar het immers gaat om andere personen en instanties die zulks aangaan.

Onderdelen O, P, ten 3^o, en Q

Onderdeel P, ten 3^o, heeft betrekking op de reeds in het algemene deel van de toelichting genoemde situatie van de bescherming van de bronnen van de VDA (zie §11.1 archiveringstermijn). De regering is van oordeel dat deze bescherming wordt bewerkstelligd door de vernietiging van de gegevens daarvan. In het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 14 wordt derhalve uitdrukkelijk vastgelegd dat de gegevens van een persoon die ingezet is als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel d, na een periode van 30 jaar nadat de inzet van de desbetreffende persoon is geëindigd, zullen worden vernietigd.

Met deze regeling wordt, zoals reeds in het algemene deel van de toelichting is vermeld, mede op wettelijk niveau concreet invulling gegeven aan een aspect van de in artikel 30, onderdeel b, van de Landsverordening VDA, in algemene zin

neergelegde plicht voor het Hoofd om zorg te dragen voor de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende – in casu menselijke - bronnen waaruit gegevens afkomstig zijn en de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld.

Menselijke bronnen van de VDA worden daarom ook absolute geheimhouding toegezegd; zonder een dergelijke toezegging zou de bereidheid om samen te werken ernstig in gevaar komen en daarmee een belangrijke mogelijkheid om aan informatie te komen die van essentieel belang kan zijn voor de nationale veiligheid komen te ontvallen. Absolute geheimhouding brengt echter met zich dat de gegevens die betrekking hebben op dan wel kunnen leiden tot de vaststelling van de identiteit van de bron op enig moment worden vernietigd en aldus nimmer voor derden beschikbaar komen. Het gaat er dus niet alleen om dat die geheimhouding wordt geëerbiedigd zolang de betrokkene in leven is, maar ook na zijn overlijden houdt deze betekenis voor zijn nagelaten betrekkingen en naaste omgeving die vaak nimmer van diens werkzaamheden voor de VDA op de hoogte zullen zijn geweest. In deze bepaling is dus gekozen voor een lange termijn van 30 jaar omdat daarbij een rol speelt dat tegenover de plicht om de identiteit van betrokkene geheim te houden ook de plicht bestaat om, ingeval naar aanleiding van zijn werkzaamheden voor de VDA bij betrokkene (alsnog) klachten ontstaan, betrokkene zo goed mogelijk daarin bijgestaan zal kunnen worden en hulp kunnen worden geboden. Het is niet uitgesloten dat deze klachten pas na een wat langere periode openbaren. Een termijn van 30 jaar na beëindiging van diens werkzaamheden wordt, mede gelet op praktijkervaringen, voldoende ruim geacht.³³

Zoals reeds in het algemene deel van de toelichting is vermeld, ontbreekt momenteel in Aruba een algemene regeling met betrekking tot de archivering van documenten. De regering wil evenwel ten aanzien van de documenten van de VDA een duidelijke regeling treffen. Ten aanzien van deze documenten zullen te zijner tijd, indien een algemene regeling tot stand komt, bijzondere regels moeten gelden. Deze zijn in het in onderdeel Q voorgestelde artikel 14a neergelegd.

³³ Deze termijn is naar analogie van de Nederlandse Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Stb. 2017 no. 317). Zie in dit kader artikel 39, zesde lid, van de wet.

De in het eerste lid genoemde termijn van 75 jaar is gekozen omdat hiermee zeker wordt dat er een mensenleven overheen gaat voordat de informatie naar delandsarchiefbewaarplaats wordt gezonden en dus openbaar wordt. Deze voorzichtigheid dient – hetzij herhaald- te worden betracht in het kader van de bronbescherming.

Ten overvloede zij vermeld dat een landsarchiefbewaarplaats een voor de blijvende bewaring van archiefbescheiden aangewezen bewaarplaats is. De blijvende bewaring van archieven geschiedt thans feitelijk bij de onder de verantwoordelijkheid van de Minister ressorterende archiefdienst genaamd "Archivo Nacional Aruba".

In het tweede lid wordt de randvoorwaarde voor een overdracht van bescheiden opgenomen. Een overdracht geschiedt dus pas als er geen beperking aan de openbaarheid gesteld moet worden.

Onderdeel O voorziet in de toevoeging van een paragraafaanduiding.

Onderdeel R

Bij de totstandkoming van de Landsverordening VDA werd ervoor gekozen de vertrouwensfuncties aan te wijzen bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen. Als redenen hiervoor werden aangevoerd de kenbaarheid van de lijst van functies voor de bevolking en de wenselijkheid de Raad van Advies over de juistheid en doelmatigheid van de aanwijzing te doen adviseren. Op basis van de geldende regeling is dan ook in de bijlage bij het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken een lijst van vertrouwensfuncties opgenomen.

Zoals reeds insub paragraaf 10.3 "Procedure voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties" van het algemene deel van de toelichting is vermeld, is er echter reden om deze methode van aanwijzing te heroverwegen. In dit onderdeel wordt dus voorgesteld om naast de bestaande aanwijzingswijze, namelijk bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen (in het eerste lid), de mogelijkheid te creëren om individuele functies bij landsbesluit aan te wijzen, die niet zullen worden bekend gemaakt.

Om te verzekeren dat een aanwijzing met de nodige zorgvuldigheid plaatsvindt, is in de voorgestelde bepaling opgenomen dat de voordracht tot een aanwijzingsbesluit uitgaat van de minister, belast met algemene zaken, in overeenstemming met de minister die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waaronder de functie ressorteert (zie het tweede lid).

Tevens is in het derde lid bepaald dat van een aanwijzing mededeling wordt gedaan aan de Commissie van toezicht, zodat deze haar controlerende taak ook op dit punt kan vervullen.

Onderdeel S

In artikel 16, derde lid, wordt voorgeschreven dat van de artikelen 11 tot en met 13 afwijkende voorschriften worden gegeven met betrekking tot de wijze waarop de in het kader van een veiligheidsonderzoek vergaarde gegevens worden vastgelegd en de wijze waarop door een betrokken persoon kennis kan worden genomen van de over hem vastgelegde gegevens.

Zoals in de nota van toelichting bij het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken reeds werd uiteengezet, heeft nadere bestudering van dit onderwerp uitgewezen dat aan deze bij de Invoeringsverordening Landsverordening VDA toegevoegde regelingsopdracht moeilijk uitvoering kan worden gegeven. De in de nota van toelichting op dit punt opgenomen overwegingen worden hier herhaald. De toegevoegde bepaling zou noodzaken tot een uitvoeringsregeling, waarin voor persoonsgegevens, verzameld in het kader van veiligheidsonderzoeken, een privacyregeling wordt vastgesteld die afwijkt van de regels die in het algemeen gelden voor door de Dienst verzamelde persoonsgegevens. Die regeling is neergelegd in artikel 13 van de Landsverordening VDA. Zij gaat uit van de algemene regel dat personen over wie door de VDA gegevens worden verzameld, daarvan geen kennis kunnen nemen. Als uitzondering op deze algemene regel is bepaald dat een verzoek om kennisneming kan worden ingewilligd, indien de ministers op

voorstel van het Hoofd hebben vastgesteld dat door een gehele of gedeeltelijke inwilliging daarvan geen door de Dienst te behartigen belangen worden geschaad.

Het is echter niet goed mogelijk om een onderscheid te maken tussen voor een veiligheidsonderzoek verwerkte gegevens en andere door de Dienst verwerkte persoonsgegevens, in die zin dat de eerstbedoelde gegevens door de betrokken persoon kunnen worden ingezien en de laatstbedoelde gegevens in beginsel niet ter inzage zijn. Beide soorten gegevens zijn niet van elkaar te scheiden. Bij een veiligheidsonderzoek wordt immers ook gekeken of over betrokkene al gegevens bij de VDA bekend zijn. Ook kan bij een veiligheidsonderzoek informatie beschikbaar komen waarvan betrokkene niet mag weten dat de Dienst daarover beschikt. Het is om deze redenen dat thans wordt voorgesteld de hier bedoelde regelingsopdracht in artikel 16, derde lid, te laten vervallen. Dit onderdeel voorziet daarin.

Onderdeel T

Op grond van artikel 16, eerste lid, van de Landsverordening VDA wordt de beslissing of ten aanzien van een persoon een VGB tegen het vervullen van een vertrouwensfunctie wordt afgegeven, genomen door de Minister. Artikel 17, tweede lid, verleent hem tevens de bevoegdheid tot intrekking van een VGB. De uitvoering van het veiligheidsonderzoek en het afgeven van een VGB wordt namens deze Minister volledig uitgevoerd door de VDA.

In het algemene deel van de toelichting is reeds melding gemaakt van het feit dat de VDA in de komende jaren zich meer en meer zal gaan richten op vertrouwensfuncties die in aanraking komen met staatsgeheimen of integriteit van het bestuur. Ten einde deze plannen uit te kunnen voeren, dient in de Landsverordening VDA daartoe de nodige ruimte te worden gecreëerd. Dit is in het voorgestelde artikel 16a neergelegd. Aangezien er nog geen algemene wettelijke regeling, zoals de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht (Awb) van kracht is, acht de regering het wenselijk een aantal grondbeginselen van het mandaat in dit ontwerp te regelen.³⁴

³⁴ Zie in dit kader Afdeling 10.1.1 Mandaat (artikelen 10:1 tot en met 10:12) van de Nederlandse

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 16a wordt neergelegd dat de Minister zijn beslissingsbevoegdheid om een VGB te verlenen, kan mandateren aan een persoon die leidinggeeft aan een organisatorische eenheid van het Land, die niet onder het ministerie van de Minister ressorteert. In casu kan gesproken worden van een mandaat aan een niet-ondergeschikte. Het Hoofd dient gehoord te worden, alvorens de bevoegdheid tot afgifte van VGB's wordt gemandateerd.

Voor de duidelijkheid zij in dit kader nog vermeld dat in navolging van de praktijk in Nederland de weigeringen van VGB's niet gemandateerd zullen worden en deze zullen altijd door de VDA zelf worden behandeld. Geconcludeerd kan dus worden dat alleen de afgifte van VGB's buiten het zicht komt te liggen van de VDA.

Het tweede lid maakt duidelijk dat de Minister als mandaatgever, verantwoordelijk blijft voor de uitoefening van de bevoegdheid, terwijl in het derde lid geregeld wordt dat de Ministeraanwijzingen kan geven aan de gemandateerde. Deze grondbeginselen van het mandaat worden in de praktijk en de rechtspraak al jaren toegepast, doch de regering wil in dit kader geen twijfel laten bestaan, gelet op het belang van de te mandateren bevoegdheid, over de verantwoordelijkheid van de Minister als mandaatgever.

Op grond van het vierde lid zal het Hoofd toezicht blijven uitoefenen op de wijze waarop deze bevoegdheid wordt uitgeoefend. Dit is wenselijk, omdat getoetst moet kunnen worden of de afgifte van VGB's steeds in de lijn ligt van het beleid van de Minister. De controle zal uitgeoefend worden bij de gemandateerde die uitvoering geeft aan artikel 16, eerste lid, van de Landsverordening VDA. In de praktijk betekent dit dat de VDA steekproefsgewijze controles op dossiers zal verrichten.

Het verlenen van een VGB wordt voorafgegaan door een veiligheidsonderzoek. Op grond van artikel 16, eerste lid, wordt dit verricht door de VDA. Het mandaat om een VGB te verlenen gaat evenwel gepaard met het verrichten van een veiligheidsonderzoek. Indien een andere persoon de bevoegdheid gemandateerd krijgt om veiligheidsonderzoeken te verrichten, dienen de voorschriften die gelden

tenaanzien van veiligheidsonderzoeken verricht door de VDA van toepassing te zijn, namelijk het instemmingvereiste van de betrokkene en het voldoen aan de wettelijke voorschriften terzake welke in het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken zijn vastgesteld. Ten einde hierover mogelijke misverstanden te voorkomen, is dit uitdrukkelijk neergelegd. Daartoe dient het vijfde lid.

In het voorgestelde artikel 16b wordt de weigering van een VGB geregeld. De formulering is enigszins aangepast in vergelijking met de bepaling in het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken, ten einde de Minister ruimte te geven voor bijzondere omstandigheden. Daarmee zal de thans strikte regeling dat de Minister verplicht is een verklaring te weigeren bij onvoldoende gegevens, worden opgeheven.

Voor de goede orde zij vermeld dat met de opnemng van deze bepaling in dit ontwerp in het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken de nodige aanpassingen dienen te worden aangebracht. Dat zal in een apart wetgevingstraject gerealiseerd worden.

Onderdeel U

In dit onderdeel wordt ten aanzien van het verrichten van herhaalonderzoeken bewerkstelligd dat een meer praktische handelwijze wordt gehanteerd, namelijk dat de Minister de bevoegdheid krijgt om herhaalonderzoeken te doen.

In het voorgestelde eerste lid van artikel 17 wordt een bevoegdheid neergelegd om elke vijf jaar een herhaalonderzoek in te stellen. De VDA kan dan samen met de werkgever beoordelen of er aanleiding is voor een hernieuwd veiligheidsonderzoek. Overigens zij verwezen naar sub paragraaf 10.5 "Flexibiliteit bij herhaalonderzoeken".

Onderdeel V

In dit onderdeel worden twee artikelen aan de Landsverordening VDA toegevoegd. Met het voorgestelde artikel 17a wordt beoogd om de VDA in staat te stellen

verzoeken uit andere landen binnen of buiten het Koninkrijk om inlichtingen over personen die in Aruba wonen of gewoond hebben, te behandelen.

Indien men dergelijke personen buiten Aruba wil belasten met een functie, vergelijkbaar met een Arubaanse vertrouwensfunctie, kan er behoefte bestaan aan informatie over de desbetreffende persoon, zoals die door de VDA in verband met vertrouwensfuncties wordt verzameld. De veiligheidsdienst van het verzoekende land kan niet zelf een onderzoek in Aruba instellen. In de praktijk wordt daarom aan de VDA om een zogenaamde "clearance" gevraagd. Omdat een in deze gevallen in te stellen onderzoek eveneens tot een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen kan leiden, is het noodzakelijk, op grond van artikel 8 van het EVRM, om voor de behandeling van verzoeken hiertoe een wettelijke basis te scheppen.

Regeling hiervan in het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken is niet mogelijk, omdat op basis van artikel 16, derde lid, van de Landsverordening VDA bij landsbesluit alleen een nadere regeling kan worden getroffen voor veiligheidsonderzoeken in relatie tot *Arubaanse* vertrouwensfuncties.

In het eerste lid van voorgesteld artikel 17a wordt de basis gelegd voor het op verzoek kunnen verstrekken van een mededeling ten aanzien van een bepaald persoon.

Op grond van het tweede lid wordt bepaald dat slechts mededelingen gedaan worden over personen die de Nederlandse nationaliteit bezitten of, indien zij een andere nationaliteit bezitten, die in Aruba verblijven of daar recentelijk verblijf gehouden hebben. Daarnaast wordt uitdrukkelijk bepaald dat een mededeling een beschikking is, waartegen in bezwaar kan worden gegaan ingevolge artikel 18 (zie onderdeel W).

In het derde lid wordt de basis neergelegd voor het instellen van een onderzoek dat overeenkomt met een veiligheidsonderzoek. Formeel is het gebruik van de term "veiligheidsonderzoek" niet mogelijk, omdat, hetzij herhaald, dit begrip in de Landsverordening VDA wordt gedefinieerd als een onderzoek naar de persoon die

een Arubaanse vertrouwensfunctie wenst te vervullen (zie artikel 1 van de Landsverordening VDA).

Materieel is het echter een onderzoek dat geheel met een veiligheidsonderzoek overeenkomt. Daarom is in ditzelfde lid bepaald dat uit een schriftelijke verklaring van de betrokkene van zijn instemming met het onderzoek moet blijken. Een verschil met de regeling voor Arubaanse vertrouwensfuncties is dat er wel een bevoegdheid, maar geen verplichting wordt geschapen tot de instelling van een onderzoek. Voor elk geval afzonderlijk zal moeten worden beoordeeld of het wenselijk is om aan een van buiten Aruba gedaan verzoek gevolg te geven.

Het kan zich voordoen dat een verzoek betrekking heeft op iemand die in Aruba al met goed gevolg een veiligheidsonderzoek heeft ondergaan. In dat geval wordt in Aruba geen nader onderzoek ingesteld en wordt volstaan met de mededeling dat aan betrokkene een VGB is afgegeven (zie het vierde lid).

Op grond van het vijfde lid kan in een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nadere regels worden gesteld ten aanzien van het onderzoek zelf, alsook ten aanzien van de gegevens die in een dergelijk onderzoek moeten worden verwerkt. Het onderzoek omvat het instellen van een onderzoek naar gegevens die uit het oogpunt van de nationale veiligheid of de veiligheid of andere gewichtige belangen van de verzoekende mogendheid of volkenrechtelijke organisatie van belang zijn. Ook kan in dat landsbesluit omtrent demededeling, bedoeld in het eerste lid, nadere regels worden gesteld.

In het voorgestelde artikel 17b wordt de mogelijkheid opgenomen in de Landsverordening VDA om voor het verrichten van veiligheidsonderzoeken een bijdrage te kunnen vragen. Voorgesteld wordt om de regeling daarvan bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te laten plaatsvinden. In dit kader zij verwezen naar sub paragraaf 10.2 “Invoering bijdrage in de kosten van veiligheidsonderzoeken” van het algemene deel van de toelichting.

Onderdeel W

In dit onderdeel wordt artikel 18 geherformuleerd. Het eerste lid heeft dezelfde strekking als voorheen, namelijk dat de Landsverordening ambtenarenrechtspraak niet van toepassing is op bepaalde handelingen op grond van deze landsverordening. Thans is een uitzondering gemaakt voor de niet-afgifte van een VGB als bedoeld in artikel 16, eerste lid, en de intrekking van een VGB als bedoeld in artikel 17, tweede lid.

In de onderdelen S (artikel 16b) en U (artikel 17a) worden evenwel twee artikelen toegevoegd, omvattende de weigering van een VGB en het doen van mededelingen over een persoon. Daartegen kan de betrokkene in bezwaar gaan. Dit betekent dat deze voorgestelde bepalingen onder de uitzonderingen van het eerste lid van artikel 18 dienen te vallen en derhalve toegevoegd moeten worden. Dit is ook geschied in het voorgestelde eerste lid.

Met de vastlegging van de weigeringsgrond voor een VGB in de Landsverordening VDA zelf, zal van de thans vastgelegde figuur “niet-afgifte van een VGB” kunnen worden afgezien.

In de memorie van toelichting op de Landsverordening VDA werd ten aanzien van deze bepaling opgemerkt dat “De reden voor deze grotere rechtsbescherming in Aruba is dat het systeem van de veiligheidsonderzoeken hier nog vorm zal moeten krijgen.” Met de sinds de inwerkingtreding van de Landsverordening VDA opgedane ervaring is het systeem van de veiligheidsonderzoeken voldoende uitgekristalliseerd en ook met de bezwaarschriftprocedure op grond van het huidige artikel 18, tweede lid, is voldoende ervaring opgedaan. In de praktijk is echter gebleken dat een nog duidelijker formulering van dit artikel wenselijk is. Aan het tweede lid is voorts artikel 8, derde lid, en artikel 13, derde lid, toegevoegd. De regering is met de Raad van Advies eens dat ook een bezwaar op grond van deze bepalingen door de Commissie van toezicht, met het oog op de rechtszekerheid, behandeld dient te worden.³⁵

³⁵ Zie in dit kader punt 2.21 van het advies van 4 mei 2016, nr. RvA 09-16, van de Raad van Advies.

Onderdeel a komt inhoudelijk overeen met het huidige onderdeel a. De redenen die daarvoor in de memorie van toelichting op de Landsverordening VDA zijn opgenomen, zijn nog steeds geldig.

De inhoud van onderdeel b is nieuw. Thans wordt in onderdeel c vermeld dat het verweerschrift niet aan derden ter inzage wordt gelegd (zie voorgestelde onderdeel g van het ontwerp). De regering is evenwel van oordeel dat ook deterinzagelegging van het bezwaarschrift voorafgaand aan een hoorzitting beperkt dient te kunnen worden. Voorstelbaar is dat een persoon van wie de VGB is ingetrokken en daarop bezwaar maakt, geen belang bij heeft dat zijn bezwaarschrift ter inzage wordt gelegd aan derden. Hierbij speelt, naast de privacy van de betrokkene, ook de omstandigheid dat, indien het een vertrouwensfunctie betreft, waaraan op grond van de in dit ontwerp opgenomen voorstellen geen openbaarheid aan is gegeven, een rol.

Onderdeel c komt inhoudelijk overeen met het huidige onderdeel b en behoeft geen nadere toelichting.

In onderdelen d en e wordt verduidelijkt dat de Minister het bestuursorgaan is die een beslissing kan nemen dat een stuk als geheim kan worden aangemerkt. Reden voor deze keuze is dat, indien de Minister een beslissing heeft genomen tot weigering van een VGB op basis van geheime informatie, daaruit zou moeten volgen dat de bevoegdheid tot het kwalificeren van deze stukken als geheime stukken ook bij hem dient te liggen en dientengevolge het overleggen van deze geheime stukken in een bezwaarschriftprocedure geweigerd zal moeten kunnen worden.

In dit kader zij nog vermeld dat voor de bezwaarzaken momenteel in de Landsverordening VDA in artikel 18, tweede lid, onderdeel c, een regeling is getroffen. Dit artikel kan worden gezien als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 18 van de Landsverordening administratieve rechtspraak (LAR). Thans is de Commissie van toezicht bevoegd om delen van het verweer aan de indiener van het bezwaar te onthouden. Het is echter niet in de Landsverordening VDA vermeld, wie de bevoegdheid heeft om te bepalen dat een informatie staatsgeheim is en er dus

gewichtige redenen zijn om deze informatie aan de indiener van het bezwaar te onthouden. Volgens de memorie van toelichting op deze landsverordening beslist de Commissie. Reden voor deze keuze was indertijd de rechtsbescherming van de burger en de onervarenheid van het werken met veiligheidsonderzoeken. Deze keuze werd toentertijd wel nodig geacht, maar inmiddels is deze keuze achterhaald en niet meer wenselijk.

De regering heeft hieromtrent, mede gelet op de ontwikkelingen in andere delen van het Koninkrijk, met name Nederland, zich beraden over de vraag welke orgaan het meest geschikt is om te bepalen of gegevens al dan niet geheim gehouden moeten worden. Gelet op artikel 30, onderdeel b, van de Landsverordening VDA is het Hoofd verantwoordelijk om de identiteit van de bronnen te beschermen. Maar ook de werkwijze en het kennisniveau van de VDA dient beschermd te worden. Het bepalen of informatie een staatsgeheim is, is complex, aangezien er geen afgebakende definitie bestaat en de ontwikkelingen rond de vraag wat staatsgeheim is, nog gaande zijn. De regering is evenwel van oordeel dat bij de VDA na jarenlang opgedane ervaring voldoende expertise aanwezig is om te bepalen in welke situatie sprake moet zijn van bescherming van staatsgeheimen. Met het oog daarop wordt derhalve voorgesteld om de bevoegdheid om geheime informatie buiten een bezwaarschriftprocedure te houden wettelijk neer te leggen bij de Minister.

In onderdeel f wordt, met het oog op de rechtsbescherming van de betrokkene en een fair trial, uitdrukkelijk neergelegd dat de Commissieslechts van deze stukken kennis kan nemen, indien de wederpartij daarvoor toestemming geeft. De regering is zich ervan bewust dat het kan voorkomen dat de Commissie, bijvoorbeeld in verband met een verricht onderzoek, reeds kennis heeft kunnen nemen van bepaalde informatie, dat in een bezwaarprocedure speelt. In een dergelijk geval, zal de Commissie een advies moeten geven dat die kennis zoveel mogelijk zal moeten ontzien.

In onderdeel g wordt verduidelijkt dat het verweerschrift niet aan derden ter inzage zal worden gelegd. Dit is dan ook in overeenstemming met de memorie van toelichting op de Landsverordening VDA.

In het voorgestelde derde lid wordt artikel 18 van de LAR niet van toepassing verklaard op een bezwaaradviesprocedure als bedoeld in het tweede lid. Dit is geschied allereerst omdat de regels in het tweede lid opgenomen, daarmee afwijkend zijn, waardoor de onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag, welke bepaling toegepast zal moeten worden (zie bv. onderdeel b). Daarnaast is in de in dit ontwerp opgenomen bepaling een zodanige specificatie van de procedure opgenomen, dat het naast elkaar laten blijven gelden van artikel 18 van de LAR en het voorgestelde artikel 18, tweede lid, niet wenselijk noch duidelijk zal zijn (zie bijvoorbeeld onderdeel e).

Overigens kan worden verwezen naar het onderstaande onderdeel dat de grondslagen voor de procedure in beroep en hoger beroep bevat.

Onderdeel X

Ten aanzien van beroepszaken is er momenteel geen expliciet artikel in de Landsverordening VDA opgenomen die de Minister de mogelijkheid geeft om geheime informatie te onthouden aan de indiener van het beroep. Er is dus geen sprake van een *lex specialis*. Dit betekent dus dat artikel 36 van de LAR op dit punt van toepassing is. Artikel 36 van de LAR geeft echter niet aan wie beslist of het gerechtvaardigd is dat stukken worden geweigerd aan de wederpartij. Hierop heeft het Gerecht in eerste aanleg inmiddels een oordeel gegeven, namelijk dat de rechter in een beroepszaak een oordeel geeft over de vraag of het onthouden van informatie aan de wederpartij gerechtvaardigd is.³⁶ Dit is dan ook in overeenstemming met de rechtspraak van de Raad van State daaromtrent, die heeft besloten om een rechtvaardigheidstoets te laten plaatsvinden door de rechter. De rechter moet bevoegd zijn en in de gelegenheid worden gesteld om te onderzoeken en te beslissen of een beperkte kennisneming gerechtvaardigd is. Hij dient daarbij een afweging te maken tussen het belang van de staatsveiligheid dat wordt gediend met vertrouwelijkheid en het belang van de wederpartij bij kennisneming van het tegen haar ingebrachte bewijs.³⁷

³⁶ Zie uitspraak van 10 april 2013 (LAR 3082-12), r.o. 2.10.

³⁷ Zie ABRS, r. o. 2.5.4 van 30 november 2011 nr. 201010838/1/H3 (LJN BU6382): in deze uitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de rechter die een zaak beoordeelt, stukken die geheim zijn voor de betrokkene niet mag

Het voorgestelde artikel 18a ziet toe op de bestuursrechtelijke procedures inzake de toepassing van de Landsverordening VDA en daarop gebaseerde uitvoeringsregeling(en), thans het Landsbesluit veiligheidsonderzoeken en aanwijzing vertrouwensfuncties. Voor de goede orde zij voor de duidelijkheid vermeld dat waar hierna in deze toelichting op het voorgestelde 18a wordt gesproken van ‘de Minister’ ook gelezen kan worden ‘de ministers’, daar deze ook betrokken zouden kunnen worden in een bestuursrechtelijke procedure met betrekking tot de Landsverordening VDA. Dit is ook in het ontwerp als zodanig vastgelegd (zie het achtste lid).

Indien de Minister in een bestuursrechtelijke procedure wordt verplicht tot het verstrekken van inlichtingen dan wel het overleggen van stukken, gelden de in deze bepaling opgenomen voorschriften.

De rechter zal over de gerechtvaardigheid van de weigering of beperking een beslissing moeten nemen (zie het tweede lid). Dit betekent dus dat de rechter volledige inzage moet krijgen in het dossier van de VDA.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in zijn uitspraak van 30 november 2011³⁸ geformuleerd hoe de rechter moet omgaan met deze discretionaire bevoegdheid. Volgens de Afdeling kan, indien de veiligheid van de staat in het geding is, het belang van die veiligheid een gerechtvaardigde grond zijn om de wederpartij kennisneming te onthouden van bewijsstukken waarvan de rechter wel kennisneemt. Zo'n beperkte kennisneming is, in het licht van de eisen die artikel 6 van het EVRM aan de eerlijkheid van het proces stelt, volgens de Afdeling evenwel slechts toelaatbaar als is voldaan aan de volgende voorwaarden. De rechter moet bevoegd zijn en in de gelegenheid worden gesteld te onderzoeken en te beslissen of zo'n beperkte kennisneming noodzakelijk en gerechtvaardigd is. Hij dient daarbij een

meewegen als de rechter niet heeft kunnen beoordelen of geheimhouding gerechtvaardigd is. Dat vloeit, aldus de Afdeling, voort uit de rechtspraak van het EHRM over het recht op een eerlijk proces zoals bedoeld in artikel 6 EVRM. Daarom heeft de Afdeling artikel 87, eerste lid, eerste volzin van de Wiv 2002 buiten toepassing gelaten voor zover volgens die bepaling de minister en niet de rechter beslist in hoeverre beperkte kennisneming van stukken gerechtvaardigd is. Door deze bepaling buiten toepassing te laten, komt de uitzondering die daarin wordt gemaakt op de regeling in artikel 8:29 van de Awb te vervallen. Dat betekent dat de rechter beslist of een beperkte kennisneming van stukken gerechtvaardigd is.

³⁸ ABRSVan 30 november 2011 nr. 201010838/1/H3(LJN BU6382).

afweging te maken tussen het belang van de staatsveiligheid dat wordt gediend met vertrouwelijkheid en het belang van de wederpartij bij kennisneming van het tegen haar ingebrachte bewijs. Bij die afweging betreft de rechter de aard van de zaak en de resterende mogelijkheden voor de wederpartij om, overeenkomstig de eisen van een procedure op tegenspraak en gelijkheid van proceskansen, zijn standpunt in het geding te bepalen en naar voren te brengen. Aan de hand van die afweging dient de rechter te beoordelen of de onthouding van kennisneming gerechtvaardigd is. De beslissing die de rechter op basis van die beoordeling neemt, dient toereikend te zijn gemotiveerd.

Ingevolge het voorgestelde derde lid moet de rechter, indien hij een ander oordeel is toegedaan dan de Minister, de Ministerin de gelegenheid stellen om zich te beraden of hij de inlichtingen alsnog wil verstrekken dan wel de stukken alsnog wil overleggen zonder het voorbehoud dat uitsluitend de rechter daarvan zal mogen kennisnemen. Indien de Minister beslist dat hij de informatie niet zonder dit voorbehoud verstrekt dan wel de stukken niet zonder dit voorbehoud overlegt, kan de rechter daaruit ingevolge het zesde lid de gevolgtrekkingen maken die hem geraden voorkomen. Dit betekent dat een oordeel van de rechter, dat het onthouden van geheime stukken aan een procespartij niet gerechtvaardigd is, niet leidt tot openbaarmaking van de geheime stukken door de rechter. Als de Minister ondanks het oordeel van de rechter volhardt in de geheimhouding van het stuk, kan dit wel leiden tot een verzwakking van zijn procespositie.

In het voorgestelde vierde lid is bepaald dat het eerste tot en met vierde lid van overeenkomstige toepassing is ingeval de Minister niet zijnde partij in een bestuursrechtelijke procedure, wordt verplicht tot het geven van inlichtingen dan wel het overleggen van stukken in verband met door de Dienst gedane mededelingen als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdelen a en b.

In de praktijk geschiedt de kennisneming van de stukken door de rechter door inzage bij de Dienst. Indien door de Minister aan de rechter stukken dienen te worden overgelegd, zullen de stukken dus ter inzage worden gelegd bij de Dienst. Daarmee wordt voorkomen dat die stukken – over het algemeen gaat het dan om rechtstreeks

aan het dossier van een persoon ontleende documenten – buiten het bereik van de Dienst geraken en wellicht worden opgenomen in een procesdossier, hetgeen gelet op de zorgplicht die de Minister heeft met betrekking tot de geheimhouding daarvan niet wenselijk is. Dit is neergelegd in het vijfde lid. Met dit voorstel wordt dus de bestaande praktijk vastgelegd.

Indien de rechter van oordeel is dat de weigering of beperking gerechtvaardigd is betekent dit niet dat hij een uitspraak mag doen. Een eerlijk proces brengt immers met zich dat de wederpartij daartoe toestemming dient te verlenen. Het zevende lid voorziet daarin.

In het achtste lid is artikel 36 van de LAR nadrukkelijk niet van toepassing verklaard op een beroep- en/of hoger beroep procedure als bedoeld in de Landsverordening VDA. Indien een zaak betrekking heeft op deze landsverordening zal het voorgestelde artikel 18a van toepassing zijn.

Overigens is een beperkte kennisneming van stukken door de wederpartij, in het licht van de eisen die artikel 6 van het EVRM aan de eerlijkheid van het proces mogelijk indien aan strikte voorwaarden worden voldaan. De nationale wetgever mag met het oog op een goede procesorde of ter bescherming van het algemeen belang of belangen van derden, procedurevoorschriften en beperkingen stellen, mits het eerlijke karakter van de procesvoering daarmee niet in essentie wordt aangetast. Nu met dit voorstel de rechter kennis kan nemen van de geheime stukken en hierover een onafhankelijk oordeel kan vormen, kan worden gesteld dat er sprake is van een fair trial.

Onderdeel Y

Onder ten 1^o worden de in artikel 20, eerste lid, van de Landsverordening VDA genoemde organisatorische eenheden van het Land waarmee het Hoofd regelmatig overleg pleegt aangepast. Thans schrijft dit artikellid voor dat het Hoofd regelmatig overleg pleegt met de korpschef van het Korps Politie Aruba, de hoofdofficier van justitie, de inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen en de persoon belast met de

uitvoering van de Landsverordening toelating en uitzetting. Met de afsplitsing van de voormalige SIAD en de instelling van een Departement der Invoerrechten en Accijnzen dient de juiste aanduiding van de leidinggevende van dit departement in deze bepaling te worden opgenomen.

Daarnaast dient duidelijkte worden gemaakt welke de organisatorische eenheden van het Land zijn, waarmee het Hoofd regelmatig overleg voert. Er dient met name verduidelijkt te worden dat ook de functionarisbelast met de leiding van de organisatorische eenheid belast met grensbewaking bij dit overleg betrokken zal moeten zijn.

Het tweede lid behelst een verplichting voor politie- en douaneambtenaren om via hun diensthoofd gegevens die voor de vervulling van de taken van de VDA van belang kunnen zijn, aan de VDA door te geven. Momenteel worden de met de grensbewaking belaste ambtenaren in deze bepaling niet vermeld. Ook zij kunnen echter bij hun werkzaamheden, met name wat betreft de grensbewaking, kennis krijgen van gegevens die voor de VDA van belang kunnen zijn.

Onder ten 2^o wordt daarom ook voor deze categorie ambtenaren een informatieverplichting in artikel 20, tweede lid, opgenomen. Ook in dit lid is de aanduiding van de organisatorische eenheid van het Land belast met de heffing en inning van invoerrechten en accijnzen en het toezicht daarop, namelijk het Departement der Invoerrechten en Accijnzen, aangepast.

Onder ten 3^o wordt in een derde lid voorgesteld dat het Hoofd rechtstreeks toegang heeft tot de geautomatiseerde systemen van de in het eerste lid bedoelde organisatorische eenheden van het Land. In deze tijden zijn geautomatiseerde informatiesystemen niet meer weg te denken uit het maatschappelijk leven. De toegang tot deze geautomatiseerde informatiesystemen is van groot belang voor de VDA. Hiermee wordt dus een wettelijke basis gecreëerd voor de rechtstreekse geautomatiseerde toegang tot de systemen van de politie, de immigratie en de douane. Overigens geldt deze bepaling ook voor de door het Hoofd aangewezen personeel. Het zij uitdrukkelijk vermeld dat deze groep personeelsleden beperkt zal blijven.

In de tweede volzin is een basis gelegd voor de rechtstreekse toegang tot geautomatiseerde bestanden van andere organisatorische eenheden van het Land, zoals het Bureau Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister en DIMAS. In dit kader zij nog opgemerkt dat elektronische toegang tot bijvoorbeeld het justitieel documentatieregister, politieregister, vreemdelingenregister en het bevolkingsregister noodzakelijk is in het kader van een efficiënt gebruik van de capaciteit van het VDA-personeel. In de derde volzin is vastgelegd dat de leidinggevende die benaderd wordt door het Hoofd aan diens verzoek tot rechtstreekse toegang moet voldoen.

Overigens is voor de toegang tot de gegevens van het justitieel documentatiedienst in artikel II een bepaling in de Landsverordening op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag (AB 1989 no. GT 83) opgenomen.

Onderdeel Z

Artikel 20 van de Landsverordening VDA schept een algemene verplichting voor politie, douane en immigratie tot samenwerking met de VDA. De VDA heeft hiermee echter nog niet de mogelijkheid om actief informatie te vergaren vanuit bijvoorbeeld politie, douane en immigratie. Toch kunnen er situaties voordoen dat dit noodzakelijk maken. In het in dit onderdeel opgenomen artikel 20a wordt nog op een andere wijze de relatie tussen deze organisatorische eenheden van het Land en de VDA versterkt, met als doel de informatieverstrekking te verbeteren.

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 20a wordt de mogelijkheid geopend om ambtenaren, werkzaam bij de politie, de douane of de immigratie, aan te wijzen om op verzoek van het Hoofd bepaalde werkzaamheden ten behoeve van de VDA te verrichten. Reden hiertoe is dat in sommige gevallen het gebruikmaken van deze mogelijkheid doelmatiger is dan de inschakeling van het eigen personeel van de VDA. Het Hoofd heeft dan de mogelijkheid om direct opdrachten te geven aan de aangewezen medewerkers van deze organisatorische eenheden.

In het tweede lid wordt de wijze waarop een aanwijzing van een dergelijke ambtenaar plaatsvindt neergelegd. In casu zal de minister, onder wiens beleidsterrein deze organisatorische eenheden van het Land ressorteren de bij zijn

organisatorische eenheden werkzame ambtenaren aanwijzen. Dit zal in overeenstemming met de Minister geschieden. De voordracht voor de aanwijzing van deze ambtenaren geschiedt door het hoofd van de organisatorische eenheid waarbij zij werkzaam zijn in overeenstemming met het Hoofd.

In het derde lid wordt uitdrukkelijk vastgelegd dat werkzaamheden als bedoeld in het eerste lid onder de verantwoordelijkheid van de ministers worden uitgevoerd. De ministers zijn immers verantwoordelijk voor de feitelijke taakuitvoering van de Dienst.³⁹

Op grond van het vierde lid wordt uitdrukkelijk bepaald dat eventuele klachten over het optreden van de aangewezen ambtenaren met toepassing van dezelfde procedure als een klacht over het optreden van de VDA zal plaatsvinden. Dit is geschied door het van toepassingverklaren van artikel 27 van de Landsverordening VDA.

Onderdeel AA

In dit onderdeel wordt artikel 21 van de Landsverordening VDA aangepast. Momenteel wordt op grond daarvan door de Minister beslist over het onderhouden van contacten met staten en internationale organisaties. Dit geschiedt op het daartoe door het Hoofd aan hem ter goedkeuring gezonden voorstel.

Voorgesteld wordt in artikel 21, eerste lid, allereerst neer te leggen dat het Hoofd, op grond van een daartoe strekkende schriftelijke toestemming van de Minister, bevoegd is te bepalen om samen te werken met diensten in andere landen. Hiermee wordt meer recht gedaan aan de feitelijke situatie en wordt tevens voorkomen dat het besluit tot samenwerking met een buitenlandse inlichtingendienst beleefd wordt als een door politiek ingegeven besluit.

³⁹ Zie Parlementair document, nr. 3, memorie van toelichting, Zittingsjaar 2000-2001-396, pagina 18.

In dit artikel wordt melding gemaakt van het begrip 'samenwerken'. Het samenwerken met buitenlandse diensten is belangrijk voor het Land, omdat op deze wijze voor ons nationale veiligheid belangrijke informatie kan worden verkregen. In de praktijk van samenwerking van inlichtingen- en veiligheidsdiensten is immers bij de uitwisseling van informatie het beginsel van 'quid pro quo' (voor wat hoort wat) een belangrijk element. Overigens is ook de *need to share* een belangrijk beginsel. Voorafgaand aan het aangaan van een samenwerkingsrelatie met een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst wordt een aantal zaken onderzocht. Bezien wordt hoe het is gesteld met de democratische inbedding, de taken, de professionaliteit en de betrouwbaarheid van de dienst. Verder wordt onderzocht of internationale verplichtingen van het Koninkrijk samenwerking wenselijk maken en in hoeverre de samenwerking met de buitenlandse dienst de goede taakuitvoering door de VDA kan bevorderen. Deze factoren worden in onderling verband gewogen.

In dat kader zij nog voor de duidelijkheid opgemerkt dat naast het onderhouden van contacten met andere inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het verschaffen van inlichtingen (zie artikel 11) aan andere inlichtingen- en veiligheidsdiensten, ook een andere vorm van samenwerking van belang is. Dit betreft het uitvoeren van gezamenlijke operationele acties. Ook deze vorm van samenwerking dient onder de samenwerking, bedoeld in dit artikel, te worden verstaan.

Hierdoor zal de VDA bevoegd zijn om een operationele actie uit te voeren binnen ons grondgebied in samenwerking met inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen. Deze acties worden aangeduid als 'joint operations'. Buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen op Arubaans grondgebied alleen gelegitimeerde activiteiten ontplooiën indien hiervoor door de Minister en de minister, belast met justitie, (of namens deze door het Hoofd) toestemming is verleend en indien dit geschiedt onder supervisie en verantwoordelijkheid van de VDA.

In het tweede lid wordt bepaald dat de toestemming een omschrijving bevat van de te geven of te ontvangen ondersteuning. Opgemerkt dient te worden dat samenwerking met buitenlandse diensten niet eenzijdig is en het houden van contacten nimmer een doel op zichzelf kan zijn. Het contact wordt immers gehouden

om te komen tot de noodzakelijke informatie-uitwisseling dan wel operationele samenwerking. Een verzoek tot informatiedeling of operationele samenwerking kan afkomstig zijn van de VDA, maar kan ook afkomstig zijn vanuit de buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdienst.

Op grond van het derde lid kan door middel van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nadere invulling worden gegeven aan de samenwerking met diensten in andere landen. De invulling kan onder meerbetrekking hebben op de vorm en de wijze waarop deze samenwerking geconcretiseerd worden.

Onderdeel BB

De aanpassing onder ten 1^o en ten 2^o is in verband met de toevoeging van een definitiebepaling voor het begrip 'Hof' respectievelijk het begrip 'Gerecht' wenselijk.

Onderdeel CC

De Commissie van toezicht verricht op grond van artikel 23 van de Landsverordening VDA onderzoek naar de rechtmatige uitvoering van de werkzaamheden van de VDA, zoals bedoeld in de Landsverordening VDA en het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken. Feitelijk betekent dit dat de Commissie van toezicht, indien zij daartoe aanleiding ziet of op verzoek van de Minister, een onderzoek instelt.

Deze onderzoekswerkzaamheden kosten tijd die schaars is bij de leden van de Commissie van toezicht gelet op het feit dat hun lidmaatschap een nevenfunctie betreft naast belangrijke maatschappelijke functies als rechter, voorzitter van de Staten en voorzitter van de bezwaaradviescommissie LAR. De huidige praktijk is dat er jaarlijks door de voorzitter van de Commissie van toezicht één onderzoek wordt verricht. Dit onderzoek neemt enkele weken in beslag, waarna vervolgens de uitwerking en de verslaglegging plaatsvindt in een rapport.

In dit onderdeel wordt voorgesteld het derde lid van artikel 23te vervangen en om een nieuw lid aan het artikel toe te voegen. Beide voorgestelde bepalingen beogen

wettelijk vast te leggen dat de Commissie van toezicht over ondersteuning kan gaan beschikken van een of meerdere onderzoekers. Deze onderzoekers kunnen ambtelijke onderzoekers (derde lid) of niet-ambtelijke onderzoekers (vierde lid) zijn. Een onderzoeker zal waarschijnlijk geen voltijds functie vervullen. Derhalve dienen betrouwbaarheidseisen te worden gesteld aan de functie van onderzoeker. Zo dient een onderzoeker een A-veiligheidsonderzoek te ondergaan.

In het voorgestelde derde lid is vastgelegd dat een ambtelijke onderzoeker op aanbeveling van de voorzitter van de Commissie van toezicht ter beschikking wordt gesteld aan deze Commissie door de Minister (zie ten 1^o).

In dit kader kan nog worden vermeld dat in tegenstelling tot de ambtelijke onderzoeker die een aanstelling heeft en een functie vervuld bij een organisatorische eenheid van het Land (en dus een bezoldiging geniet) en waarop de wettelijke regelingen zoals de Landsverordeningmaterieel ambtenarenrecht ende Landsverordening vakantie en vrijstelling van dienst van toepassing zijn, voor een niet-ambtelijkeonderzoek geen regeling voorhanden is. Daardoor acht de regeringhet wenselijkom de mogelijkheid op te nemen om nadere regels voor deze groep onderzoekers vast te kunnen stellen; met het oog hierop is in het voorgestelde vierde lid de derde volzin toegevoegd, dat een delegatie aan de regeringinhoudt.In het vierde lid wordt dus bepaald dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, een aantal onderwerpen, dat de ondersteuning van Commissie van toezicht door niet-ambtelijke onderzoekers aangaan geregeld kunnen worden. Het betreft onder meer de ondersteuning door niet-ambtelijke onderzoekers zelf, de voorwaarden voor ondersteuning door niet-ambtelijke onderzoekers en de vergoeding daarvoor. Gedacht kan worden aan het geval dat de ondersteuning van een deskundige op een specifiek gebied dient te worden ingehuurd (zie ten 2^o).

Onderdeel DD

Momenteel worden de resultaten van een onderzoek van de Commissie van toezicht vastgelegd in een onderzoeksrapport dat wordt gepubliceerd op een website. Tot op heden heeft deze publicatie plaatsgevonden, zonder publicatie van een standpunt

van de Minister op de bevindingen van de Commissie van toezicht. De publicatie van het standpunt van de Minister is echter van wezenlijk belang nu:

1. de conclusies en bevindingen van de Commissie van toezicht doorwerking kunnen hebben in het beleid en daardoor van invloed kunnen zijn op het functioneren van de Dienst,
2. de gepubliceerde reactie van de Minister als informatiemiddel kan worden gebruikt bij eventuele vragen vanuit de Staten.

De regering acht het derhalve wenselijk om de procedure die gevolgd moet worden bij het uitbrengen van een dergelijk rapport in de Landsverordening VDA uit te schrijven. Dit is geschied in het voorgestelde artikel 23a. In dit artikel wordt de procedure die gevolgd zal dienen te worden op het moment dat de Commissie van toezicht een onderzoeksrapport heeft uitgebracht neergelegd. Alvorens een dergelijk rapport vastgesteld wordt door de Commissie zal het in dit artikel opgenomen procedure moeten hebben doorlopen.

Het eerste lid komt inhoudelijk vrijwel overeen met het huidige derde lid van artikel 23. Het omvat de bevoegdheid van de Commissie van toezicht om een rapport op te stellen, omfattende het door haar verrichte onderzoek naar het optreden van de VDA.

In het tweede lid wordt vastgelegd dat de Minister de gelegenheid krijgt een reactie te geven op het conceptrapport. Daartoe wordt het conceptrapport naar het Hoofd gestuurd om diens reactie te verkrijgen.

Het derde lid bevat de termijn waarbinnen de Minister een reactie op het conceptrapport moet geven. Deze termijn bedraagt maximaal 10 weken na het tijdstip dat de Minister dat conceptrapport heeft ontvangen. Eentermijn van zes weken wordt redelijk geacht om de Minister in staat te stellen een reactie te geven. Indien onverhoopt niet aan deze termijn kan worden voldaan, kan deze termijn met nog vier weken worden verlengd.

Het vierdelid betreft de vaststelling van het rapport door de Commissie van toezicht, alsook diens bevoegdheid om de Minister naar aanleiding van haar bevindingen aanbevelingen te geven, indien de Commissie van toezicht daartoe termen ziet. Ook indien de uiterlijke termijn, bedoeld in het derde lid, namelijk de zes weken plus de verlengingsperiode van vier weken verstrijkt, zonder dat er een reactie is ontvangen, kan de Commissie van toezicht het conceptrapport vaststellen.

Het vijfde lid heeft betrekking op de verzending van het vastgestelde rapport aan de ministers, terwijl het zesde lid betreft de publicatie van het rapport en van de reactie van de minister op het conceptrapport. Uiteraard geldt hier dat indien onderdelen van het rapport of van de reactie van de Minister als geheim zijn geclassificeerd, dat deze onderdelen niet openbaar worden gemaakt.

Onderdeel EE

Het verrichten van een onderzoek vereist toegang tot de door de Dienst verwerkte gegevens. Momenteel verstrekt de Landsverordening VDA deze toegang alleen aan de voorzitter van de Commissie van toezicht. Hierdoor is alleen de voorzitter in staat om een onderzoek te doen naar de VDA. Uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden om onderzoek te doen naar de rechtmatige uitvoering van de in de Landsverordening VDA genoemde bevoegdheden is dus wenselijk.

In dit onderdeel wordt het derde lid van artikel 25 geherformuleerd. Bewerkstelligd wordt dat de bevoegdheid om op schriftelijk verzoek van de voorzitter toegang te verkrijgen tot de door de Dienst verwerkte gegevens verruimd wordt tot de andere leden van de Commissie van toezicht. Hierdoor zullen ook, naast de voorzitter, de andere leden van de Commissie van toezicht toegang krijgen tot de door de Dienst verwerkte gegevens. Het Hoofd is verplicht aan dit verzoek te voldoen. Hiermee wordt de oorspronkelijke bedoeling van deze bepaling, namelijk om het aantal kennisnemers van de gegevens van de Dienst beperkt te houden doorbroken. Bij de afweging tussen enerzijds het beperkthouden van het aantal kennisnemers van de gegevens van de Dienst en het toezicht ook beperkt te houden en anderzijds meer kennisnemers van de gegevens van de Dienst, waardoor er meer toezicht mogelijk

wordt gemaakt, heeft de regering gekozen voor de vergroting van de toezichtsmogelijkheden. Er is echter ervoor gekozen om het initiatief voor het toegangsverleningsverzoek aan het Hoofd bij de voorzitter te plaatsen. Hierdoor zal in de huidige praktijk geen verandering worden aangebracht, aangezien thans alleen de voorzitter (voor zichzelf) toegang tot informatie van de Dienst kan verzoeken.

Op grond van dit lid zullen dus alle leden gelijke toegang kunnen hebben tot de gegevens van de Dienst, maar het verzoek (dus het initiatief), daartoe kan slechts door de voorzitter worden gedaan. Met het initiatief tot toegangsverzoek aan het Hoofd bij de voorzitter te leggen, wordt gegarandeerd dat het overzicht over en de efficiënte inzet van de onderzoekscapaciteit blijft gewaarborgd.

De Commissie zal de inrichting en het functioneren van het toezicht nader moeten uitwerken. Het ligt in de rede dat de planning van het aantal onderzoeken, welke onderwerpen onderzocht zullen moeten worden en de onderverdeling van de onderwerpen in gemeen overleg plaatsvindt. Hierdoor zal het toezicht gerichter en efficiënter worden verricht en dat zal aan de effectiviteit daarvan ten goede komen.

Met dit voorstel wordt enerzijds bewerkstelligd dat de bestaande situatie, namelijk dat alleen de voorzitter feitelijk onderzoek kan doen, omdat hij alleen toegang heeft tot de gegevens van VDA, terwijl een rapport in naam van de gehele Commissie wordt opgesteld en gepubliceerd, gewijzigd. Anderzijds wordt bewerkstelligd door de voorgestelde toegangsverlening aan de andere leden van de Commissie dat er meer onderzoeken kunnen plaatsvinden die in rapporten zullen uitmonden. Hierdoor zal het toezicht op de verschillende (onderdelen van de) werkzaamheden van de Dienst kunnen worden vergroot.

Onderdeel FF

Het zal duidelijk zijn dat de mogelijkheid voor de VDA om gebruik te maken van het bijzondere inlichtingenmiddel het oprichten en gebruikmaken van een rechtspersoon met het in artikel 7, eerste lid, onderdeel h, aangegeven doel op een wijze dient te gebeuren waarbij de ware aard van de rechtspersoon geheim blijft. Dit betekent dat het in artikel 27 van de Comptabiliteitsverordening 1989 gestelde vereiste dat voor oprichting van een rechtspersoon een machtiging bij landsverordening dan wel bij landsbesluit moet zijn verkregen, buiten toepassing dient te blijven. Aan de in artikel

32, eerste lid, van de Landsverordening VDA genoemde artikelen van de Comptabiliteitsverordening 1989 die niet op de VDA van toepassing zijn, wordt daarom artikel 27 toegevoegd. Op het juiste gebruik van dit inlichtingenmiddel zal overigens door de Commissie van toezicht worden toegezien.

Onderdeel GG

In dit onderdeel worden de twee artikelen die betrekking hebben op de last onder dwangsom vervangen door drie artikelen. Deze drie artikelen komen inhoudelijk overeen met de huidige artikelen 35 en 35a.

In de nieuwe artikelen 35, 35a en 35b zijn echter de formuleringen en terminologieën aangepast aan de sinds enige jaren in de wetgeving gehanteerde formuleringen en terminologieën ten aanzien van de last onder dwangsom.

Artikel II

Momenteel worden op grond van artikel 4, derde lid, van de Landsverordening VDA organisatorische eenheden van het Land verplicht om op verzoek van het Hoofd bij deze diensten beschikbare informatie die relevant zijn voor de VDA te verschaffen. Deze verplichting zal blijven bestaan in het voorgestelde derde lid van artikel 4, zoals opgenomen in dit ontwerp (zie onderdeel D).

Het is voor discussie vatbaar of op grond van de huidige en de voorgestelde bepaling ook de procureur-generaal een verplichting tot verstrekking van justitiële informatie heeft, dan wel dat van een dergelijke verplichting uitdrukkelijk moet blijken uit de Landsverordening op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag (AB 1989 no. GT 83).

In artikel 19 van de Landsverordening VDA is voorzien in een nauwe samenwerking tussen het Hoofd en de procureur-generaal. Zij dienen regelmatig met elkaar overleg te plegen en mededeling te doen van te hunner kennis gekomen gegevens die voor het verrichten van de werkzaamheden van de VDA respectievelijk van het OM van

belang kunnen zijn. Het is voor het Hoofd van belang dat hij toegang krijgt tot alle voor de VDA relevante informatie uit de justitiële registers.

Met het oog hierop wordt voorgesteld in de Landverordening op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag uitdrukkelijk vast te leggen dat justitiële gegevens desgevraagd aan het Hoofd worden verstrekt ten behoeve van de taakvervulling van de VDA. Alsook wordt voorgesteld dat op verzoek van het Hoofd rechtstreekse toegang tot de geautomatiseerde bestanden kan worden verkregen. Dit is voorzien door artikel 20, derde lid, van de Landsverordening VDA van toepassing te verklaren.

Artikel III

In dit artikel wordt in de Landsverordening persoonsregistraties een tweetal wijzigingen voorgesteld.

In onderdeel A wordt een verkeerde verwijzing naar de Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba (AB 2002 no. 115) hersteld.

In onderdeel B wordt ten aanzien van de door een houder van een persoonsregistratie te verstrekken informatie een nadere regeling voorgesteld. Artikel I.16 van de Staatsregeling van Aruba erkent het recht op eerbieding van de persoonlijke levenssfeer en schrijft voor dat inbreuken daarop bij of krachtens landsverordening dienen te geschieden.

In het huidige tweede lid van artikel 4 van de Landsverordening VDA heeft de VDA de bevoegdheid om bij eenieder die gegevens heeft die relevant zijn voor de VDA die gegevens op te vragen. De regering is evenwel van mening dat deze bepaling ten aanzien van de persoonsregistraties geen wettelijke verplichting in het leven roept als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Landsverordening persoonsregistraties. Hierdoor kan deze bepaling niet als grondslag dienen voor de gegevensverstrekking aan de VDA en dient voor deze gegevensverschaffing een bijzondere grondslag in het leven te worden geroepen.

Op grond van het voorgestelde vijfde lid van artikel 9 krijgt het hoofd van de VDA de bevoegdheid om aan een houder van een persoonsregistratie gegevens op te vragen en de houder dient deze gegevens te verstrekken. De inbreuk die hier gemaakt wordt, behoort naar het oordeel van de regering tot de privacy van degene van wie de gegevens uit een persoonsregistratie wordt gevraagd. Het maken van inbreuk met het oog op de bescherming van de veiligheid van het Land dient derhalve aan de vereisten van artikel 8 van het EVRM te voldoen. Op grond van artikel 8 van het EVRM dient de inbreuk op het recht op privacy van een nadrukkelijke wettelijke basis te zijn voorzien.

Het EHRM stelt twee eisen aan het nationale recht: het moet toegankelijk en voorzienbaar zijn. De eerste voorwaarde is dat de burger in staat moet zijn om, gelet op de omstandigheden, voldoende aanwijzing te krijgen over de regels die in een concrete zaak van toepassing zijn. Uit de zaak Silver kan worden afgeleid dat hiervoor van belang is of de betreffende regeling is gepubliceerd.⁴⁰ Ongepubliceerde normen, of deze nu tot het geschreven of tot het ongeschreven recht behoren, voldoen niet aan het vereiste van de toegankelijkheid omdat de kenbaarheidsfactor ontbreekt. De toegankelijkheid is volgens het EHRM mede afhankelijk van de inhoud, het betreffende rechtsgebied en aantal en kwaliteit van degenen voor wie die regeling bestemd is.

De tweede belangrijke kwaliteitsvoorwaarde is dat het optreden van de overheid te voorzien moet zijn op basis van dat recht. De eis van de voorzienbaarheid brengt met zich dat de nationale norm met voldoende nauwkeurigheid moet zijn geformuleerd om de burger in staat te stellen zijn gedrag te bepalen. We spreken in dit verband ook wel van *lex certa*. Het moet voor de betrokken burger mogelijk zijn, desnoods na advies van deskundigen, om een adequaat inzicht te hebben in de juridische gevolgen dat bepaald handelen met zich mee kan brengen. Een zekere vaagheid is echter – teneinde (excessieve) rigiditeit te vermijden en gelijke tred te houden met de zich wijzigende omstandigheden – vaak onvermijdelijk. De mate van precisie hangt af van

⁴⁰ Silver v. United Kingdom, Judgement of 25 March 1983, Publ. ECHR, Series A, Vol. 61, § 87. In deze zaak werd bepaald dat de 'Prison Act and the Rules' voldeden aan het criterium van 'accessibility', maar dat de 'Orders and Instructions', op grond waarvan in dit geval post niet werd uitgereikt of verstuurd, daaraan niet voldeden omdat zij niet waren gepubliceerd.

het onderwerp, de inhoud van de regel, het terrein waarop de regel van toepassing is en het aantal en de status van de personen op wie de regel is gericht.

De lijn van de Landsverordening persoonsregistratie is dat een houder desgevraagd gehouden is mededeling te doen van het verstrekken van gegevens aan derden (artikel 14, eerste en tweede lid). In artikel 14, derde lid, wordt artikel 5 van overeenkomstige toepassing verklaard. Artikel 5 omvat de weigeringsgronden voor het doen van mededelingen over het verstrekken van gegevens. Onderdeel a van artikel 5 omvat de grond dat een verzoek tot kennisname in het belang van de veiligheid van het Land kan worden geweigerd. De houder dient van geval tot geval de afweging te maken tussen het belang van de veiligheid van het Land en het belang van de geregistreerde op kennisneming. De houder kan alsdan met het oog op de veiligheid van het Land (onderdeel a) een verzoek tot kennisneming van gegevens, ook al zijn er gegevens over hem in die persoonsregistratie opgenomen, weigeren.

Ingevolge het voorgestelde vijfde lid van artikel 9 wordt een afwijking van de regel dat in het eerste lid is neergelegd ten aanzien van de verstrekking van gegevens uit een persoonsregistratie aan derden neergelegd. In de tweede volzin wordt het vierde lid uitdrukkelijk van toepassing verklaard. Het vierde lid heeft betrekking op de geheimhoudingsplicht dat uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift in een concreet geval geboden is. Op grond van artikel 29 van de Landsverordening VDA is eenieder die betrokken is bij de uitvoering van die wet verplicht tot geheimhouding daarvan. Dit is ook van toepassing op de houder van een persoonsregistratie tot wie het Hoofd zich heeft gericht met het verzoek tot gegevensverschaffing.

Degene ten aanzien van wie gegevens zijn verschaft dient op grond van de in de Landsverordening VDA opgenomen bepalingen met betrekking tot de kennisneming van de gegevens die de Dienst ten aanzien van hem heeft verwerkt, de gegevens die op hem betrekking hebben, proberen te achterhalen. In dit kader kan worden verwezen naar artikel 13 van de Landsverordening VDA. Indien een dergelijk verzoek tot kennisneming zou worden geweigerd, dan heeft de burger de mogelijkheid om op grond van artikel 27 van de Landsverordening VDA een klacht in

te dienen bij de Commissie van toezicht. Of deze bevoegdheid rechtmatig wordt toegepast, zal door de Commissie van toezicht worden beoordeeld.

De minister van Algemene Zaken, Integriteit,
Overheidszorg, Innovatie en Energie

De minister van Justitie, Veiligheid en Integratie