

22 jaar toezicht op de Dienst 2003 - 2025



Deze bundel, is een uitgave van de Veiligheidsdienst van Aruba ter ere van het aftreden van oud rechter en voorzitter van de Commissie van Toezicht op de Veiligheidsdienst van Aruba, mr. W.P.M. (Pieter) ter Berg, 2008 - 2025

Oud rechter mr. Pieter Ter Berg treedt af als voorzitter van de commissie van toezicht en draagt het voorzitterschap conform voordracht en besluit van de president van het Gemeenschappelijk Hof mr. Mauritsz de Kort, per 1 oktober 2025 over aan de nieuwe voorzitter rechter mr. Sander Landshage.

Inhoudsopgave:

Toezicht en transparantie - een verantwoordelijke veiligheidsdienst

Dankwoord

Lijst ministers van Algemene Zaken en Justitie en hoofden Veiligheidsdienst Aruba

Lijst Commissie van Toezicht leden van 2003 tot en met 2025

Lijst onderzoeksrapporten van 2005 tot en met 2025

Onderzoeksrapport nr. 1, 22 september 2005

Onderzoeksrapport nr. 2: Onderschepping telecommunicatie, 9 mei 2011

Onderzoeksrapport nr. 3: Verzameling persoonsgegevens, 3 juni 2013

Onderzoeksrapport nr. 4: Informatieverstrekking aan derden, 21 maart 2016

Onderzoeksrapport nr. 5: Bijzondere inlichtingenmiddelen, 18 juli 2018

Onderzoeksrapport nr. 6: Naleving, 6 maart 2023

Onderzoeksrapport nr. 7: Veiligheidsonderzoeken, 21 maart 2025

Toezicht en transparantie - een verantwoordelijke veiligheidsdienst

Het eiland Aruba werd op 1 januari 1986 een land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Voor de Arubaanse gemeenschap zou dit een juridische tussenstap zijn, onderweg naar volledige onafhankelijkheid. Binnen het Koninkrijk betekent de status van land dat bijna alle instituten van een onafhankelijk land door de eilandgemeenschap worden opgezet en gedragen, zoals bijvoorbeeld een eigen volksvertegenwoordiging en een eigen regering. Dit zijn basisvoorwaarden voor een zelfbesturend gemeenschap. De Status Aparte van Land binnen het Koninkrijk der Nederlanden is momenteel de staatkundige positie voor onbepaalde tijd van Aruba.

Voor het borgen van de integriteit van de personen die de essentiële instituten van het land bemensen en het bewaken van de veiligheid van het land is een bijzondere functie essentieel. Deze functie heeft een entiteit, een organisatie, met uitzonderlijke taken, bevoegdheden en mogelijkheden om deze taak te kunnen vervullen. Deze entiteit kennen we als de Veiligheidsdienst Aruba (VDA). Om ervoor te waken dat de uitzonderlijke taken, bevoegdheden en mogelijkheden van de VDA niet voor andere doelen worden ingezet dan waarvoor die zijn gegeven dan wel voorbij voorgeschreven grenzen worden gebruikt is er een Commissie van Toezicht (CvT) die de rechtmatigheid van de activiteiten van de VDA toetst aan de geschreven en ongeschreven kaders. In het rapport nr. 2 van 2011 wordt aangegeven hoe de CvT te werk gaat. De CvT heeft tot 2025 zeven onderzoeken verricht waarvan de bevindingen per onderzoek zijn neergelegd in een rapport. Deze zijn ter gelegenheid van het aftreden van de voorzitter van de CvT samengebracht in de bundel die u nu in uw hand heeft.

De rapporten die de lezer in deze bundel aantreft geven een beeld van het werk van de VDA vanuit het perspectief van de rechtsstaat. Met deze lens bekeken wordt onderzocht wat de wettelijke grondslag is van onderzoeken en handelingen verricht door de VDA. Bij het doornemen van de rapporten blijkt dit een zeer effectieve lens te zijn om de integriteit van het optreden van de VDA mee te kunnen toetsen. Bij elk onderzoek en in elk rapport kunnen we lezen hoe de CvT de taakuitvoering door de VDA toetst. Daarbij legt de CvT bloot welke taakuitvoeringen rechtmatig en welke niet rechtmatig hebben plaatsgevonden in de tijdspanne dat is onderzocht. Ten gevolge van de bevindingen geeft de CvT in elk rapport aanbevelingen, zowel aan de VDA alsook aan de regering en bepaalde ministers. De thema's die in de rapporten zijn behandeld betreffen allemaal de fundamentele grondbeginselen van de rechtsstaat, zoals de wetmatigheid van het uitoefenen van bevoegdheden die op het gebied komen van individuele grondrechten en ook de waarborgen voor een integere gemeenschap die niet gemakkelijk onderhevig is aan ondermijning. De kwaliteit van de aanbevelingen van de CvT, die trouwens alle onderzochte thema's raken, vallen op door de helderheid, beknoptheid en directheid daarvan alsook door de evidente doelstelling. Ze zijn duidelijk gericht op het versterken van de zuiverheid van handelen door de VDA en op het verbeteren van het wettelijk kader en het instrumentarium voor de VDA om haar taak optimaal te kunnen uitvoeren.

Over de bevindingen en aanbevelingen wil ik enkele algemene reflecties met de lezer delen. De oorzaak van de onrechtmatigheid die door de CvT zijn geconstateerd, blijken in de meeste gevallen het gevolg te zijn van een gebrek aan deugdelijke wetgeving of lagere uitvoeringsregelingen. Soms werd ook onrechtmatig gehandeld doordat er een duidelijk veiligheidsbelang en behoefte aan onderzoek aanwezig blijkt te zijn, gecombineerd met een dienstbare houding naar andere organen van het land, gecombineerd met een onbewust

gebrek aan wettelijke grondslag voor het noodzakelijk geachte onderzoek. Uit de rapporten blijkt dat de CvT dit adresseert met aanbevelingen en dat VDA zich daarna inspant om binnen haar kunnen de aanbevelingen op te volgen. In rapport 6 uit 2023 geeft de CvT weer in welke mate diens aanbevelingen uit de eerdere rapporten zijn nageleefd. Dan blijkt dat er veel van de aanbevelingen is opgevolgd, maar dat op detailniveau nog werk te verrichten is door de VDA om alle onrechtmatigheden goed af te dekken. Ook blijkt dat de wetgever nog onvoldoende actief is om de benodigde regelgeving in te voeren zodat de VDA moderne technische middelen kan inzetten bij onderzoek. Zie bijvoorbeeld de passages over de IMSI-catcher. Hierdoor blijft het risico van noodzakelijk handelen die kan leiden tot onrechtmatigheid bestaan.

Dat het wettelijk kader dat nodig is voor een deugdelijke taakuitoefening achterloopt op de ontwikkelingen in de wereld is een zorg die ik hier graag onder de aandacht wil brengen. Voor een veilige Arubaanse gemeenschap en integere instituties is het van belang dat de wetgever spoedig met regelgeving komt die bij de tijd is en toekomstbestendig kan worden ingezet.

Tot slot wil ik aangeven dat de aanbevelingen alle aspecten van de taakuitvoering van de VDA adresseren, van de personen die onderzoek verrichten, tot logistiek, techniek, regelgeving, administratie, preventief toezicht in de zin van machtigingen en ga zo door. De rapporten bevatten allen een inhoudsopgave met thematische titels die de inhoud van de rapporten goed dekken. Dat is zeer behulpzaam voor het gebruik van de rapporten als naslagwerk, voor de VDA, voor anderen aan wie de aanbevelingen zijn gericht zoals de regering of de verantwoordelijke minister of ministers en ook voor ons als gemeenschap die willen weten of de VDA haar taak wel integer uitvoert. In deze tijd, waarin elke kleine fout aanleiding geeft tot crisismaatregelen en ontslagen, is het bewonderenswaardig dat de VDA de rapporten van de CvT op haar website publiceert en nu afgedrukt bundelt voor een overzichtelijke lezing. Hiermee toont de VDA dat zij zich openstelt om zich voor de taakuitvoering als veiligheidsdienst gepast en publiekelijk te verantwoorden en hiertoe toezicht omarmt en zichtbaar maakt. Hiermee toont de VDA zich een voorbeeld voor de instituten, instellingen en organen van het land Aruba. Een voorbeeld dat hopelijk zal worden gevolgd door anderen. Het is ook mijn hoop dat de VDA dit voortzet en dat de CvT ook onderzoek blijft verrichten en helder blijft rapporteren.

Ik wil de vertrekkende voorzitter van de CvT danken voor zijn aandeel in deze vorm van leiderschap en de lezer veel leesplezier wensen bij het doornemen van de rapporten in deze bundel.

mr. dr. Glenn Thodé

DANKWOORD

Fides facit fidem; vertrouwen schept vertrouwen.

De landen van het Koninkrijk der Nederlanden beschikken ieder over een onafhankelijk toezichtsorgaan dat is belast met het toezicht op de nationale inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Voor Aruba is daartoe in 2003 bij landsverordening de Commissie van Toezicht op de Veiligheidsdienst ingesteld. Op 18 december 2003 heeft deze commissie voor het eerst vergaderd. In 2005 werd door de toenmalige voorzitter, mr. Wijnholt, het eerste onderzoek naar het functioneren van de dienst ingesteld.

Het behoort tot de kern van een democratische rechtsstaat dat burgers, in dit geval in het bijzonder de burgers van Aruba, de overheid kritisch kunnen en mogen bezien. Deze kritische houding strekt zich noodzakelijkerwijs ook uit tot de Veiligheidsdienst als overheidsorgaan. Niettemin is het voor het behoud van legitimiteit en draagvlak van de democratische rechtsorde onontbeerlijk dat burgers vertrouwen kunnen stellen in de bescherming die de dienst en de overheid bieden. De waarborging van dit vertrouwen veronderstelt dat de overheid, en derhalve ook de Veiligheidsdienst van Aruba, betrouwbaar en rechtmatig optreedt.

Het toezicht op inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zoals de VDA, vervult hierin een wezenlijke functie. Onafhankelijke controle door de Commissie van Toezicht borgt dat het hoofd van de dienst, en daarmee de dienst als geheel, handelt binnen de grenzen van de wettelijke bevoegdheden. Dit toezicht reduceert het risico op machtsmisbruik, versterkt de democratische legitimiteit en bevordert de zorgvuldige omgang met gegevens van personen en organisaties die onderwerp van onderzoek zijn. Aldus draagt het stelsel van toezicht in beslissende mate bij aan het waarborgen van de nationale veiligheid en aan de instandhouding van de democratische rechtsorde.

Recentelijk heeft de directeur-generaal van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de heer Erik Akkerboom, gewezen op de noodzaak om te opereren binnen de grenzen van de rechtsstaat en tegelijkertijd effectief te reageren op internationale dreigingen: *‘Wij willen niet worden wie wij bestrijden. Maar wij moeten in de komende vijf jaar een beweging maken naar een ander concept van veiligheid. Onze rechtsstaat is heel statisch. Wij moeten snel kunnen reageren op dreigingen uit het buitenland, en er tegelijkertijd voor zorgen dat wij de fundamenten van die rechtsstaat behouden.’*

Deze uitgave, bestaande uit een bundeling van alle toezicht rapporten van de Commissie van Toezicht op de Veiligheidsdienst van Aruba over de afgelopen drieëntwintig jaar is samengesteld ter gelegenheid van het aftreden van de voorzitter, oud-rechter mr. Pieter ter Berg. Hiermee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het maatschappelijk en parlementair vertrouwen in het functioneren van de dienst, en in bredere zin aan de bevestiging van het belang van onafhankelijk toezicht.

De Veiligheidsdienst van Aruba spreekt in dit kader zijn waardering uit jegens de Commissie van Toezicht voor de wijze waarop zij, door de uitoefening van haar toezichthoudende taken, bijdraagt aan de bescherming van de nationale veiligheid, de instandhouding van de democratische rechtsorde en het maatschappelijk vertrouwen in het functioneren van de dienst.

September 2025,

Hoofd Veiligheidsdienst Aruba (HVDA)
Drs. Juri T. Nicolaas

**Lijst Ministers Algemene Zaken, Ministers van Justitie en Hoofden VDA
2002-2025**

Jaar	Minister van Algemene zaken	Minister van justitie	Hoofd van Dienst
2002	N.O. Oduber	H.R. Croes	mr. I.V. Yanez
2003	N.O. Oduber	H.R. Croes	mr. I.V. Yanez
2004	N.O. Oduber	H.R. Croes	mr. I.V. Yanez
2005	N.O. Oduber	H.R. Croes	mr. I.V. Yanez
2006	N.O. Oduber	H.R. Croes	mr. I.V. Yanez
2007	N.O. Oduber	H.R. Croes	mr. I. mr. I.V. Yanez† L.S. de Lange (wnd.)
2008	N.O. Oduber	H.R. Croes	L.S. de Lange (wnd.) drs. J.T. Nicolaas
2009	N.O. Oduber mr. M.G. Eman	H.R. Croes mr. A.L. Dowers	drs. J.T. Nicolaas
2010	mr. M.G. Eman	mr. A.L. Dowers	drs. J.T. Nicolaas
2011	mr. M.G. Eman	mr. A.L. Dowers	drs. J.T. Nicolaas
2012	mr. M.G. Eman	mr. A.L. Dowers	drs. J.T. Nicolaas
2013	mr. M.G. Eman	mr. A.L. Dowers	drs. J.T. Nicolaas
2014	mr. M.G. Eman	mr. A.L. Dowers	drs. J.T. Nicolaas
2015	mr. M.G. Eman	mr. A.L. Dowers	drs. J.T. Nicolaas
2016	mr. M.G. Eman	mr. A.L. Dowers	drs. J.T. Nicolaas
2017	mr. M.G. Eman mr. E.C. Wever-Croes	mr. A.L. Dowers mr. A.C.G. Bikker	drs. J.T. Nicolaas
2018	mr. E.C. Wever-Croes	mr. A.C.G. Bikker	drs. J.T. Nicolaas
2019	mr. E.C. Wever-Croes	mr. A.C.G. Bikker	drs. J.T. Nicolaas
2020	mr. E.C. Wever-Croes	mr. A.C.G. Bikker	drs. J.T. Nicolaas
2021	mr. E.C. Wever-Croes	R.G. Tjon (MBA)	drs. J.T. Nicolaas
2022	mr. E.C. Wever-Croes	R.G. Tjon (MBA)	drs. J.T. Nicolaas
2023	mr. E.C. Wever-Croes	R.G. Tjon (MBA)	drs. J.T. Nicolaas
2024	mr. E.C. Wever-Croes	R.G. Tjon (MBA)	drs. J.T. Nicolaas
2025	mr. M.G. Eman	mr. A.L. Dowers	drs. J.T. Nicolaas

Lijst Commissie van toezicht leden van 2003 t/m 2025

Jaar	Voorzitter	plv. Voorzitter	Secretaris	Lid 1 LAR Bezwaar Advies Cie.	Lid 2 Voorzitter Staten Aruba
2003	mr. ing. L.A.J. de Lannoy (01082003)	mr. J.Th. Wit	mr. ing. H.C. Maduro	mr. R.P. Sommer	F .W. Croes †
2004	mr. J.Th. Wit		mr. ing. H.C. Maduro mr. F.S. Wernet (sep 2004)	mr. R.P. Sommer	F. W. Croes † M. Werleman (mei 2004 - okt 2005)
2005	dr. M.R. Wijnholt (feb 2005)	mr. W.P.M. Ter Berg (aug 2005)	mr. F.S. Wernet	mr. R.P. Sommer	drs. M. Wyatt-Ras (nov 2005 - okt 2009)
2006	dr. M.R. Wijnholt	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. F.S. Wernet	mr. R.P. Sommer	drs. M. Wyatt-Ras (nov 2005 - okt 2009)
2007	dr. M.R. Wijnholt mr. L.A.J. de Lannoy (per 15082007)	mr. W.P.M. ter Berg (tot aan 31072007) mr. ing. L.A.J. de Lannoy (per 01 082007)	mr. F.S. Wernet	mr. R.P. Sommer	drs. M. Wyatt-Ras (nov 2005 - okt 2009)
2008	mr. ing. L.A.J. de Lannoy † mr. W.P.M. Ter Berg	mr. W.P.M. Ter Berg mr. E. A. Saleh	mr. C.E. Milliard (plv.)	mr. R.P. Sommer	drs. M. Wyatt-Ras (nov 2005 - okt 2009)
2009	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. E. A. Saleh	mr. C.E. Milliard (plv.)	mr. R.P. Sommer	drs. R.A. Lee (okt 2009 - juni 2010)
2010	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. E. A. Saleh	mr. C.E. Milliard (plv.)	mr. R.P. Sommer	drs. P.F.T Croes (juni 2010 - okt 2013)
2011	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. E. A. Saleh	A.A. Leonardo	mr. R.P. Sommer	drs. P.F.T. Croes (juni 2010 - okt 2013)
2012	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. E. A. Saleh	A.A. Leonardo	mr. R.P. Sommer	drs. P.F.T. Croes (juni 2010 - okt 2013)
2013	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. E. A. Saleh	A.A. Leonardo	mr. R.P. Sommer	drs. P.F.T. Croes (juni 2010 - okt 2013)
2013	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. E. A. Saleh	A.A. Leonardo	mr. R.P. Sommer	drs. M. Lopez-Tromp (okt 2013 - sep 2016)
2014	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. E. A. Saleh	A.A. Leonardo	mr. R.P. Sommer	drs. M. Lopez-Tromp (okt 2013 - sep 2016)
2015	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. E. A. Saleh	A.A. Leonardo	mr. R.P. Sommer	drs. M. Lopez-Tromp (okt 2013 - sep 2016)
2016	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. E.A. Saleh (juni 2016)	A.A. Leonardo	mr. R.P. Sommer	drs. M. Wyatt-Ras (sep 2016 - okt 2017)
2017	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. U. I. D. Luydens (01012017)	mr. A.O. Countinho (juni 2016)	mr. R.P. Sommer	G. F. Besaril (okt 2017 - nov 2017) mr. J.A. Thijsen (nov 2017 - juli 2021)
2018	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. U. I. D. Luydens	mr. A.O. Countinho	mr. R.P. Sommer	mr. J.A. Thijsen (nov 2017 - juli 2021)
2019	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. U. I. D. Luydens	mr. A.O. Countinho	mr. R.P. Sommer	mr. J.A. Thijsen (nov 2017 - juli 2021)
2020	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. U. I. D. Luydens	mr. A.O. Countinho	mr. R.P. Sommer	mr. J.A. Thijsen (nov 2017 - juli 2021)
2021	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. U. I. D. Luydens	mr. A.O. Countinho	mr. R.P. Sommer	mr. E.G.A. Vrolijk (juli 2021 - sep 2024)
2022	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. U. I. D. Luydens	mr. A.O. Countinho	mr. R.P. Sommer	mr. E.G.A. Vrolijk (juli 2021 - sep 2024)
2022	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. U. I. D. Luydens mr. drs. S. Lanshage (per 01102022)	K.G. Toppenberg (per 18072022)	mr. R.P. Sommer	mr. E.G.A. Vrolijk (juli 2021 - sep 2024)
2023	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. drs. S. Lanshage	K.G. Toppenberg	mr. R.P. Sommer	mr. E.G.A. Vrolijk (juli 2021 - sep 2024)
2024	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. drs. S. Lanshage	K.G. Toppenberg	mr. C. Tromp	mr. E.G.A. Vrolijk (juli 2021 - sep 2024) R. Kamperven (sep 2024 - jan 2025)
2025	mr. W.P.M. Ter Berg - 30 sep 2025	mr. drs. S. Lanshage	K.G. Toppenberg	mr. D. Crouch	drs. G. L. Croes (jan 2025 – mrt 2025 Marlon Sneek (mrt 2025 - heden)
2025	mr. drs. S Lanshage per 1 okt 2025				

Bron: VDA, 2025

Lijst onderzoeksrapporten van 2005 tot en met 2025

Onderzoek nr.	Jaar	Titel	Voorzitter	Plv. Voorzitter
1	2005		dr. M.R. Wijnholt	mr. J.Th. Wit
2	2011	Onderschepping telecommunicatie	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. E. A. Saleh
3	2013	Verzameling persoonsgegevens	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. E. A. Saleh
4	2016	Informatieverstrekking aan derden	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. E. A. Saleh
5	2018	Bijzondere inlichtingenmiddelen	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. U. I. D. Luydens
6	2023	Naleving	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. U. I. D. Luydens
7	2024	Veiligheidsonderzoeken	mr. W.P.M. Ter Berg	mr. S. Lanshage

Bron: VDA, 2025

Onderzoeksrapport nr. 1

22 september 2005



Oranjestad, 22 september 2005

De Heer Minister van Algemene Zaken
De Heer Minister van Justitie

De Commissie van Toezicht van de Veiligheidsdienst Aruba heeft de eer U hierbij aan te bieden een onderzoeksrapport van 20 september 2005 van mr. J.Th. Wit, oud-plaatsvervangend voorzitter van de Commissie.

Het onderzoek is verricht in april 2005. De redactie van het rapport is voltooid na het defungeren van mr. Wit.

De Commissie bericht U dat zij zich -voor zover nodig- verenigt met de bevindingen van haar oud-plaatsvervangend voorzitter.

De Voorzitter,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'M' followed by a long horizontal stroke.

M.R. Wijnholt

Aan de Commissie van Toezicht
Veiligheidsdienst Aruba,
als bedoeld in art. 22 LVDA,
Oranjestad,
Aruba

Port of Spain, 22 september 2005

Mijne heren,

Naar aanleiding van een strafrechtelijk onderzoek, waarbij onder de ogen van de Arubaanse pers twee overheidsfunctionarissen werden gearresteerd, en de daarover ontstane onrust, werden door de Minister-President (tevens Minister van Algemene Zaken) stappen ondernomen om meer duidelijkheid te krijgen omtrent, met name, de vraag wat er waar was van de geruchten dat telefoons op het Bestuurskantoor, al dan niet in opdracht van het Openbaar Ministerie, onbevoegdelijk door de politie zouden zijn afgeluisterd. De Minister-President stuurde hieromtrent brieven naar de Minister van Justitie en de de Procureur-Generaal. Uit onderzoek bleek dat er geen sprake was van enig onbevoegdelijk aftappen door de politie. In een ambtsbericht van 11 maart 2005 meldde , evenwel dat hij "niet ambtelijke berichten" had ontvangen, inhoudende "dat de Veiligheidsdienst mogelijk enige activiteiten op dit terrein onderneemt." Waaraan mogelijk nog cryptischer werd toegevoegd: "Niet in de richting van de verdachten overigens."

Nadat dit rapport onder ogen van mr. I.V. Yanez, Hoofd Veiligheidsdienst Aruba, was gekomen, heeft deze zich direct bij fax van 17 maart 2005 gericht tot ondergetekende in zijn hoedanigheid van plaatsvervangend Voorzitter van de Commissie van Toezicht, met het verzoek om, op de voet van artikel 23, eerste lid, van de Landeverordening Veiligheidsdienst Aruba (LVDA), een onderzoek in te stellen.

Ondergetekende heeft dit onderzoek op 1 april 2005 en 7 april 2005 in Aruba uitgevoerd. Gesprekken werden gevoerd met vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie, door wie op zijn verzoek aan ondergetekende inzage werd verleend in het betrokken strafdossier. Ook werd gesproken met het Hoofd Veiligheidsdienst Aruba en enige medewerkers belast met werkzaamheden in de tapkamer van de Dienst. In het bijzijn en op aanwijzen van ondergetekende zijn door deze medewerkers ook enige controle-checks in het tapsysteem uitgevoerd. Verder zijn er gesprekken gevoerd met de heer een nader door hem aangeduide politieambtenaar, actief in de Politiebond, en met de heren (Setar) en (Digitel).

Verkeerde ondergetekende aanvankelijk, met het Hoofd Veiligheidsdienst Aruba, in de veronderstelling dat gesuggereerd had dat, volgens zijn bronnen, de VDA een of meer telefoons van het Bestuurskantoor zou hebben afgeluisterd, tijdens het gesprek met bleek dat hij via via vernomen had dat "iemand bij Setar"

drie tot vier maanden daarvoor de telefoons van hem, en ene
een fotograaf/journalist van het dagblad, zou hebben afgeluisterd,
kennelijk omdat er "van hogerhand" werd vermoed dat deze telefonische contacten een
onoorbaar karakter zouden hebben. had dit, zo verklaarde hij, gehoord
van een door hem met name genoemde politieambtenaar, tevens lid van de politiebond.
Hij had, zo verklaarde ook, geen reden om aan de woorden van deze
persoon te twijfelen.

Ondergetekende heeft vervolgens bedoelde politieambtenaar op basis van anonimiteit
gesproken. Deze verklaarde, kort samengevat, dat hij was aangesproken door een collega,
die een "brother" bij de VDA zei te hebben, welke die collega verteld zou hebben dat de
VDA bezig was en te tappen. De getuige gaf op geen
redenen te hebben om bedoelde collega niet te geloven. De collega had hem evenwel
duidelijk gemaakt dat hij omtrent deze kwestie niet gehoord wenste te worden, kennelijk
om zijn "brother" bij de VDA niet in problemen te brengen.

Ondergetekende heeft naar aanleiding van de verklaringen van en de
anonieme getuige de proef op de som doen nemen door een quickscan in het tapsysteem
van de VDA te doen uitvoeren. Daarbij werd gecontroleerd of de door
opgegeven telefoonnummers (van hem en) ooit door de VDA getapt zijn
geworden. Dit bleek niet het geval te zijn. Eenzelfde resultaat werd bereikt met
betrekking tot de relevante telefoonnummers in het Bestuurskantoor. Gelet op de,
organisatorische en technische, beveiligingen in het genoemde tapsysteem en de wijze
waarop alle taphandelingen binnen dat systeem worden geregistreerd, kan derhalve
redelijkerwijze niet anders geconcludeerd worden dan dat bij de VDA geen
taphandelingen als bedoeld hebben plaatsgevonden. In dit verband moet overigens ook
worden opgemerkt dat de verklaringen van en de anonieme getuige niet
geheel met elkaar corresponderen, hetgeen niet bijdraagt tot de overtuiging dat een en
ander, ondanks alles, wellicht toch waar zou kunnen zijn.

Aangezien de mogelijkheid overbleef dat wellicht vanuit Setar en/of Digital zou zijn
ingeluisterd op de gesprekken tussen en heeft ondergetekende
zich nog uitgebreid verstaan met de beveiligingspersonen van deze bedrijven, de heren
en . Uit deze gesprekken kwam naar voren dat beveiliging en privacy
hoog in het vaandel van deze bedrijven staan. Setar is daar zelfs vrij ver mee. Enige
controles werden in het bijzijn van ondergetekende door de heer uitgevoerd
doch met negatief resultaat. Het moet dan ook, naar dezerzijds oordeel, onwaarschijnlijk
worden geacht dat het beweerde af luisteren, if any, vanuit een van deze bedrijven heeft
plaatsgevonden. Niettemin kon geen van deze functionarissen ondergetekende
garanderen dat hun beveiligingsystemen honderd procent waterdicht zijn. Waar de
Minister-President qualitate qua President-Commissaris is van Setar, kan zulks een
probleem opleveren, aangezien het niet waterdicht zijn van de systemen in beginsel de
mogelijkheid van onoorbare beïnvloeding zijdens de regering (tot af luisteren) open laat.
Het bestaan van die mogelijkheid is vervelend voor de (wantrouwende) burger, maar het
is evenzeer vervelend voor een Minister-President, die, geconfronteerd met een dergelijk

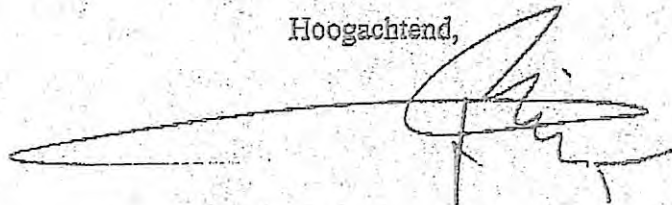
wantrouwen, niet kan tegenwerpen dat wat hem in de schoenen wordt geschoven, helemaal niet mogelijk is.

Gelet op dit laatste, ware het aan te bevelen het mogelijk te maken dat de VDA bedrijven als Setar en Digitel nader onderzoekt op de door dezen gehanteerde beveiligingsprocedures om aan de hand daarvan tot nadere instructies aan die bedrijven te kunnen komen (zie ook artikel 8, derde lid, van de Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba).

Geconcludeerd wordt evenwel dat het geenszins aannemelijk is geworden dat er tijdens de VDA (of enig ander) in dezen onbevoegdlijk telefoons zijn afgeluisterd. De Dienst dient terzake dan ook van alle blaam worden gezuiverd.

Onder aanbieding van mijn excuses voor de late rapportering, hoop ik de Commissie met het vorenstaande genoegzaam te hebben ingelicht. Ik moge u verzoeken dit rapport, op de voet van artikel 23, derde lid, van genoemde Landsverordening, te accorderen en aan te bieden aan de Ministers van Algemene Zaken en Justitie, zijnde de in deze betrokken Ministers.

Hoogachtend,

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'J.Th. Wit', with a long horizontal stroke extending to the left.

Mr J.Th. Wit

Onderzoeksrapport nr. 2

9 mei 2011

ONDERSCHEPPING TELECOMMUNICATIE

commissie van toezicht
betreffende
de veiligheidsdienst Aruba



Commissie van toezicht als bedoeld
in artikel 11 Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba
(AB 2002 no. 115)

Onderzoeksrapport nr. 2

Datum: 9 mei 2011

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	pagina 3
2. Inleiding	pagina 4
3. Voorwerp van onderzoek	pagina 4
4. Wettelijke regeling onderschepping telecommunicatieverkeer	pagina 4
5. Opzet onderzoek	pagina 5
6. Machtigingsprocedure	pagina 5
7. Het verzoek tot machtiging en het machtigingsformulier	pagina 5
8. Het verzoek tot machtiging nader beschouwd	pagina 6
9. Mondelinge toelichting	pagina 7
10. Motiveringen ontoereikend?	pagina 7
11. Juridische toets	pagina 7
12. Ondertekenaars	pagina 7
13. Anonimiteit	pagina 8
14. Duur	pagina 8
15. Technische voorzieningen	pagina 8
16. Microfoontap	pagina 9
17. Non-targets, verschoningsrechten	pagina 9
18. Verkeersgegevens	pagina 9
19. Commissie van toezicht	pagina 10
20. Conclusies	pagina 10
21. Aanbevelingen	pagina 10
22. Slot	pagina 11
Bijlage 1 t/m 3	pagina 12 t/m 19

1. Samenvatting

Door de commissie van toezicht op de Veiligheidsdienst Aruba (VDA) is een onderzoek ingesteld naar de rechtmatigheid van het gebruik door VDA van de bevoegdheid telecommunicatieverkeer te onderscheppen.

Aandacht is allereerst besteed aan de vraag hoe het verzoek tot machtiging aan de betrokken ministers wordt opgezet. Daartoe zijn alle in de onderzoeksperiode gedane verzoeken tot machtiging onderzocht. Gebleken is dat in het werkproces verbeteringen zijn aan te brengen. Daartoe zijn reeds tijdens het onderzoek aanbevelingen gedaan aan VDA. Het feit dat deze aanbevelingen zijn gedaan staat echter niet eraan in de weg te concluderen dat de ministers altijd op een zodanig onderbouwde wijze zijn voorgelicht dat zij telkens verantwoord op het verzoek konden beslissen.

In toenemende mate is bij VDA aandacht voor het juridisch kader waaraan verzoeken tot machtiging getoetst moeten worden. Een interne handleiding voor juridische toetsing is in voorbereiding.

Alle gevallen waarin door VDA in de onderzoeksperiode gebruik is gemaakt van haar bevoegdheid tot het afluisteren en opnemen van telefoongesprekken zijn op basis van de daarover beschikbare documentatie onderzocht. Gebleken is dat VDA in geen enkel geval onrechtmatig heeft gehandeld.

De beveiligingsmaatregelen die getroffen zijn tegen onbevoegd gebruik van de interceptie-apparatuur zijn voorts van zeer hoog niveau. Controle op diverse momenten gedurende de onderzoeksperiode door de (plaatsvervangend) voorzitters van de commissie van toezicht heeft bovendien nimmer enige onregelmatigheid aan het licht gebracht. Onbevoegd gebruik van de interceptieapparatuur kan daarom redelijkerwijs uitgesloten worden geacht.

Voor het feitelijk onderscheppen van telecommunicatieverkeer is VDA sinds 2004 niet meer afhankelijk van de providers, voor het verkrijgen van verkeersgegevens nog steeds wel. Er bestaan mondelinge afspraken met de providers over het veiligheidsniveau dat gehanteerd wordt bij de contacten over deze verkeersgegevens. Het verdient aanbeveling die afspraken vast te leggen in een protocol.

Het (eenmalige) gebruik van de zogenaamde microfoontap moet achteraf onrechtmatig geoordeeld worden omdat dit gebruik niet kan worden aangemerkt als het afluisteren en opnemen van een telefoongesprek (artikel 7 lid 1 sub f Lv VDA) maar desondanks niet gevolgd is door een voorstel tot aanpassing van de Lv VDA met dit bijzondere inlichtingenmiddel.

Het onderzoek heeft geleid tot een aantal aanbevelingen, die aan het slot van dit rapport zijn opgenomen. Die aanbevelingen kunnen de rechtsstatelijkheid versterken die VDA in woord en daad reeds hoog in het vaandel heeft.

2. Inleiding

Op 1 augustus 2003 trad in werking de Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba (Lv VDA). In die landsverordening is een commissie van toezicht (CvT) voorzien. Deze heeft, ingevolge artikel 22 lid 1 van die landsverordening, onder andere, tot taak ‘het uitoefenen van toezicht op de taakuitvoering van de dienst’. Zij kan dat toezicht gestalte geven door het uitvoeren van een onderzoek naar de wijze waarop de dienst in een bepaalde aangelegenheid is opgetreden. Een dergelijk onderzoek dient zijn weerslag te vinden in een rapport en dient te zien op de **rechtmatigheid** van het optreden van de dienst (artikel 23 Lv VDA).

3. Voorwerp van onderzoek

Het onderscheppen van telecommunicatieverkeer kan opleveren een ingrijpende aantasting van de persoonlijke levenssfeer van de burger die voorwerp van onderschepping is geworden. Al sinds jaar en dag steekt af en toe het gerucht de kop op dat telefoonverkeer in Aruba onrechtmatig wordt afgeluisterd. Een klacht van die strekking heeft geleid tot een onderzoek bij VDA door de toenmalige vice-voorzitter van de commissie van toezicht, mr. J.Th. Wit (onderzoek nummer 1 van de commissie van toezicht). De bevindingen van dat onderzoek zijn neergelegd in een verslag van 22 september 2005. Tijdens een werkbezoek van de commissie van toezicht aan de staten van Aruba op 7 maart 2007 werd, voorzichtig, wederom aan de orde gesteld de vraag of in Aruba onrechtmatig wordt afgeluisterd. Ook in 2009 werd diezelfde vraag nog eens zijdens het kabinet opgeworpen. Voor de commissie is dit aanleiding geweest om in haar vergadering van 6 september 2010 te besluiten tot een onderzoek naar de rechtmatigheid van het gebruik door VDA van de bevoegdheid telecommunicatieverkeer te onderscheppen. Aangezien de commissie van toezicht als wettelijke taak slechts heeft toezicht op VDA uit te oefenen is het onderzoek beperkt tot VDA. Andere personen of organisaties die over de feitelijke mogelijkheid beschikken om telecommunicatieverkeer te onderscheppen kunnen om die reden geen voorwerp van onderzoek zijn door de commissie van toezicht.

De onderzoeksperiode betreft de periode vanaf inwerkingtreding van de Lv VDA (1 augustus 2003) tot 1 januari 2011. De onderzoeksopdracht is als **bijlage 1** bij dit rapport gevoegd.

Buiten het onderzoek valt de vraag op welke wijze de dienst gebruik maakt van uit onderscheppingsactiviteit verkregen inlichtingenmateriaal.

Artikel 25 Lv VDA bepaalt dat het hoofd van de dienst, desgevraagd, aan de voorzitter van de commissie van toezicht op diens schriftelijk verzoek toegang verleent tot de door de dienst verzamelde gegevens. Deze bevoegdheid is eng geformuleerd in deze zin dat de Lv VDA geen ruimte lijkt te bieden voor het uitoefenen daarvan door anderen dan de voorzitter persoonlijk en evenmin voor het delen van de verkregen informatie met anderen. Omdat niet uit te sluiten viel dat het door de commissie van toezicht gewenste rechtmatigheidsonderzoek zou kunnen nopen tot kennisname van door de dienst verzamelde gegevens is ervoor gekozen het feitenonderzoek door de voorzitter van de commissie van toezicht persoonlijk te laten uitvoeren.

4. Wettelijke regeling onderschepping telecommunicatieverkeer

Ingevolge artikel 7 lid 1 onder f Lv VDA is de dienst bevoegd tot het met een technisch hulpmiddel aftappen, opnemen en af luisteren van gesprekken, telecommunicatie of geautomatiseerde gegevensoverdracht. Het is deze bevoegdheid die de commissie hiervoor en

hierna telkens, in het kort, aanduidt als de bevoegdheid tot onderschepping van telecommunicatieverkeer.

Ingevolge artikel 7 lid 3 Lv VDA wordt dit bijzondere inlichtingenmiddel alleen toegepast, indien door het hoofd van de dienst is vastgesteld dat de beoogde verzameling van gegevens niet kan plaats vinden op de wijze die in artikel 4 leden 1, 2 en 3 Lv VDA is bepaald.

Ingevolge artikel 8 lid 2 Lv VDA wordt het genoemde bijzondere inlichtingenmiddel uitsluitend toegepast na individuele schriftelijke machtiging van de ministers van algemene zaken, van justitie en van telecommunicatie. Afschrift van de toestemming dient door het hoofd van de dienst binnen twee maal vierentwintig uur aan de commissie van toezicht te worden gezonden.

Ingevolge artikel 8 lid 3 Lv VDA treft iedere concessiehouder als in dit artikel bedoeld de technische voorzieningen die het hoofd van de dienst wenselijk acht.

5. Opzet onderzoek

Op basis van de door de commissie van toezicht geformuleerde onderzoeksopdracht is de opzet van het onderzoek vastgesteld (**bijlage 2**). Ter uitvoering daarvan heeft de voorzitter van de commissie van toezicht in de periode van 3 tot en met 7 januari 2011 onderzoek gedaan in Aruba. Gesproken is met directeur en medewerkers van VDA, met de betrokken ministers, met de oud minister-president N. Oduber en met directie en medewerkers van de providers Setar en Digicel. Ter voorbereiding op de gesprekken is aan betrokkenen een vragenlijst voorgelegd. Deze vragen zijn door de dienst en door de minister van justitie en onderwijs schriftelijk beantwoord. De overige geïnterviewden hebben die vragen mondeling beantwoord. Door VDA is voorts een lijst overgelegd van onderscheppingen van het telecommunicatieverkeer in de onderzoeksperiode. Tevens is de voorzitter door VDA voorzien van interne documentatie. Alle machtigingen tot het onderscheppen van telecommunicatieverkeer zijn door de voorzitter inhoudelijk onderzocht. Allen, binnen en buiten de dienst, aan wie gevraagd is om inlichtingen te verstrekken hebben aan dat verzoek loyaal en uitvoerig medewerking verleend.

6. Machtigingsprocedure

De procedure tot verkrijgen van een machtiging tot onderschepping van telecommunicatieverkeer is vastgelegd in een interne handleiding van VDA. De eerste versie van die handleiding dateert van 17 september 2004. De handleiding is daarna aangepast.

In het kort is de procedure als volgt.

Voorstellen tot het onderscheppen van telecommunicatieverkeer worden schriftelijk gedaan door het operationele team van VDA dat onderzoek verricht naar een bepaalde aangelegenheid. Dat voorstel wordt voorgelegd aan de juridisch medewerker. Deze adviseert over het verzoek aan het hoofd van dienst. De bewerker (het operationele team) stelt vervolgens twee documenten op: het verzoek tot machtiging alsmede het machtigingsformulier. Het hoofd van dienst VDA ondertekent beide stukken namens de dienst. Indien akkoord dienen de betrokken ministers beide documenten eveneens te ondertekenen. Het machtigingsformulier wordt vervolgens aan de tapkamerbeheerder afgegeven. Deze legt op basis daarvan de tap aan.

7. Het verzoek tot machtiging en het machtigingsformulier

De commissie stelt voorop dat de aanvraag tot het verkrijgen van een machtiging zodanig geformuleerd dient te zijn dat op basis daarvan door de betrokken ministers volledig moet kunnen worden beoordeeld of de gevraagde machtiging wel of niet dient te worden verleend.

Een op die manier opgezette aanvraag is bovendien nodig om deze, achteraf, controleerbaar te doen zijn.

De praktijk is dat de aanvraag door het hoofd van dienst persoonlijk aan de ministers wordt voorgelegd en, zo nodig, wordt toegelicht.

Gebleken is dat zowel het verzoek tot machtiging als het machtigingsformulier een inhoudelijke motivering bevatten voor de aanvraag. De tekst is echter veelal niet identiek. De tekst in het machtigingsformulier is (bedoeld als) een korte samenvatting van die welke is opgenomen in het verzoek tot machtiging. Deze werkwijze schept het risico van uiteenlopende en/of onduidelijke motiveringen. Dat risico heeft zich in de praktijk ook verwezenlijkt.

Het machtigingsformulier strekt er slechts toe, zo blijkt uit de praktijk van de gerealiseerde onderscheppingen, vast te leggen dat machtiging is verleend voor het aftappen van een of meer telefoonnummers gedurende een bepaalde periode. Ter verwezenlijking van dat doel is het niet noodzakelijk daarin een motivering op te nemen. Reeds tijdens het onderzoek van de voorzitter in Aruba is daarom de aanbeveling gedaan de motivering van de aanvraag slechts op te nemen in het verzoek tot machtiging en niet langer (ook) in het machtigingsformulier (**bijlage 3**).

8. Het verzoek tot machtiging nader beschouwd

Uitgangspunt voor het opstellen van een verzoek tot machtiging is het kader dat in de artikelen 2 lid 1 en 3 lid 2 sub a Lv VDA is gegeven. Dat kader houdt in dat een machtiging slechts toewijsbaar is indien sprake is van een ernstig vermoeden dat personen of organisaties een gevaar vormen voor 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.

De interne handleiding van VDA bevat een model van een verzoek tot machtiging. Waar het gaat om de motivering van het verzoek is in dat model volstaan met een kopje ‘Motivering aanvraag’, waaronder in ieder concreet geval de motivering moet worden uitgewerkt.

In de onderzochte verzoeken tot machtiging en machtigingsformulieren was niet altijd sprake van een overzichtelijke, gestructureerde, opzet van de motivering. Nog tijdens het onderzoek van de voorzitter in Aruba is daarom, schriftelijk, een vijftal aanbevelingen gedaan om te komen tot een zodanige gestructureerde opzet van het verzoek tot machtiging dat daarin systematisch aan de orde komen de elementen die in de artikelen 2 lid 1 en 3 lid 2 sub a Lv VDA zijn genoemd (**bijlage 3**). Die systematische opzet komt erop neer dat

- het verzoek begonnen wordt met een korte uiteenzetting van de feiten zoals deze op basis van operationele bevindingen kunnen worden geschetst;
- het verzoek aansluitend bevat de dreiging die in die concrete zaak aan de orde is, waarbij als uitgangspunt slechts kunnen en mogen dienen de belangen die in artikel 2 lid 1 Lv VDA zijn genoemd;
- het verzoek daarna vermeldt welke inlichtingen VDA wenst te verzamelen en waarom dat noodzakelijk is;
- het verzoek vervolgens vermeldt waarom het noodzakelijk is die inlichtingen te verwerven via een onderschepping van telecommunicatieverkeer en met andere, minder ver gaande middelen, niet volstaan kan worden (subsidiariteit);
- het verzoek tot slot vermeldt of het belang van de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen (proportionaliteit).

9. Mondelinge toelichting

Uit de gevoerde gesprekken is duidelijk geworden dat in veel gevallen het verzoek tot machtiging door het hoofd van de dienst op hun verzoek nader is toegelicht aan de betrokken ministers. Welke die toelichting was kan niet worden nagegaan omdat deze niet is vastgelegd. Tegen een toelichting die erop neer komt dat het verzoek, zij het met enigszins andere bewoordingen en/of op een enkel onderdeel iets uitgebreider, mondeling wordt weergegeven bestaat uit een oogpunt van controleerbaarheid geen bezwaar. Anders is het indien het verzoek van extra details wordt voorzien en het nu juist die details zijn die de doorslag geven bij de beoordeling van het verzoek door de ministers. Dat belemmert namelijk de controle op de rechtmatigheid van een gegeven machtiging. Dit aspect van de machtigingsprocedure ondersteunt daarom de noodzaak van gestructureerde opzet van het verzoek tot machtiging.

10. Motiveringen ontoereikend?

Uit het voorgaande mag niet worden afgeleid dat de feitelijk afgegeven machtigingen op het onderdeel van de inhoudelijke motivering onrechtmatig zijn afgegeven. Het moge zo zijn dat de motivering niet altijd overzichtelijk en gestructureerd was, de essentie van feitencomplex, dreiging en noodzaak afgezet tegen de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit waren daarin te vinden op een zodanige manier dat een verantwoorde beslissing kon worden genomen.

11. Juridische toets

De interne handleiding voorziet in het voorleggen van het voorstel tot het leggen van een telefoontap aan de juridisch medewerker. De praktijk is geweest dat deze functie niet altijd vervuld was. Sedert 1 juli 2010 beschikt de dienst over een jurist die zich, onder andere, bezig houdt met het toetsen van interne aanvragen tot het leggen van een telefoontap. Te zien is dat zulks tot een verbetering van de kwaliteit van de dienst leidt. Op basis van de toepasselijke (internationale) wetgeving en jurisprudentie wordt door deze jurist namelijk een leidraad ontwikkeld die invulling geeft aan de begrippen noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit. Het beschikbaar zijn van een interne leidraad bevordert de kwaliteit van de motivering en is daardoor een extra waarborg voor het doen uitgaan van verzoeken tot machtiging die aan alle daaraan te stellen eisen voldoen.

12. Ondertekenaars

De wet eist ondertekening van de machtiging door de minister van algemene zaken, de minister van justitie en de minister van telecomunicatie. In het grootste deel van de onderzoeksperiode (tot eind 2009) was de minister van algemene zaken tevens minister van telecomunicatie. Daardoor was in de praktijk de handtekening van twee ministers nodig. Geconstateerd kan worden dat in een beperkt aantal gevallen het machtigingsformulier niettemin slechts door één minister is ondertekend. Onderzocht is waarom aldus werd gehandeld. Dat onderzoek¹ rechtvaardigt de conclusie dat in de betrokken gevallen redelijkerwijs geen andere mogelijkheid bestond dan het volgen van deze weg. Het hoofd van dienst heeft zich in de desbetreffende gevallen telkens vooraf voorzien van advies van de eigen organisatie, de voorzitter van de commissie van toezicht en de (enige) minister aan wie de aanvraag kon worden voorgelegd. Naar de mate van het mogelijke is daarom sprake geweest van een transparante werkwijze. De gronden waarop telkens beslist is konden de

¹ De resultaten van dit deel van het onderzoek vielen onder het bereik van artikel 25 lid 3 Lv VDA en komen daarom uitsluitend voor rekening van de voorzitter van de commissie van toezicht.

wettelijke eis van meerdere handtekeningen niet opzij zetten, maar rechtvaardigden de inbreuk op die eis ten volle.

13. Anonimiteit

De interne handleiding schrijft voor dat verzoeken tot het afgeven van een tapmachtiging geanonimiseerd aan de betrokken ministers worden voorgelegd. Het is niet zo dat de wet zulks bepaalt, maar aanvaardbaar is deze werkwijze wel omdat de dienst er verstandig aan doet niet meer informatie naar buiten te brengen dan strikt noodzakelijk is voor de beoordeling van het verzoek in kwestie. Het onderzoek van de afgegeven machtigingen laat zien dat aan die interne richtlijn overwegend de hand gehouden wordt. In een aantal verzoeken is van deze richtlijn afgeweken in die zin dat het target daarbij met naam en toenaam in het verzoek is opgenomen. In die gevallen was dat nodig omdat de persoon van het target in bijzondere mate relevant was voor de beoordeling van de vraag of de inzet van het middel van de telefoontap, alle omstandigheden in aanmerking genomen, verantwoord was. Het achterwege laten van die naam zou in de onderzochte gevallen juist hebben geleid tot een onvoldoende onderbouwd verzoek.

14. Duur

De wet bepaalt niet voor welke periode een machtiging kan worden verstrekt. De dienst heeft in haar interne handleiding vastgelegd dat machtigingen standaard voor een periode van drie maanden worden gevraagd. Die periode is, enerzijds, over het algemeen lang genoeg om voldoende relevante informatie te verkrijgen uit de inzet van dit inlichtingenmiddel en anderzijds kort genoeg om niet onevenredig bezwaarlijk te zijn voor het target in kwestie. De praktijk laat zien dat conform deze interne richtlijn gehandeld wordt. Indien verlenging noodzakelijk is dient een nieuwe (verlengings)machtiging te worden aangevraagd. Dat is in de voor komende gevallen telkens feitelijk gebeurd. Regelmatig is voorts een lopende tap eerder beëindigd dan na ommekomst van de volle termijn waarvoor deze was verstrekt. Die praktijk is conform de interne handleiding die bepaalt dat zulks dient te gebeuren indien verder tappen redelijkerwijs niet meer noodzakelijk is.

15. Technische voorzieningen

De dienst beschikt sinds 2004 over interceptieapparatuur die de uitoefening van de bevoegdheid telecommunicatieverkeer te onderscheppen mogelijk maakt. Daarvoor was de dienst aangewezen op de lokale providers om daadwerkelijk tot onderscheppen te kunnen overgaan.

De interceptieapparatuur houdt een digitaal logboek bij. Daarin worden alle handelingen geregistreerd die in het systeem verricht worden. Door de (plaatsvervangend) voorzitters van de commissie van toezicht zijn in de onderzoeksperiode een aantal malen steekproeven getrokken uit dit logboek. Onregelmatigheden zijn toen niet geconstateerd.

Toegang tot de interceptieapparatuur is beveiligd. Slechts de tapkamerbeheerder heeft toegang. De toegang is beveiligd met apparatuur die de identiteit vaststelt van degene die de tapkamer wil betreden en dat betreden wordt gelogd. Tot slot geldt dat toegang tot de apparatuur slechts mogelijk is met een wachtwoord.

De tapkamerbeheerder is, blijkens de interne handleiding, gerechtigd tot het aanleggen van een tap op vertoon van het originele machtigingsformulier. Dat formulier wordt vervolgens in de kluis bij de systeembeheerder bewaard. Tijdens het onderzoek zijn alle formulieren uit de onderzoeksperiode getoond en in orde bevonden.

Dit geheel van beveiligingsmaatregelen maakt dat voldoende gewaarborgd is dat vanuit de dienst niet onbevoegdlijk getapt wordt.

16. Microfoontap

De dienst heeft in de praktijk ook gebruik gemaakt van een zogenaamde microfoontap. Dat houdt in dat een agent van de dienst voorzien werd van apparatuur om gesprekken van deze agent met het target op te nemen. Door de dienst werd een machtiging gevraagd om dat te mogen doen.

De bevoegdheid die voorwerp van dit onderzoek is betreft het ‘...aftappen, opnemen en afluisteren van gesprekken...’ (artikel 7 lid 1 sub f Lv VDA). De memorie van toelichting (p. 11) spreekt in dit verband over het ‘afluisteren of aftappen van telefoongesprekken’. Tegen deze achtergrond bezien ligt voor de hand te concluderen dat de wet, hoewel ruimer geformuleerd door te spreken over ‘gesprekken’ en niet over ‘telefoongesprekken’, toch slechts ziet op telefoongesprekken en niet op anderszins gevoerde gesprekken. Daarbij komt dat de wet met de bevoegdheid tot het onderscheppen van telecommunicatieverkeer inbreuk maakt op grondrechten. Ook dat gegeven noopt tot restrictieve uitleg van de wet en staat er dus aan in de weg de wet ruimer uit te leggen.

Het voorgaande betekent dat de dienst het gebruik van de microfoontap ten onrechte heeft gebracht onder het machtigingsregiem dat geldt voor de toepassing van de in artikel 7 lid 1 sub f gegeven bevoegdheid.

Daarbij moet onmiddellijk worden aangetekend dat de wet in artikel 9 Lv VDA voorziet in een mogelijkheid tot gebruik van een niet in de wet geregeld inlichtingenmiddel zoals de microfoontap. Aan het gebruik van een dergelijk inlichtingenmiddel worden twee voorwaarden verbonden:

- machtiging van de ministers;
- indiening van een ontwerp-landsverordening bij de Staten door de regering tot regeling van dat middel binnen zes maanden na de inzet ervan.

Aan de eerste voorwaarde is voldaan, aan de tweede niet.

Indien de dienst de noodzaak gevoelt tot het vaker inzetten van het middel van de microfoontap zal de weg van artikel 9 lid 2 Lv VDA bewandeld moeten worden en dit onderwerp dus bij landsverordening geregeld moeten worden.

17. Non-targets, verschoningsgerechtigden

Bij het onderscheppen van telecommunicatieverkeer worden ook inlichtingen verkregen over non-targets. Dat is niet beoogd met, maar feitelijk wel het gevolg van het aanleggen van de tap. Die informatie wordt door de audiobewerker van de dienst gescreend. Indien deze in geen enkel opzicht relevant is voor de informatiebehoefte van de dienst wordt deze niet verwerkt in informatierapporten van de dienst. Die werkwijze komt de commissie voor als een juiste werkwijze.

Er is geen ervaring met het aftappen van gesprekken van verschoningsgerechtigden. Beleid voor het omgaan met de situatie dat een verschoningsgerechtigde over de tap komt is in voorbereiding. De commissie adviseert dat beleid vast te leggen teneinde voorbereid te zijn op de situatie dat een verschoningsgerechtigde over of onder de tap komt.

18. Verkeersgegevens

Zoals hiervoor reeds vermeld loopt het aftappen van telefoongesprekken sinds 2004 niet meer via de providers, maar geschiedt dit sinds die tijd rechtstreeks door VDA. Voor het verzamelen van informatie over data en tijdstippen waarop iemand heeft gebeld, de duur van die contacten alsmede de telefoonnummers waarmee contact is gelegd is de dienst echter nog wel aangewezen op de providers.

Het opvragen van deze verkeersgegevens is niet afzonderlijk geregeld in de Lv VDA.

Verzoeken aan providers tot het verstrekken van dergelijke verkeersgegevens worden gedaan

op basis van de algemene bevoegdheid van de dienst om zich voor het verzamelen van gegevens te wenden tot een ieder die geacht kan worden in staat te zijn voor de dienst relevante gegevens te verstrekken (art. 4 lid 2 Lv VDA).

De uitoefening van deze bevoegdheid is, bij gebreke van regelgeving, door de dienst in overleg met de providers vorm gegeven. Ontworpen is het systeem dat bij iedere provider een vertrouwenspersoon alsmede een vervanger van deze worden aangesteld. Die vertrouwenspersonen ondergaan, vrijwillig, een veiligheidsonderzoek. Het berichtenverkeer tussen de dienst en de providers vindt uitsluitend plaats via deze vertrouwenspersonen. Daarnaast stelt de dienst, op grond van haar zogenaamde c-taak, onderzoeken in bij de providers naar beveiliging en compartimentering en naar het bestaan van een beveiligingsplan. Aldus is een situatie bereikt waarin zo goed mogelijk is gewaarborgd dat verzoeken van de dienst vertrouwelijk worden behandeld.

De gemaakte afspraken staan niet op schrift. Uit een oogpunt van continuïteit en duidelijkheid verdient het wel aanbeveling de verhouding met de providers vast te leggen in een protocol. Daarin kunnen de bestaande afspraken over taken en bevoegdheden van vertrouwenspersonen, screenen van vertrouwenspersonen, onderling berichtenverkeer en beveiligingsplan worden opgenomen.

19. Commissie van toezicht

Artikel 8 lid 2 Lv VDA bepaalt dat afschrift van iedere toestemming binnen 2 x 24 uur door het hoofd van de dienst aan de commissie van toezicht wordt gezonden. In de praktijk wordt hieraan invulling gegeven doordat van tapverzoek en machtiging kopie wordt gemaakt ten behoeve van de commissie van toezicht. Die stukken worden in een verzegelde enveloppe gedaan en persoonlijk overhandigd aan de secretaris van de commissie. De ervaring leert dat aan deze verplichting wordt voldaan. De stukken worden door de commissie in een kluis bewaard.

20. Conclusies

Alle gevallen waarin door VDA in de onderzoeksperiode gebruik is gemaakt van haar bevoegdheid tot het af luisteren en opnemen van telefoongesprekken zijn op basis van de daarover beschikbare documentatie onderzocht. In geen enkel geval is daarbij door VDA onrechtmatig gehandeld.

De beveiligingsmaatregelen die getroffen zijn tegen onbevoegd gebruik van de interceptie-apparatuur zijn voorts van zeer hoog niveau. Controle op diverse momenten door de (plaatsvervangend) voorzitters van de commissie van toezicht heeft bovendien nimmer enige onregelmatigheid aan het licht gebracht. Onbevoegd gebruik van de interceptieapparatuur kan daarom redelijkerwijs uitgesloten worden geacht.

Het gebruik van de zogenaamde microfoontap moet achteraf onrechtmatig geoordeeld worden omdat dit gebruik niet kan worden aangemerkt als het af luisteren en opnemen van een telefoongesprek (artikel 7 lid 1 sub f Lv VDA) maar desondanks niet gevolgd is door een voorstel tot aanpassing van de Lv VDA met dit bijzondere inlichtingenmiddel.

21. Aanbevelingen

Het onderzoek geeft de commissie van toezicht aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen:

1. Structureer het verzoek tot machtiging conform de aanbevelingen van de voorzitter van 6 januari 2011;

2. Neem in het machtigingsformulier niet langer een motivering van de aanvraag tot machtiging op, maar volsta in zoverre met verwijzing naar het verzoek tot machtiging;
3. Stel vast een interne leidraad voor de juridisch inhoudelijke toetsing van verzoeken tot machtiging;
4. Bevorder het tot stand komen van aanvullende wetgeving met betrekking tot de microfoontap en zie intussen af van het gebruik van dat bijzondere inlichtingenmiddel;
5. Breng in overleg met de providers een protocol tot stand waarin zijn vastgelegd afspraken over taken en bevoegdheden van de vertrouwenspersonen, het screenen van vertrouwenspersonen, het onderling berichtenverkeer en het maken van beveiligingsplannen.

22. Slot

Een democratische rechtsstaat moet ‘checks and balances’ inbouwen om bevoegdheidsuitoefening controleerbaar te doen zijn. Met betrekking tot VDA is het instituut van de commissie van toezicht aan te merken als een dergelijk controlemechanisme. Het is een groot goed dat de wet in het instellen van dit controlemechanisme heeft voorzien. Het is een niet minder groot goed dat VDA reeds altijd, maar ook nu weer tijdens het onderzoek, in woord en daad te kennen heeft gegeven zich gaarne gecontroleerd te willen weten. De organisatie van VDA is doortrokken van de overtuiging dat de door de wet aan VDA toevertrouwde belangenbescherming slechts legaal en dus rechtmatig mag plaats vinden. Een aanbeveling om het belang van rechtsstatelijkheid intern te bevorderen is om die reden geheel overbodig.

Bijlagen

Bijlage 1: onderzoeksopdracht

Onderzoeksopdracht

Commissie van toezicht

Nummer 2

Inleiding

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

Wettelijke regeling onderschepping telecommunicatieverkeer

Ingevolge artikel 7 lid 1 onder f Lv VDA is de dienst bevoegd tot het met een technisch hulpmiddel aftappen, opnemen en af luisteren van gesprekken, telecommunicatie of geautomatiseerde gegevensoverdracht. Het is deze bevoegdheid die de commissie hiervoor en hierna telkens, in het kort, aanduidt als de bevoegdheid tot onderschepping van telecommunicatieverkeer.

Ingevolge artikel 7 lid 3 Lv VDA wordt dit bijzondere inlichtingenmiddel alleen toegepast, indien door het hoofd van de dienst is vastgesteld dat de beoogde verzameling van gegevens niet kan plaats vinden op de wijze die in artikel 4 leden 1, 2 en 3 Lv VDA is bepaald.

Ingevolge artikel 8 lid 2 Lv VDA wordt het genoemde bijzondere inlichtingenmiddel uitsluitend toegepast na individuele schriftelijke machtiging van de ministers van algemene zaken, van justitie en van telecommunicatie. Afschrift van de toestemming dient door het hoofd van de dienst binnen twee maal vierentwintig uur aan de commissie van toezicht te worden gezonden.

Ingevolge artikel 8 lid 3 Lv VDA treft iedere concessiehouder als in dit artikel bedoeld de technische voorzieningen die het hoofd van de dienst wenselijk acht.

Voorwerp van onderzoek: gebruik bevoegdheid onderschepping telecommunicatieverkeer

Het onderscheppen van telecommunicatieverkeer kan opleveren een ingrijpende aantasting van de persoonlijke levenssfeer van de burger die voorwerp van onderschepping is geworden. Dat rechtvaardigt een onderzoek naar de vraag of de dienst rechtmatig gebruik maakt van de gegeven bevoegdheid tot onderschepping van telecommunicatieverkeer.

De onderzoeksperiode loopt van de dag van inwerkingtreden van de Lv VDA, zijnde 1 augustus 2003, tot 1 augustus 2010.

Buiten het onderzoek valt de vraag op welke wijze de dienst gebruik maakt van uit onderscheppingsactiviteit verkregen inlichtingenmateriaal.

Indien tijdens het onderzoek informatie wordt verkregen waarvan de inhoud naar zijn aard als zodanig vertrouwelijk moet worden aangemerkt dat opname in het openbaar rapport van de

commissie onevenredig belastend is voor direct betrokkenen zal die informatie slechts worden opgenomen in een geheime bijlage bij het rapport.

Onderzoeksvragen

Teneinde een oordeel te kunnen vellen over de rechtmatigheid van de uitoefening van de bevoegdheid tot onderschepping van telecommunicatieverkeer dienen de volgende onderzoeksvragen te worden beantwoord:

1. Hoe vaak is in de onderzoeksperiode gebruik gemaakt van de te onderzoeken bevoegdheid, uit te splitsen naar de diverse onderdelen van de bevoegdheid, te weten aftappen, opnemen en af luisteren van gesprekken, telecommunicatie of geautomatiseerde gegevensoverdracht;
2. Op welke wijze vindt de registratie van die bevoegdheidsuitoefening plaats;
3. Op welke wijze vindt de uitoefening van de bevoegdheid technisch gezien plaats;
4. Welke personen binnen de dienst zijn met de technische uitvoering belast en hoe is gewaarborgd dat zij die uitvoering slechts rechtmatig inhoud geven;
5. Op welke wijze geeft het hoofd van de dienst invulling aan de hem in artikel 7 lid 3 Lv VDA gegeven opdracht en wordt daarvan verslag gedaan;
6. Welke criteria zijn ontwikkeld om te beoordelen of de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel van het onderscheppen van telecommunicatieverkeer gerechtvaardigd is, zulks in het licht van beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit;
7. Op welke wijze wordt gewaarborgd dat slechts van de gegeven bevoegdheid gebruik wordt gemaakt na schriftelijke machtiging van de ministers, genoemd in artikel 8 lid 2 VDA;
8. Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de toezendplicht aan de commissie als bedoeld in het slot van artikel 8 lid 3 LV VDA;
9. Op welke wijze geeft het hoofd van dienst invulling aan zijn bevoegdheid ex artikel 8 lid 3 Lv VDA;
10. Op welke wijze is gewaarborgd dat de concessiehouders, bedoeld in artikel 8 lid 3 Lv VDA, hun taak rechtmatig uitoefenen.
11. Welke andere vragen dan de hiervoor geformuleerde zijn tijdens het onderzoek gerezen en dienen beantwoord te worden teneinde een goede beoordeling van de centrale vraag naar de rechtmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening mogelijk te maken.

Onderzoek

Het voorgaande leidt tot het besluit dat de commissie van toezicht een onderzoek instelt naar de rechtmatigheid van de inzet door de dienst van het bijzondere inlichtingenmiddel van de onderschepping van telecommunicatieverkeer als bedoeld in artikel 7 lid 1 onder f Lv VDA.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de commissie op 6 september 2010.

De voorzitter,

Mr. W.P.M. ter Berg

Bijlage 2: Opzet onderzoek

1. Inleiding

Op 6 september 2010 heeft de CvT besloten tot het instellen van een onderzoek naar de rechtmatigheid van het gebruik door VDA van de bevoegdheid telecommunicatieverkeer te onderscheppen.

In dit document wordt in kaart gebracht welke onderzoekshandelingen verricht dienen te worden en welke aspecten in de eindrapportage dienen te worden behandeld.

Er is sprake van een 'levend document'. Dat betekent dat de inhoud van dit document voortdurend kan worden aangepast, al naar gelang nieuw of voortschrijdend inzicht daartoe noopt.

2. Onderzoeksopzet

De voorzitter is van 3 tot en met 10 januari 2011 in Aruba.

In die periode kunnen interviews gehouden worden met medewerkers VDA, ministers en derden, telkens voor zover van belang voor het onderzoek.

Voorafgaand aan die periode kunnen (schriftelijk) vragen gesteld worden aan genoemden, zulks ter voorbereiding op de interviews.

Van interviews wordt een kort verslag gemaakt.

De onderzoeksperiode betreft de periode van inwerkingtreding van de Lv VDA (1 augustus 2003) tot 1 januari 2011.

3. Wettelijk kader

In het onderzoeksrapport zal eerst worden ingegaan op taken en bevoegdheden van de CvT, het besluit tot uitvoering van juist dit onderzoek en het wettelijk kader van de bevoegdheid tot onderschepping van telecommunicatieverkeer.

Bronnen: Lv VDA, onderzoeksopdracht.

4. Onderzoeksvragen

Het onderzoek moet zo open mogelijk van karakter zijn. Alle referenten moeten worden uitgenodigd in woord en geschrift vrij (en uiteraard waarheidsgetrouw) te verklaren over alle aspecten die de rechtmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening kunnen raken. Aan referenten zal daarom eerst, algemeen geformuleerd, gevraagd worden hun betrokkenheid bij de bevoegdheidsuitoefening aan te geven en over hun bevindingen dienaangaande te verklaren.

Aansluitend zullen ook concrete vragen gesteld worden indien deze dan nog geen beantwoording gekregen hebben.

Te denken valt aan de volgende categorieën:

a. Algemeen

1. Hoe vaak is in de onderzoeksperiode gebruik gemaakt van de te onderzoeken bevoegdheid, uit te splitsen naar de diverse onderdelen van de bevoegdheid, te weten aftappen, opnemen en af luisteren van gesprekken, telecommunicatie of geautomatiseerde gegevensoverdracht;
2. Op welke wijze vindt de registratie van die bevoegdheidsuitoefening plaats;

b. Technische aspecten

3. Op welke wijze vindt de uitoefening van de bevoegdheid technisch gezien plaats;
4. Welke personen binnen de dienst zijn met de technische uitvoering belast en hoe is gewaarborgd dat zij die uitvoering slechts rechtmatig inhoud geven;
5. Welke technische beveiligingsmaatregelen zijn genomen tegen onrechtmatig gebruik van de apparatuur die gebruikt wordt ter uitoefening van de bevoegdheid tot onderscheppen van telecommunicatieverkeer;

c. Artikel 7 lid 3 Lv VDA

6. Op welke wijze geeft het hoofd van de dienst invulling aan de hem in artikel 7 lid 3 Lv VDA gegeven opdracht en wordt daarvan verslag gedaan;

d. Voorbereiding aanvraag machtiging

7. Welke criteria zijn ontwikkeld om te beoordelen of de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel van het onderscheppen van telecommunicatieverkeer gerechtvaardigd is, zulks in het licht van beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit;
8. Is er een interne, juridische, voorbereidingsprocedure voor het aanvragen van een machtiging; welke eisen worden daarin aan de aanvraag machtiging gesteld;
9. Ten behoeve van welke taken van de dienst wordt de bevoegdheid tot het onderscheppen van telecommunicatieverkeer ingezet: alleen de A-taak (operaties) of ook de B-taak (veiligheidsonderzoeken) en C-taak (voorlichting);

e. Concessiehouders

10. Op welke wijze geeft het hoofd van dienst invulling aan zijn bevoegdheid ex artikel 8 lid 3 Lv VDA;
11. Op welke wijze is gewaarborgd dat de concessiehouders, bedoeld in artikel 8 lid 3 Lv VDA, hun taak rechtmatig uitoefenen;
12. Zijn er overeengekomen protocollen;
13. Vinden controles plaats bij de providers;
14. Wordt personeel dat bij de provider belast is met met uitvoering van onder een machtiging vallende werkzaamheden gescreend;

f. Nadere definiëring van 'onderscheppen'

15. Houdt VDA zich ook bezig met het ongericht ontvangen en opnemen van niet kabelgebonden informatie;
16. Worden door VDA ook verkeersgegevens van telecommunicatie opgevraagd;
17. Zo ja, geschiedt dat alleen met betrekking tot het verleden of ook met betrekking tot de toekomst
18. Indien ook gericht op de toekomst: worden dan ook SMS-berichten (real time) ontvangen en wat gebeurt met de inhoud daarvan;
19. Is door de dienst gebruik gemaakt van de bevoegdheid ex artikel 9 lid 1 Lv VDA voor zover betreft het anderszins onderscheppen van telecommunicatieverkeer dan ingevolge artikel 7 lid 1 sub f toelaatbaar is;

g. Risico's

20. Op welke wijze wordt gewaarborgd dat slechts van de gegeven bevoegdheid gebruik wordt gemaakt na schriftelijke machtiging van de ministers, genoemd in artikel 8 lid 2 VDA;
21. Op welke wijze wordt gewaarborgd dat van de gegeven bevoegdheid geen gebruik meer gemaakt wordt na afloop van de machtigingstermijn;
22. Wordt beëindiging van het gebruik van de verleende machtiging schriftelijk vastgelegd; zo ja, hoe en door wie;
23. Bestaat er een regeling voor het omgaan met informatie over/ter bescherming van non-targets;
24. Bestaat er een regeling voor het beschermen van verschoningsgerechtigden;

h. Commissie van Toezicht

25. Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de toezendplicht aan de commissie als bedoeld in het slot van artikel 8 lid 2 LV VDA;

i. Slot

26. Welke andere vragen dan de hiervoor geformuleerde zijn tijdens het onderzoek gerezen en dienen beantwoord te worden teneinde een goede beoordeling van de centrale vraag naar de rechtmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening mogelijk te maken.

5. Onderzoekshandelingen

- a. VDA zal op de hiervoor genoemde onderwerpen bevraagd moeten worden. Dat zal gebeuren door vooraf de hiervoor genoemde vragen toe te zenden met verzoek om de beantwoording ervan voor te bereiden, waar mogelijk schriftelijk.
- b. Met medewerkers van VDA zullen interviews gehouden worden. Onder hen in ieder geval:
 - De directeur;
 - De plaatsvervangend directeur;
 - De beheerder van de tapkamer;
 - Het hoofd juridische zaken;
 - Anderen van wie uit de stukken en/of interviews blijkt dat zij over relevante informatie beschikken;
- c. Ook met de voormalige minister-president, de heer N. Oduber, zal een interview gehouden worden omdat deze ruime ervaring met machtigingsaanvragen heeft;
- d. Het houden van een interview met de huidige betrokken drie ministers is eveneens aangewezen omdat zij over de meest recente ervaringen met VDA kunnen rapporteren.

6. Rapportage

De voorzitter legt zijn bevindingen vast in een concept rapport. Dat rapport wordt besproken in de vergadering van de CvT en vervolgens door de CvT vastgesteld.

Daarna wordt het door de CvT aangeboden aan de betrokken drie ministers.

Naar de wijze waarop het berichtenverkeer over en ten behoeve van het (concept-)rapport vertrouwelijk (dat wil zeggen: beveiligd) kan plaats vinden wordt op dit moment nog onderzoek gedaan door VDA.

Tijdpad:
11 januari 2011 feitenonderzoek afgerond;
01 februari 2011 concept-rapport gereed
01 maart 2011 vaststelling rapport door CvT
15 maart 2011 aanbieding rapport aan de ministers.

W.P.M. ter Berg
16 november 2010

Bijlage 3

Memo

Dit memo bevat een samenvatting van de aanbevelingen die door de voorzitter van de commissie van toezicht op 6 januari 2011 zijn gedaan aan VDA in verband met het opstellen en afwickelen van verzoeken tot het verkrijgen van een machtiging tot onderschepping van telecommunicatieverkeer.

Vraagstelling

Voorgelegd zijn de navolgende stukken:

- Aanvraag machtiging;
- De machtiging zelf;
- Memo intern (juridische toets tapmachtiging)

De vraag luidt of deze wijze van het aanvragen van een machtiging de toets der kritiek kan doorstaan en/of voor verbetering vatbaar is.

Aanbeveling 1:

Voer de interne juridische toets uit voorafgaand aan het opstellen van de aanvraag machtiging.

Aanbeveling 2

Neem geen motivering op in de machtiging zelf.

Aanbeveling 3

Neem in de machtiging op de zinsnede:

Deze machtiging is verleend op basis van de motivering zoals vervat in de bijbehorende aanvraag machtiging met kenmerk..... en gedateerd

Aanbeveling 4

Begin iedere aanvraag met een korte uiteenzetting van de feiten zoals deze op basis van operationele bevindingen kunnen worden geschetst.

Aanbeveling 5

Neem in iedere aanvraag, na het feitenrelaas, op welke dreiging aan de orde is, neem daarbij tot uitgangspunt de doelstelling van VDA zoals verwoord in artikel 2 lid 1 Lv VDA en geef die doelstelling concrete inhoud in de zaak die aan de orde is.

Aanbeveling 6

Neem in iedere aanvraag, na de dreigingsanalyse, op welke inlichtingen VDA wenst te verzamelen en waarom dat noodzakelijk is.

Aanbeveling 7

Motiveer in iedere aanvraag, na de vermelding van de noodzakelijk geachte inlichtingen, de noodzaak die inlichtingen via een tap te verwerven.

Aanbeveling 8

Sluit de aanvraag af met overwegingen over de proportionaliteit van de inzet van de tap.

Aanbeveling 9

Stel aan de (plaatsvervangend) voorzitter van de Commissie van Toezicht ter beschikking afschrift van de machtiging en van de aanvraag machtiging.

Slotopmerkingen

Op basis van de voorgaande aanbevelingen, indien overgenomen, kan vrij eenvoudig een format worden ontwikkeld voor toekomstige aanvragen tot het verkrijgen van een machtiging voor de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel.

Vervolgens gaat het er bij iedere aanvraag om dat helder en bondig wordt geformuleerd. Het belang dat de betrokken ministers daadwerkelijk inzicht hebben in feiten en dreiging die ten grondslag liggen aan, noodzaak tot en juridische houdbaarheid van de verzochte tap is leidend. Het belang van de controleerbaarheid achteraf is daarmee eveneens gediend.

Aruba, 6 januari 2011

Mr. W.P.M. ter Berg

Voorzitter commissie van toezicht VDA

Onderzoeksrapport nr. 3

3 juni 2013

VERZAMELING PERSOONSGEGEVENS

commissie van toezicht
betreffende
de veiligheidsdienst Aruba



Commissie van toezicht als bedoeld
in artikel 11 Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba
(AB 2002 no. 115)

Onderzoeksrapport nr. 3

Datum: 3 juni 2013

1. Inhoudsopgave

- 01. Inhoud
- 02. Samenvatting
- 03. Inleiding
- 04. Voorwerp van onderzoek
- 05. Wettelijke regeling
- 06. Onderzoeksvragen
- 07. Taken van de dienst
- 08. Dossiervorming
- 09. Dossieronderzoek
- 10. Bevindingen dossiers B-taak
- 11. Bevindingen dossiers A-taak
- 12. Bevindingen dossiers C-taak
- 13. Godsdienst of levensovertuiging, ras, gezondheid of seksuele leven
- 14. Correctie gegevens
- 15. Verwijdering en vernietiging gegevens
- 16. Slot

2. Samenvatting

Onderzocht is de vraag of de Veiligheidsdienst Aruba (VDA) - verder: de dienst – in de periode van 1 augustus 2003 tot 11 maart 2013 rechtmatig gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid tot verzameling van persoonsgegevens.

Ten behoeve van dat onderzoek is een steekproef gedaan in de dossiers van de dienst. De steekproef betrof alle taken van de dienst, te weten de zogenaamde A-taak, de B-taak en de C-taak. De A-taak ziet op het verzamelen van gegevens over personen en organisaties, die door de doeleinden die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstig vermoeden dat zij een gevaar vormen voor, kort gezegd, de democratische rechtsorde. De B-taak betreft het verrichten van veiligheidsonderzoeken ten behoeve van vertrouwensfuncties. De C-taak betreft het bevorderen van veiligheidsmaatregelen ter bescherming van de democratische rechtsorde.

Ten aanzien van de B-taak is geconstateerd dat in de periode van 1 augustus 2003 tot 20 mei 2006 op grote schaal sprake is geweest van niet rechtmatige gegevensverzameling ten behoeve van veiligheidsonderzoeken voor vertrouwensfuncties. Weliswaar was tot het verrichten van de veiligheidsonderzoeken in kwestie overwegend toestemming gegeven door de betrokkene, maar het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken (AB 2006, nr. 14) trad pas op 20 mei 2006 in werking en pas vanaf dat moment was sprake van aangewezen vertrouwensfuncties in de zin der wet. In de periode na 20 mei 2006 is in één geval sprake geweest van het onrechtmatig verzamelen van persoonsgegevens bij een veiligheidsonderzoek voor een vertrouwensfunctie. Dat is door VDA lopende dat onderzoek onderkend, waarna het verzamelen is gestaakt.

In de periode van 1 augustus 2003 tot 20 mei 2006 zijn voorts op grote schaal veiligheidsonderzoeken verricht, niet ten behoeve van vertrouwensfuncties, maar op verzoek van de immigratiedienst. Ook dat was onrechtmatig bij gebreke van wettelijke grondslag. Aan deze praktijk is door de dienst zelf een einde gemaakt.

Ten aanzien van de A-taak is geconstateerd dat op basis van de feiten en omstandigheden, zoals vervat in de onderzochte dossiers, telkens terecht geoordeeld is dat sprake was van een ernstig vermoeden dat sprake was van een dreiging voor de democratische rechtsorde op basis waarvan tot het verzamelen van persoonsgegevens is overgegaan. Van onrechtmatig handelen is dus niet gebleken. Uitzondering moet worden gemaakt voor de onderzoeken naar de betrouwbaarheid van bestuurders van vennootschappen en/of buitenlandse investeerders, de zogenaamde 'screeningsonderzoeken'. Van een ernstig vermoeden in de zin der wet was telkens geen sprake; het onderzoek was juist gericht op de vraag of daarvan sprake zou kunnen zijn. De dienst heeft het uitvoeren van dit soort onderzoeken vanaf 2010 eigener beweging reeds gestaakt.

Ten aanzien van de C-taak is niet gebleken van het verzamelen van persoonsgegevens. Van onrechtmatig handelen is niet gebleken.

Uit het onderzoek is evenmin gebleken dat de dienst persoonsgegevens heeft verzameld enkel en alleen omdat de betrokkene voldeed aan bepaalde kenmerken van godsdienst of levensovertuiging, ras, gezondheid of seksueel leven. Ook hier dus geen onrechtmatig handelen.

De commissie doet de volgende aanbevelingen:

Aan de dienst:

1. Interne beleidsontwikkeling door de dienst over de vraag of het de dienst vrij staat door derden aangereikte persoonsgegevens in enigerlei vorm, daaronder begrepen zuivere, niet operationeel doorzoekbare, ontvangstregistratie, in de eigen bestanden op te slaan indien het gaat om persoonsgegevens die niet voldoen aan de criteria die artikel 5 Lv VDA stelt.
2. Uitbreiding van het procesformulier veiligheidsonderzoeken met een onderdeel waarin moet worden aangegeven of de functie ten behoeve waarvan het onderzoek wordt verricht daadwerkelijk een vertrouwensfunctie in de zin van de wet is.
3. Ontwikkeling van een methode om in zaaksdossiers inzichtelijk en systematisch vast te leggen welke personen daarin betrokken zijn en of ten aanzien van ieder van die personen sprake is van een 'ernstig vermoeden'.

Aan de ministers:

4. Bevorder het spoedig afkomen van het landsbesluit inzake verwijdering en vernietiging van gegevens en laat vervolgens door de dienst een plan van aanpak ontwikkelen voor het schonen van de eigen bestanden.
5. Bevorder het spoedig tot stand komen van wetgeving ten aanzien van 'screening' van (rechts)personen.

Het rapport bevat twee geheime bijlagen. Een daarvan bevat tevens een aanbeveling.

3. Inleiding

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

4. Voorwerp van onderzoek

Het verzamelen en bewaren van persoonsgegevens levert op een ingrijpende aantasting van de persoonlijke levenssfeer van de burger die voorwerp van gegevensverzameling is geworden. De wetgever heeft dat verzamelen en bewaren om die reden aan voorwaarden gebonden. De individuele burger, over wie gegevens worden verzameld, heeft er belang bij dat zulks slechts gebeurt met inachtneming van de wet. De rechtsstaat, die Aruba is, heeft er belang bij dat de dienst slechts opereert binnen het wettelijk kader. De Arubaanse burger en maatschappij in het algemeen hebben er belang bij dat zij zich beschermd weten door een aan controle onderworpen en feitelijk gecontroleerde veiligheidsdienst.

Deze belangen rechtvaardigen een onderzoek naar de vraag of de dienst rechtmatig gebruik maakt van de gegeven bevoegdheid tot verzameling van persoonsgegevens.

Ingevolge artikel 23 lid 1 Lv VDA heeft de commissie het voornemen tot het uitvoeren van dit onderzoek bij brief van 18 september 2012 meegedeeld aan de verantwoordelijke ministers van het land Aruba. Hoewel de wet formele kennisgeving van het voornemen een onderzoek uit te voeren niet voorschrijft, is bij brief van dezelfde datum ook aan het hoofd VDA mededeling gedaan van het genoemde voornemen.

De onderzoeksperiode besloeg de periode vanaf de dag van het inwerkingtreden van de Lv VDA, zijnde 1 augustus 2003, tot 11 maart 2013.

Ten behoeve van het onderzoek heeft de voorzitter van de commissie interviews gehouden met het hoofd VDA alsmede een aantal medewerkers van VDA, onder wie medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het vergaren en bewaren van persoonsgegevens. Voorts is een representatieve steekproef genomen uit de door de dienst in de onderzoeksperiode verzamelde dossiers. De aldus geselecteerde dossiers zijn onderzocht. Aan de voorzitter van de commissie is door alle geïnterviewden de verzekering gegeven dat geen andere persoonsgegevens door de dienst zijn verzameld dan die welke zich bevinden in de ter inzage gegeven dossiers én dat geen enkel dossier buiten het bereik van dit onderzoek is gehouden. Iedere aanwijzing dat zulks anders zou zijn ontbreekt. Integendeel, zijdens VDA is in volstrekte openheid meegewerkt aan het onderzoek.

Dit rapport bevat drie geheime bijlagen.

5. Wettelijke regeling

Artikel 2 lid 1 van de Lv VDA formuleert als doelstelling van de dienst:

“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.”

Ter verwezenlijking van die doelstellingen bestaan de werkzaamheden van de dienst (in gebondenheid aan de wet), voor zover voor dit onderzoek van belang, uit:
“het verzamelen van gegevens over personen en organisaties, die door de doeleinden die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor de in artikel 2, eerste lid, genoemde belangen” (artikel 3 leden 1 en 2, aanhef en onder a Lv VDA).

Waar het gaat om het verzamelen van persoonsgegevens geldt dat het verzamelen daarvan aan voorwaarden is gebonden. De dienst mag uitsluitend persoonsgegevens verzamelen over degenen:

- “a. Wier activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor de democratische rechtsorde, de integriteit van het openbaar bestuur of de veiligheid of andere vitale belangen van Aruba of het Koninkrijk der Nederlanden;
- b. die schriftelijk toestemming hebben gegeven voor het instellen van een veiligheidsonderzoek;
- c. die ten behoeve van de dienst werkzaam zijn of zijn geweest;
- d. over wie door een andere inlichtingen-of veiligheidsdienst binnen of buiten het Koninkrijk der Nederlanden gegevens worden gevraagd;
- e. wier gegevens noodzakelijk zijn ter ondersteuning van een goede taakuitvoering door de dienst” (artikel 5 lid 1 Lv VDA).

Gegevens die betrekking hebben op godsdienst, levensovertuiging, ras, gezondheid of seksuele leven mogen niet verzameld worden tenzij dit verzamelen plaatsvindt in aanvulling op de verzameling van andere gegevens en dit voor het doel van die laatstbedoelde verzameling onvermijdelijk is (artikel 5 lid 2 Lv VDA).

Vastgelegde gegevens moeten zijn voorzien van bronvermelding (artikel 4 lid 4 Lv VDA).

6. Onderzoeksvragen

Teneinde een oordeel te kunnen vellen over de rechtmatigheid van de uitoefening van de bevoegdheid tot het verzamelen van persoonsgegevens zijn de volgende onderzoeksvragen in het onderzoek betrokken:

1. Over hoeveel personen zijn gegevens verzameld en bewaard;
2. Op welke wijze vindt opslag van gegevens plaats;
3. Is per persoon (telkens) kenbaar of het verzamelen van gegevens relevant was in het licht van de fundamentele belangen, genoemd in artikel 2 lid 1 Lv VDA;
4. Is per persoon (telkens) gedocumenteerd of sprake is van personen als bedoeld in artikel 5 lid 1 Lv VDA;
5. Zijn ook gegevens opgenomen omtrent godsdienst, levensovertuiging, ras, gezondheid of seksueel leven? Zo ja, is uit het persoonsdossier kenbaar waarom;
6. Zijn gegevens voorzien van een verwijzing naar de documenten of andere bron(nen) waaraan zij zijn ontleend;
7. Zijn gegevens voorzien van een betrouwbaarheidsoordeel;
8. Worden onjuist gebleken gegevens verbeterd of verwijderd;
9. Wordt de noodzaak tot het verzamelen van persoonsgegevens mede getoetst aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit;
10. Welke andere vragen dan de hiervoor geformuleerde zijn tijdens het onderzoek gerezen en dienen beantwoord te worden teneinde een goede beoordeling van de centrale vraag naar de rechtmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening mogelijk te maken.

7. Taken van de dienst

Persoonsgegevens worden door de dienst verzameld in het kader van de uitoefening van de drie taken, die de dienst heeft.

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

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

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

8. Dossiervorming

Binnen de uitoefening van deze taken wordt aan dossiervorming gedaan. Die dossiers worden voorzien van een classificatie (confidentieel, geheim of zeer geheim) en na afloop van het onderzoek centraal bewaard op locaties corresponderend met de classificatie. Het gaat in alle gevallen om papieren dossiers. Volgens de eigen werkprocesbeschrijvingen van VDA dient het papieren dossier volledig te zijn en dus alle informatie te bevatten die ten behoeve van dat dossier is vergaard. Alle dossiers worden ook digitaal geregistreerd en gedocumenteerd. In de geheime bijlage 1 bij dit rapport is uiteengezet op welke wijze dat geschiedt. Deze bijlage bevat een aanbeveling.

9. Dossieronderzoek

Ten behoeve van het onderzoek is een representatieve steekproef genomen uit het dossierbestand van VDA. In de bij dit rapport behorende geheime bijlage 2 is vermeld waarom en hoe een steekproef is genomen.

De dossiers zijn vervolgens beoordeeld aan de hand van de hiervoor genoemde tien onderzoeksvragen. De beantwoording van vraag 9 (proportionaliteit en subsidiariteit) bleek telkens op te gaan in de beoordeling van de vraag of sprake was van een 'ernstig vermoeden', zoals hierna uiteengezet.

10. Bevindingen dossiers B-taak

Periode 1 augustus 2003 tot 20 mei 2006

De dienst mag gegevens verzamelen over personen die toestemming hebben gegeven tot het verrichten van een veiligheidsonderzoek (artikel 5 lid 1 sub b Lv VDA). Blijkens artikel 1 Lv VDA wordt onder veiligheidsonderzoek verstaan een onderzoek naar een persoon die een vertrouwensfunctie wil vervullen. Ingevolge artikel 15 Lv VDA worden vertrouwensfuncties aangewezen bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen. Die aanwijzing heeft plaats gevonden bij het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken (AB 2006, nr. 14), verder aan te duiden als het landsbesluit. Dat landsbesluit is in werking getreden op 20 mei 2006. Omdat voorafgaande aan deze datum geen vertrouwensfuncties waren aangewezen had de dienst tot die datum geen bevoegdheid veiligheidsonderzoeken te verrichten. Toch is dat wel gebeurd. Op grote schaal zelfs.

De onderzochte dossiers laten twee soorten veiligheidsonderzoek zien.

In veel gevallen was sprake van een verzoek tot het uitvoeren van een veiligheidsonderzoek dat uitging van het bedrijf/de instantie en dat voorzien was van een staat van inlichtingen alsmede een instemmingsverklaring van de te onderzoeken persoon. In een kleiner aantal gevallen was sprake van een verzoek van het bedrijf/de instantie zonder staat van inlichtingen

en zonder instemmingsverklaring van de te onderzoeken persoon. Het ging altijd om functies, die later, na inwerkingtreden van het landsbesluit, terecht zijn gekomen op de lijst van vertrouwensfuncties.

Het onderzoek leidde ofwel tot het bericht aan het betrokken bedrijf dat ten nadele van betrokkene 'niets negatiefs was gebleken' ofwel het bericht dat de dienst niet positief kon adviseren over de vervulling van de vertrouwensfunctie door betrokkene. Een rechtsmiddel tegen dat laatste bericht kon niet worden aangewend. Die mogelijkheid ontstond pas op het moment dat het landsbesluit in werking trad.

Het lijkt geen twijfel dat de dienst destijds met het uitvoeren van deze veiligheidsonderzoeken heeft willen vooruitlopen op de invoering van het landsbesluit. Wettelijke grondslag ontbrak echter. Het voorafgaand aan 20 mei 2006 verzamelen van gegevens over personen met het oog op functies die later als vertrouwensfunctie zijn aangewezen was derhalve niet rechtmatig.

Daaraan kan niet afdoen dat in het merendeel van de gevallen het veiligheidsonderzoek plaats vond met instemming van betrokkene. Die instemming kan het gebrek, dat (nog) geen sprake was van een vertrouwensfunctie in de zin der wet, namelijk niet helen. Evenmin is het zo dat de uitgevoerde veiligheidsonderzoeken later zijn gelegaliseerd nu aan het landsbesluit en de daarbij behorende lijst met vertrouwensfuncties geen terugwerkende kracht is verleend.

Periode na 20 mei 2006

De onderzochte dossiers over de periode na invoering van het landsbesluit kennen een eenduidige opbouw. Ze zijn altijd voorzien van een instemmingsverklaring van betrokkene en een door deze zelf ingevulde staat van inlichtingen. In de aanvraag tot het verrichten van een veiligheidsonderzoek is telkens door de aanvrager vermeld dat het verzoek betreft een onderzoek ter vervulling van een vertrouwensfunctie door betrokkene. De door de commissie onderzochte dossiers zijn mede getoetst aan de lijst van vertrouwensfuncties die is aangehecht aan het landsbesluit. De dossiers bleken voldoende informatie te bevatten om te kunnen vaststellen dat het telkens inderdaad om een vertrouwensfunctie volgens die lijst ging. De verzameling van gegevens bij de nu besproken categorie veiligheidsonderzoeken oordeelt de commissie daarom rechtmatig.

Hierop bestaat één uitzondering. Dat betreft een door de dienst zelf onderkend geval, waarin, lopende het onderzoek en nadat al de nodige persoonsgegevens verzameld waren ontdekt werd dat de functie ten behoeve waarvan het onderzoek werd verricht niet een functie was die voorkwam op de lijst van vertrouwensfuncties. In dit geval moet het verzamelen van de persoonsgegevens daarom als niet rechtmatig worden aangemerkt.

Informatieverzoeken

Een afzonderlijke categorie personen over wie gegevens verzameld zijn wordt gevormd door hen over wie door de immigratiedienst informatie is gevraagd. Het gaat dan om verzoeken om informatie van DINA (Directie Immigratie en Naturalisatie) en DIMOS (Departamento di Integracion Maneho y Admision di Stranhero). Het ging daarbij telkens niet om onderzoek naar benoeming in een vertrouwensfunctie, maar veelal om vreemdelingen die toegang tot of verblijf in Aruba wensten. De vraag luidde telkens of over betrokkene iets negatiefs bekend was. De dienst heeft deze verzoeken opgevat als veiligheidsonderzoeken en op basis van een procesformulier veiligheidsonderzoeken behandeld. Blijkens de onderzochte dossiers is

telkens naslag gedaan in het eigen systeem en zijn inlichtingen ingewonnen bij derden. Daarna is advies uitgebracht.

In de regeling van veiligheidsonderzoeken in de Lv VDA is geen wettelijke grondslag voor dit type onderzoek gelegen. Het gaat immers niet om vertrouwensfuncties. Artikel 11 Lv VDA biedt evenmin een deugdelijke grondslag. In dat artikel is bepaald dat het hoofd VDA, na verkregen ministeriële toestemming, gerechtigd is omtrent bepaalde gegevens of categorieën van gegevens informatie te verschaffen aan, voor zover hier van belang, een Arubaanse overheidsinstantie. Blijkens de memorie van toelichting op dit artikel strekt dit artikel ertoe de verantwoordelijke instanties tijdig te kunnen waarschuwen voor een mogelijke bedreiging van de in artikel 2 lid 1 Lv VDA genoemde fundamentele belangen. In geen van de onderzochte dossiers is vermeld dat een dergelijk belang in het geding was. Een andere wettelijke regeling waarin aan VDA de bevoegdheid is gegeven de gevraagde inlichtingen te verstrekken is er niet.

De commissie heeft zich nog de vraag gesteld of daadwerkelijk sprake is geweest van het ‘verzamelen van persoonsgegevens’ in de zin van artikel 5 Lv VDA. In de onderzochte gevallen heeft VDA niet volstaan met het in ontvangst nemen van door de desbetreffende diensten aangereikte persoonsinformatie, maar is de dienst actief (verdere) inlichtingen gaan verzamelen over de betrokken personen. Dat is zonder meer aan te merken als het verzamelen van persoonsgegevens in de zin der wet.

De conclusie luidt dat het verzamelen van persoonsgegevens in de nu besproken gevallen niet rechtmatig is geweest.

Aanbeveling

Gevalen waarin de dienst niet meer heeft gedaan dan het in ontvangst nemen van door de immigratiedienst aangereikte persoonsgegevens is de commissie niet tegengekomen. Dat maakt dat thans geen oordeel wordt uitgesproken over de vraag of het de dienst vrij staat door derden aangereikte persoonsgegevens (in enigerlei vorm, daaronder begrepen zuivere, niet operationeel doorzoekbare, ontvangstregistratie) in de eigen bestanden op te slaan indien het gaat om persoonsgegevens die niet voldoen aan de criteria die artikel 5 Lv VDA stelt. De commissie voorziet echter dat de dienst met een situatie als thans beschreven geconfronteerd kan worden. Om die reden wordt aanbevolen op dit punt op korte termijn intern beleid te ontwikkelen binnen de kaders van artikel 5 Lv VDA.

Gevolgen onrechtmatigheid

Aan de situatie van het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken zonder wettelijke grondslag is met de invoering van het landsbesluit een einde gekomen.

Het ingestelde onderzoek heeft geen recente gevallen opgeleverd van informatieverzoeken van de immigratiedienst. Interviews met het hoofd en diverse medewerkers van de dienst hebben uitgewezen dat de dienst inmiddels eigener beweging geen gevolg meer geeft aan eventueel nog binnenkomende informatieverzoeken en dus niet meer overgaat tot het in dit verband verzamelen van persoonsgegevens.

Voor een aanbeveling op deze onderdelen bestaat daarom geen aanleiding.

Aanbeveling

De uitvoering van de B-taak heeft een sterk procesmatige inslag. Bij het verwerken van aanvragen voor het verrichten van een veiligheidsonderzoek hanteert de dienst om die reden een procesformulier. Dat formulier dwingt de betrokken medewerkers na te gaan of alle

stappen in het proces zijn gezet en of dat correct is geschied. Opvallend is dat de basisvraag - is sprake van een vertrouwensfunctie? - niet in dat procesformulier is opgenomen. Was dat wel gebeurd dan zou wellicht het ene, door de dienst zelf onderkende, geval waarin het mis ging zijn onderkend. De aanbeveling luidt daarom dat formulier uit te breiden met een onderdeel waarin moet worden aangegeven of de functie ten behoeve waarvan het onderzoek wordt verricht daadwerkelijk een vertrouwensfunctie in de zin van de wet is.

11. Bevindingen dossiers A-taak

Het onderzoek heeft zich gericht op zowel lopende als afgesloten onderzoeken. Tijdens het onderzoek is de commissie gestuit op een categorie zaken ('screeningsonderzoeken'), die hierna afzonderlijk zal worden behandeld.

Alle onderzochte dossiers (niet screeningsonderzoeken) betreffen onderzoeken in verband met activiteiten die aanleiding geven tot het ernstig vermoeden dat deze een gevaar vormen voor de democratische rechtsorde, de integriteit van het openbaar bestuur of de veiligheid of andere vitale belangen van Aruba of het Koninkrijk der Nederlanden (artikel 3 lid 2 onder a Lv VDA). In de dossiers is telkens verantwoord dat en waarom van een dergelijk vermoeden sprake is. De dienst kent een interne handleiding voor het uitvoeren van een onderzoek in het kader van de A-taak. De daarin geschetste procedure voorziet in het, telkens op basis van een startdocument, opstellen van een eerste analyse, die uitmondt in toetsing van de noodzaak van het onderzoek en het in het kader daarvan verzamelen van gegevens over personen en organisaties. De noodzaak wordt telkens beoordeeld op basis van het criterium dat de wet geeft, te weten: is sprake van een ernstig vermoeden als bedoeld in artikel 5 lid 1 sub a Lv VDA, hierna telkens kort aan te duiden als 'ernstig vermoeden'.

Het door de wet gehanteerde begrip 'ernstig vermoeden' bepaalt zelf de grenzen daarvan niet nauwkeurig. Dat betekent dat de dienst telkens voor de vraag gesteld wordt of de feiten en omstandigheden van het geval rechtvaardigen dat deze worden aangemerkt als 'ernstig vermoeden'. Anderzijds is het niet zo dat de wetgever aan de dienst (bestuurlijke) bevoegdheid en/of beleidsruimte heeft geboden voor invulling van het begrip. In het laatste geval zou de commissie dienen te beoordelen of de dienst van die bevoegdheid en/of beleidsruimte in redelijkheid gebruik heeft gemaakt. Nu echter ook de dienst is gebonden aan het wettelijk criterium van 'ernstig vermoeden' heeft de commissie tot taak te onderzoeken of de dienst op rechtmatige wijze invulling heeft gegeven aan de toepassing van dat criterium. Dat betekent dus dat de commissie de beslissingen van de dienst ten volle dient te toetsen.

In de oudere onderzoeken is soms volstaan met het noemen van feiten en omstandigheden op grond waarvan geconcludeerd wordt dat het in het belang van de democratische rechtsorde van Aruba is dat het onderzoek start. Van een uit het dossier kenbare toets aan het wettelijk criterium is in die gevallen geen sprake. De feiten en omstandigheden van de betrokken zaken beoordelend heeft de commissie echter kunnen vaststellen dat van een 'ernstig vermoeden' telkens sprake was. In die gevallen waarin wel sprake was van een uit het dossier kenbare toets aan het wettelijk criterium heeft de commissie, de feiten en omstandigheden van die zaken beoordelend, eveneens kunnen vaststellen dat voldaan is aan het wettelijk criterium.

In de recentere onderzoeken is in het dossier altijd, op basis van daarin genoemde feiten en omstandigheden, uitdrukkelijk beredeneerd dat en waarom sprake is van een 'ernstig vermoeden'. De commissie heeft kunnen constateren dat binnen de dienst de aandacht voor nut en noodzaak van heldere vastlegging van dit belangrijke beslispoint in de afgelopen jaren

is toegenomen. De feiten en omstandigheden in deze zaken beoordelend heeft de commissie eveneens kunnen vaststellen dat telkens van een ernstig vermoeden sprake was.

De conclusie luidt daarom dat de verzameling van persoonsgegevens in de onderzochte gevallen rechtmatig was.

Aan het voorgaande wordt nog een opmerking verbonden, die de conclusie niet aantast, maar gericht is op verbetering van het werkproces, daaronder begrepen de dossiervorming. Eenmaal gestart op basis van een ernstig vermoeden ten aanzien van een of meer personen laat het dossieronderzoek zien dat het onderzoek zich regelmatig uitbreidt naar andere personen, bijvoorbeeld omdat van een netwerk sprake lijkt te zijn. De toets of het verzamelen van gegevens over deze opvolgende personen nodig is omdat van hen, ieder voor zich, gesteld kan worden dat sprake is van een 'ernstig vermoeden', wordt (impliciet) altijd wel gemaakt, maar expliciet niet altijd in de dossiers verantwoord. Over het algemeen worden de dossiers noch in de onderzoeksfase noch daarna gesplitst in afzonderlijke persoonsdossiers. Soms gebeurt dat wel, maar dan betreft het meestal de targets op wie het onderzoek zich (uiteindelijk) in hoofdzaak richt.

Eigen beoordeling van de commissie op basis van de onderzochte dossiers laat echter zien dat het verzamelen van gegevens over deze opvolgende personen redelijkerwijs kon geschieden op basis van het (impliciete) oordeel dat ook ten aanzien van hen sprake was van een 'ernstig vermoeden'.

De geschetste situatie roept de vraag op of, ook al is de commissie niet gestuit op onrechtmatige gegevensverzameling, het gevaar niet op de loer ligt dat binnen een lopend onderzoek op basis van operationele wensen al te gemakkelijk wordt doorgeschakeld naar een volgende persoon van onderzoek. Dat wil zeggen dat onderzoek ten aanzien van die persoon gestart wordt zonder dat expliciet de afweging wordt gemaakt of sprake is, ook ten aanzien van die persoon, van een 'ernstig vermoeden'. Het uitgangspunt van de Lv VDA is dat het verzamelen van persoonsgegevens met maximale waarborg is omgeven.

Aanbeveling

In dat licht bezien is het niet onredelijk te eisen en wordt aanbevolen dat de vraag of ten aanzien van ieder opvolgend onderzoekssubject sprake is van een 'ernstig vermoeden' in iedere zaak expliciet wordt gesteld en beantwoord én dat het antwoord wordt vastgelegd in het dossier.

Screeningsonderzoeken

Bij het dossieronderzoek is de commissie gestuit op meerdere onderzoeken naar de betrouwbaarheid van bestuurders van vennootschappen en/of buitenlandse investeerders. Ook is een dossier aangetroffen waarin de dienst onderzoek heeft ingesteld naar de gang van zaken bij een bepaalde handelstransactie.

De soms expliciete en anders impliciete grondslag voor het uitvoeren van deze onderzoeken werd gevonden in artikel 3 lid 2 sub c Lv VDA. Dat artikellid noemt als werkzaamheden van de dienst 'het bevorderen van het nemen van maatregelen ter bescherming van de in onderdeel a genoemde belangen'. Die belangen zijn het belang 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.

Dit onderdeel van de wettelijke regeling biedt echter geen basis voor het verzamelen van persoonsgegevens. Die basis wordt slechts gevonden in artikel 5 lid 1 Lv VDA. Dat betekent dat, voor zover hier van belang, sprake moet zijn van een ‘ernstig vermoeden’ wil verzameling van persoonsgegevens gerechtvaardigd zijn. In de onderzochte dossiers zijn persoonsgegevens verzameld. De aan het onderzoek ten grondslag gelegde feiten en omstandigheden konden in geen van de onderzochte gevallen worden aangemerkt als een ‘ernstig vermoeden’. Integendeel, het onderzoek moest, zo was daarvan telkens duidelijk de strekking, aan het licht brengen of van een ‘ernstig vermoeden’ sprake zou kunnen zijn.

Op recente screeningsonderzoeken als nu besproken is de commissie niet gestuit. Interviews met het Hoofd en medewerkers van de dienst hebben bevestigd dat dergelijke onderzoeken niet meer worden uitgevoerd. VDA heeft derhalve zelf het gebrek aan legitimiteit voor dit type onderzoek onderkend en is met het uitvoeren daarvan inmiddels gestopt. Een aanbeveling dat te doen is derhalve niet nodig.

Aanbeveling

Dat alles neemt niet weg dat de zorg vanuit welke destijds deze onderzoeken werden gedaan (is bij transacties die de integriteit van de financiële sector kunnen raken, sprake van betrouwbare bestuurders van rechtspersonen/investeerders?) onverminderd aanwezig is. De huidige wetgeving voorziet niet in enige wijze van screening. De dienst heeft voorstellen gedaan om ter zake wetgeving tot stand te brengen. Waar de dienst onder de huidige wetgeving onrechtmatig opereert indien het screening als bedoeld aan zich trekt, de wetgeving overigens niet in screening voorziet, maar het maatschappelijk belang screening wel eist (reeds getuige de in het verleden door de betrokken instanties aan de dienst gedane verzoeken) verdienen die voorstellen dringend nadere uitwerking op wetgevingsniveau. De commissie beveelt daarom de betrokken ministers te bevorderen dat wetgeving op dit terrein spoedig tot stand komt.

Naslag

Het onderzoek heeft geen dossiers opgeleverd waarin, al dan niet ter vervanging van de hiervoor genoemde screeningsonderzoeken, een (beperkte) ‘naslag’ is gedaan ten behoeve van de overheidsinstanties, die daarbij belang hebben. Op gronden als hiervoor vermeld bij de bespreking van de B-taak (kopjes ‘informatieverzoeken’ en ‘aanbeveling’) geldt ook hier dat van belang is dat de dienst op korte termijn beleid ontwikkelt over de vraag hoe met aangereikte persoonsgegevens in dit verband moet worden omgegaan.

12. Bevindingen dossiers C-taak

Het onderzoek heeft laten zien dat de dienst in een aantal gevallen risicoanalyses heeft gemaakt voor bedrijven/instellingen. Van het verzamelen van persoonsgegevens was daarbij geen sprake. Van onrechtmatig handelen is dus niet gebleken.

13. Godsdienst of levensovertuiging, ras, gezondheid of seksuele leven

Artikel 5 lid 2 Lv VDA strekt ertoe te waarborgen dat de dienst niet overgaat tot het verzamelen van persoonsgegevens enkel en alleen omdat de betrokkene voldoet aan bepaalde kenmerken van godsdienst of levensovertuiging, ras, gezondheid of seksueel leven. Uit het ingestelde onderzoek is niet gebleken dat de dienst, in strijd met deze bepaling, wel dergelijke persoonsgegevens verzamelt. Waar, incidenteel, al een vermelding van een van deze aspecten van het persoonlijk leven voorkwam was dat telkens onvermijdelijk in het kader van de verzameling van gegevens waarmee de dienst doende was.

14. Correctie gegevens

Artikel 14 lid 1 Lv VDA bepaalt dat het Hoofd van de dienst zorg draagt voor verbetering van omtrent een persoon verzamelde gegevens die achteraf onjuist zijn gebleken. Het onderzoek van de commissie heeft geen gevallen aan het licht gebracht waarin verbetering noodzakelijk was, maar waar dat is nagelaten. Van onrechtmatig handelen is dus niet gebleken.

15. Verwijdering en vernietiging gegevens

Artikel 14 Lv VDA bepaalt dat het Hoofd van de dienst ervoor zorgt dat persoonsgegevens die niet meer nodig zijn voor het doel waarvoor zij zijn verzameld, worden verwijderd en vernietigd. In het derde lid van dit artikel wordt een landsbesluit aangekondigd waarin de wijze van verwijdering en vernietiging wordt geregeld. Dat landsbesluit is tot op heden niet afgekomen.

Het impliciete uitgangspunt van artikel 14 Lv VDA is dat het om rechtmatig verzamelde gegevens gaat. Uit hetgeen eerder in dit rapport is vermeld blijkt dat VDA thans ook beschikt over gegevens die onrechtmatig verzameld zijn. Voor die gegevens klemt nog sterker dan voor gegevens die niet meer nodig zijn dat deze verwijderd en vernietigd moeten worden. De urgentie van het afkomen van het landsbesluit en het op basis daarvan ontwikkelen van een plan van aanpak is daarmee onderstreept. De commissie onderkent overigens dat het afkomen van het landsbesluit de dienst zeer wel kan plaatsnemen voor de onmogelijkheid daaraan ten volle gevolg te geven zonder ingrijpende investeringen in mensen en middelen.

Aanbeveling

De commissie beveelt de betrokken ministers aan te bevorderen dat voormeld landsbesluit spoedig afkomt en te bevorderen dat de dienst vervolgens een plan van aanpak ontwikkelt voor het schonen van de eigen bestanden.

16. Slot

Het uitgevoerde onderzoek heeft in het bijzonder twee algemene lijnen bloot gelegd. De eerste lijn is die van de onrechtmatigheid. Vooral in de periode 2003 tot 2006 en ook nog kortere tijd daarna is bij uitvoering van de B-taak op grote schaal sprake geweest van onrechtmatige verzameling van persoonsgegevens ten behoeve van veiligheidsonderzoeken voor vertrouwensfuncties en vreemdelingenonderzoeken. Bij de A-taak was langdurig sprake van onrechtmatige verzameling van persoonsgegevens bij de uitvoering van de zogenaamde screeningsonderzoeken.

Bij de geconstateerde onrechtmatigheden moet overigens wel worden aangetekend dat de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van vertrouwensfuncties later (in 2006) alsnog wettelijke basis kregen. Van belang is voorts vast te stellen dat de door opeenvolgende regeringen gevoelde, maatschappelijke, behoefte om vreemdelingenonderzoeken en screeningsonderzoeken te doen wel van een wettelijke basis had kunnen worden voorzien, maar dat zulks is nagelaten.

De tweede lijn is die van het herstel van de onrechtmatigheid. De dienst heeft sedert de dag waarop zij als dienst in de zin van de Lv VDA begon te functioneren (1 augustus 2003) een ontwikkeling doorgemaakt waarin zij meer en meer in denken en doen georiënteerd is geraakt op de rechtstatelijke beginselen die in genoemde landsverordening zijn verankerd. Zo heeft de dienst zelf geconstateerd dat de vreemdelingenonderzoeken en de screeningsonderzoeken wettelijk gezien niet meer door de beugel konden, is zij om die reden met het uitvoeren van die onderzoeken gestopt en heeft zij voorstellen gedaan voor het aanpassen van de wetgeving.

Ook de wijze waarop dossiers, die in het kader van de uitoefening van de A-taak worden gevormd, zijn opgebouwd laat zien dat operationele wensen in de loop der tijd na 1 augustus 2003 systematischer worden afgewogen tegen wettelijke (on)mogelijkheid van realisatie en dat die afweging in toenemende mate systematisch zijn weerslag vindt in het dossier.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de commissie van 3 juni 2013.

De voorzitter,

Mr. W.P.M. ter Berg
voor deze mr. E.A. Saleh,
plaatsvervangend voorzitter

Onderzoeksrapport nr. 4

21 maart 2016

INFORMATIEVERSTREKKING AAN DERDEN

commissie van toezicht
betreffende
de veiligheidsdienst Aruba



INFORMATIEVERSTREKKING

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

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

Onderzoeksrapport nr. 4

Datum: 21 maart 2016

01. Inhoudsopgave

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

Bijlagen:

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

02. Samenvatting

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

De commissie doet de volgende aanbevelingen:

Aan de Dienst:

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

Aan de Ministers:

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

Het rapport bevat drie geheime bijlagen.

03. Inleiding

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

04. Procedure

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

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

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

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

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

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

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

05. Onderzoeksopdracht

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

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

06. Wettelijke regeling

Artikel 2 lid 1 Lv VDA bepaalt:

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

Artikel 3 lid 2 en sub a Lv VDA bepaalt:

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

Artikel 11 Lv VDA bepaalt:

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

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

Artikel 12 Lv VDA bepaalt:

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

Artikel 19 lid 2 Lv VDA bepaalt:

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

07. Doel gegevensverzameling

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

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

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

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

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

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

08. Verwerving van gegevens

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

² Memorie van Toelichting Lv VDA, p. 39

³ Memorie van Toelichting Lv VDA, p. 40

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

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

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

Open bron

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

Operaties

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

Veiligheidsonderzoeken

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

Overlegstructuren

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

Andere inlichtingendiensten of instanties en burgers

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

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

09. Verwerking van gegevens

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

De commissie heeft de volgende methodes van gegevensverwerking aangetroffen.

Osint (Open-source intelligence)

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

Intel (Intelligence report)

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

Procesformulieren B-taak

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

Onderzoeksverslagen

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

Verslaglegging

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

Presentaties

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

Ambtsberichten

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

10. Informatieverstrekking: samenwerking

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

De eigen ministers

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

Andere overheidsinstanties

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

⁶ Artikel 2 lid 2 Lv VDA

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

Buitenlandse inlichtingendiensten

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

11. Informatieverstrekking: inhoud

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

Osint/Intel

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

Buitenlandse diensten: veiligheidsonderzoeken

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

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

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

Buitenlandse diensten: operationele contacten

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

Dimas

a. Vergunningen

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

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

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

b. Radex en RPS

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

Ambtsberichten

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

De rechter

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

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

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

De formateur

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

12. Machtiging

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

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

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

¹¹ Zie voetnoot 1

¹² Zie voetnoot 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13. De begrippen “informatie” en “gegeven”

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

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

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

¹⁵ MvT, p. 39

¹⁶ MvT, p. 40

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

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

14. Derde-landregel

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

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

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

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

15. Buitenlandse inlichtingendiensten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

16. Vastlegging van verstrekkingen

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

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

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

17. Slot

a. conclusies

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

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

b. aanbevelingen

Het onderzoek brengt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

Aan de Dienst:

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

²⁰ Zie pagina 14, eerste alinea

Aan de Ministers:

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

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

De voorzitter,

Mr. W.P.M. ter Berg

²¹ Zie voetnoot 1

Onderzoeksopdracht

Commissie van toezicht

Nummer 3

Onderwerp
INFORMATIEVERSTREKKING

Inleiding

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

Wettelijke regeling informatieverstrekking

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

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

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

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

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

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

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

Onderzoeksvragen

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

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

Onderzoek

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

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

De voorzitter,

Mr. W.P.M. ter Berg

Bijlage B (geheim)

Nota

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

De rechtmatigheid van de informatieverstrekking aan derden door VDA.

Datum: 29 oktober 2015

Opsteller: VDA

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

Bijlage C (geheim)

Bronvermeldingen

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

Bijlage D

Tekst ministeriële beschikking van 3 maart 1998:



MINISTERIELE BESCHIKKING

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

- Overwegende:

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

- Gelet op:

het Landsbesluit Veiligheidsdienst, AB 1988 no. 78;

- Gezien:

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

HEEFT BESLOTEN:

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

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

Oranjestad, 3 maart 1998

De Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Justitie,

Bijlage E (geheim)

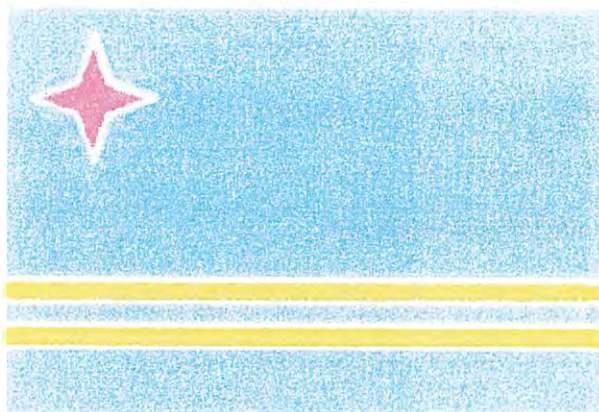
Verzoek VDA aan de Minister van Algemene Zaken van 6 maart 2007 inzake lidmaatschap CLACIP met daarop geplaatste stempel bestuurskantoor en paraaf.

Onderzoeksrapport nr. 5

18 juli 2018

BIJZONDERE INLICHTINGENMIDDELEN

**commissie van toezicht
betreffende
de veiligheidsdienst Aruba**



INLICHTINGENMIDDELEN

een onderzoek naar de rechtmatigheid van de inzet
van bijzondere inlichtingenmiddelen door de Dienst

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

Onderzoeksrapport nr. 5

Datum: 18 juli 2018

01 Inhoudsopgave

01	Inhoudsopgave.....	02
02	Samenvatting.....	03
03	Inleiding.....	04
04	Procedure.....	04
05	Onderzoeksopdracht.....	05
06	Wettelijke regeling.....	05
07	Aftappen telecommunicatie.....	07
08	Inzet bijzondere inlichtingenmiddelen.....	08
09	Toetsingskader.....	09
10	Feitelijke inzet.....	11
11	Observeren en volgen.....	11
12	De inzet van een agent.....	18
13	De IMSI-catcher.....	20
14	Registratie inzet bijzondere inlichtingenmiddelen.....	24
15	Conclusies.....	24
16	Aanbevelingen.....	25

Bijlagen:

A	Onderzoeksopdracht.....	27
B	Brief voorbereiding onderzoek aan VDA (geheim).....	30
C	Schriftelijke voorbereiding onderzoek door VDA (geheim)...	30

02 Samenvatting

Voorwerp van onderzoek is geweest de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen. Voor de inzet van die middelen is speciale toestemming nodig van hetzij het Hoofd van de Dienst hetzij de betrokken ministers.

Een van die bijzondere inlichtingenmiddelen is het aftappen van telecommunicatie. Dat middel is reeds eerder door de commissie onderzocht¹. In het nu uitgevoerde onderzoek is geconstateerd dat de destijds gedane aanbevelingen door de Dienst zijn overgenomen. Van onrechtmatigheden bij de inzet ervan is destijds niet gebleken. De commissie heeft zich om die reden nu beperkt tot onderzoek naar de inzet van dit middel in de periode ná het vorige onderzoek. Van onrechtmatigheden is wederom niet gebleken.

De inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen mag slechts plaats vinden bij de uitoefening van de zogenaamde A-taak van de Dienst. Die taak ziet, kort gezegd, op de veiligheid van het Land. Van inzet buiten dat taakgebied is niet gebleken.

De commissie heeft de inzet van alle bijzondere inlichtingenmiddelen vol getoetst, dat wil zeggen dat onderzocht is of sprake was van een dreiging, of de noodzaak bestond daarover inlichtingen te verzamelen, of met de inzet van gewone inlichtingenmiddelen redelijkerwijs niet kon worden volstaan (subsidiariteitstoets) en of de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel in kwestie in redelijke verhouding stond tot het doel/belang van de operatie ten behoeve waarvan de inzet plaats vindt (proportionaliteitstoets).

Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op de volgende drie bijzondere inlichtingenmiddelen.

Door de Dienst is het bijzondere inlichtingenmiddel van observeren en volgen meerdere malen ingezet. De commissie verstaat onder observeren en volgen de observatie- en volgactie die is gericht op het verwerven van een min of meer compleet beeld van het privéleven van de geobserveerde/gevolgde. Van onrechtmatigheden is niet gebleken, van onvoldoende duidelijke dossieropbouw in een enkel geval wel.

Ook het bijzondere inlichtingenmiddel van de agent is ingezet. Van een agent is sprake indien een natuurlijke persoon door de Dienst wordt aangestuurd en actief op zoek gaat naar informatie. Onderzocht is in het bijzonder of langdurig gebruikte informanten feitelijk niet “gepromoveerd” zijn tot agent en daarmee tot bijzonder inlichtingenmiddel, voor de inzet waarvan toestemming van het Hoofd respectievelijk (in het geval van justitiële antecedenten) van de ministers noodzakelijk is. Van onrechtmatige inzet is niet gebleken.

Ingezet is voorts het middel van de IMSI-catcher. Die inzet merkt de commissie aan als de inzet van een niet in de Lv VDA geregeld bijzonder inlichtingenmiddel. De inzet is in het onderzochte geval niet onrechtmatig geweest. De regering zal nu echter een ontwerp-

¹ Onderzoeksrapport nr. 2 d.d. 9 mei 2011

landsverordening moeten indien bij de Staten tot regeling van dit bijzondere inlichtingenmiddel.

De registratie van de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen is gebrekkig gebleken. Goede controle door de commissie vergt verbetering daarvan. Tijdelijk kan aan die wens tegemoet gekomen worden door het inrichten van een afzonderlijke registratie. Op termijn zal deze onderdeel moeten en kunnen zijn van algehele verbetering/modernisering van het dossierbeheer van de Dienst.

De bevindingen hebben geleid tot een aantal aanbevelingen zowel aan de Dienst als aan de regering.

03 Inleiding

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

04 Procedure

In haar vergadering van 7 april 2017 heeft de commissie besloten een onderzoek in te stellen bij VDA naar de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen. De door de commissie in die vergadering vastgestelde onderzoeksopdracht is als **bijlage A** bij dit rapport gevoegd.

Ingevolge artikel 23 lid 1 Lv VDA heeft de commissie het voornemen tot het uitvoeren van dit onderzoek bij brief van 12 april 2017 meegedeeld aan de verantwoordelijke ministers van het land Aruba. Hoewel de wet formele kennisgeving van het voorgenomen onderzoek aan het Hoofd VDA niet voorschrijft, is bij brief van dezelfde datum ook aan hem mededeling gedaan van het genoemde voornemen.

Bij brief van 29 januari 2018 is VDA gevraagd gegevens te verzamelen ten behoeve van het onderzoek en schriftelijk antwoord te geven op een aantal vragen. Dat verzoek is als **bijlage B** aan dit rapport gehecht. Gelet op de daarin vervatte specifieke operationele informatie is deze bijlage **geheim**.

Ter uitvoering van dat verzoek is door de Dienst een stuk geproduceerd met de titel "Schriftelijke voorbereiding ter beantwoording van de vragen van de Commissie van Toezicht". Dat stuk is als **bijlage C** aan dit rapport gehecht. Gelet op de daarin vervatte operationele informatie is die bijlage eveneens **geheim**.

De voorzitter van de commissie heeft in de periode van 26 februari 2018 tot en met 2 maart 2018 ten kantore van de Dienst interviews gehouden met het hoofd VDA alsmede een groot aantal medewerkers van alle relevante taakgebieden. De dossiers waarin sprake is geweest van de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen zijn onderzocht.

05 Onderzoeksopdracht

Om een oordeel te kunnen vellen over de rechtmatigheid van de uitoefening van de bevoegdheid tot het inzetten van bijzondere inlichtingenmiddelen zijn de onderzoeksvragen geformuleerd die in de Onderzoeksopdracht (**bijlage A**) zijn opgenomen.

Kort samengevat houdt die onderzoeksopdracht het volgende in. Het verzamelen van informatie is de essentie van een veiligheidsdienst. Dat verzamelen geschiedt om de eigen informatiepositie omtrent zaken en personen op te bouwen en uit te breiden. Niet altijd zal het verzamelen van gegevens uit openbare bron en via derden, die om het verstrekken daarvan gevraagd wordt, afdoende zijn. Onder omstandigheden kan het dan noodzakelijk zijn bijzondere inlichtingenmiddelen in te zetten. Daarbij zal gemakkelijk (diepgaand) kunnen worden binnengedrongen in de persoonlijke levenssfeer van personen. Om te bewaken dat niet lichtvaardig en/of zonder noodzaak daartoe wordt overgegaan is de inzet van de bijzondere inlichtingenmiddelen aan voorwaarden gebonden: toetsing van de noodzaak van inzet door het Hoofd, in sommige gevallen toestemming van de betrokken ministers en schriftelijke vastlegging van de inzet.

De commissie wil in kaart brengen op welke wijze van de bevoegdheid ex de artikelen 7 en 9 Lv VDA gebruik is gemaakt, op welke wijze de grenzen van de inzet worden bewaakt en of mitsdien binnen de grenzen van de wet – en dus rechtmatig – wordt opgetreden door de Dienst.

De onderzoeksperiode betreft de periode van 1 januari 2010 tot 1 januari 2018.

06 Wettelijke regeling

In artikel 2 lid 1 Lv VDA is als doelstelling van VDA geformuleerd:

“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.”

In artikel 3, lid 2 onder a Lv VDA is de zogenaamde A-taak van de Dienst beschreven:

“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 Lv VDA genoemde belangen”.

In artikel 4 lid 1 is bepaald:

“De Dienst verzamelt de in artikel 3, tweede lid, onderdeel a, bedoelde gegevens uit openbare bronnen (...).”

Daarnaast is VDA bevoegd, aldus artikel 4 lid 2 Lv VDA:

“zich daarenboven voor het verzamelen van gegevens te wenden tot een ieder die geacht kan worden in staat te zijn voor de Dienst relevante gegevens te verstrekken”.

In artikel 7 lid 1 Lv VDA is bepaald:

“Onverminderd de bevoegdheid tot gegevensvergaring, bedoeld in artikel 4, is de Dienst bevoegd de navolgende bijzondere inlichtingenmiddelen toe te passen.”

Het gaat dan, zo bepaalt het tweede lid van artikel 7 Lv VDA, kort weergegeven om:

- Observatie van personen en zaken;
- Volgen van personen of zaken;
- Inzet van derden als (undercover)agent;
- Betreden en doorzoeken van plaatsen;
- Openen en onderzoeken van gesloten voorwerpen (brieven, geautomatiseerde bestanden)
- Aftappen telecommunicatie.

De inzet van deze middelen is gebonden aan de voorwaarde dat door het Hoofd van de Dienst, vooraf, is vastgesteld dat de beoogde verzameling van gegevens niet kan plaats vinden op de in artikel 4, eerste, tweede en derde lid Lv VDA bedoelde wijze².

Van de toepassing van een bijzonder inlichtingenmiddel dient in elk concreet geval door het daarbij betrokken personeel een schriftelijk verslag te worden opgemaakt dat terstond aan het Hoofd wordt aangeboden³.

Voor de inzet van een undercover-agent met justitiële antecedenten is voorts toestemming van de ministers nodig. Dat geldt ook voor de bevoegdheid tot betreden en doorzoeken van plaatsen, het openen en onderzoeken van gesloten voorwerpen (brieven, geautomatiseerde bestanden) en het aftappen van telecommunicatie. Afschrift van die toestemming moet bovendien binnen 2 x 24 uur aan de commissie worden gezonden⁴.

In artikel 9 Lv VDA is voorts nog de bevoegdheid gegeven tot inzet van andere dan de in artikel 7 Lv VDA genoemde bijzondere inlichtingenmiddelen. Een dergelijke inzet mag

² Artikel 7 lid 3 Lv VDA

³ Artikel 7 lid 4 Lv VDA

⁴ Artikel 8 lid 1 en lid 2 Lv VDA

slechts plaats vinden met toestemming van de ministers en daarvan dient mededeling te worden gedaan aan de commissie.

07 Aftappen telecommunicatie

Tot de bijzondere inlichtingenmiddelen behoort, zoals hiervoor gemeld, ook het aftappen van telecommunicatie. Over dat onderwerp heeft de commissie reeds gerapporteerd⁵. In dat rapport zijn, voor zover hier van belang, de volgende aanbevelingen gedaan⁶:

1. *Structureer het verzoek tot machtiging conform de aanbevelingen van de voorzitter van 6 januari 2011;*
2. *Neem in het machtigingsformulier niet langer een motivering van de aanvraag tot machtiging op, maar volsta in zoverre met verwijzing naar het verzoek tot machtiging;*
3. *Stel vast een interne leidraad voor de juridisch inhoudelijke toetsing van verzoeken tot machtiging.*

Het nu uitgevoerde onderzoek heeft laten zien dat de Dienst deze aanbevelingen heeft overgenomen. Er is een interne leidraad gemaakt voor het doen van een aanvraag tot het verkrijgen van een machtiging voor interceptie. Tevens is sprake van een leidraad voor interne toetsing van een dergelijke aanvraag. Aanvragen worden, conform de bij genoemde leidraden behorende modellen, altijd gestructureerd opgezet op basis van het navolgende schema:

- Feiten
- Schets van de dreiging
- Noodzaak van inzet van het middel
- Subsidiariteitsbeoordeling
- Proportionaliteitsbeoordeling

Deze werkwijze heeft tot gevolg gehad dat thans beter controleerbaar is op basis van welke informatie de betrokken ministers de machtiging hebben verleend. Bovendien is beter te beoordelen of de Dienst tot een juiste afweging van belangen is gekomen. Binnen de dossieropbouw van de Dienst is tot slot, dankzij deze werkwijze, onmiddellijk herkenbaar dat sprake is geweest van de inzet van dit bijzondere inlichtingenmiddel. Dat komt de controleerbaarheid van een dergelijk dossier ten goede.

⁵ Onderzoeksrapport nr. 2 d.d. 9 mei 2011

⁶ Zie pagina's 10 en 11 van het rapport

Gegeven deze verbeteringen in de werkwijze van de Dienst én het eerder uitgevoerde onderzoek is in het nu uitgevoerde onderzoek slechts steekproefsgewijs onderzocht of de na het eerdere onderzoek afgegeven machtigingen tot interceptie de toets der kritiek kunnen doorstaan. Daarbij is van belang dat het criterium voor beoordeling door de commissie is of rechtmatig van de gegeven bevoegdheid gebruik is gemaakt. Dat betekent dat de commissie gerechtigd en gehouden is tot volledige beoordeling van de gegeven machtigingen en zich dus niet beperkt tot een zogenaamde marginale toetsing. Aldus toetsend is de commissie niet gestuit op onrechtmatigheden bij de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel van het aftappen van telecommunicatie.

08 Inzet bijzondere inlichtingenmiddelen: uitsluitend voor A-taak

De Dienst heeft drie taken⁷.

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

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

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

De bij de omschrijving van de A-taak bedoelde “gegevens” dienen, aldus artikel 4 lid 1 sub a Lv VDA, te worden verzameld uit openbare bronnen. Daarnaast, zo bepaalt artikel 4 lid 2 Lv VDA, is de Dienst gerechtigd zich “voor het verzamelen van gegevens” te wenden tot eenieder die geacht kan worden voor de Dienst relevante gegevens te verstrekken. Het verzamelen van gegevens is, afgaand op de tekst van de landsverordening, aldus uitdrukkelijk geplaatst in de sleutel van de uitoefening van de A-taak. “Onverminderd” die aldus ten behoeve van de uitvoering van de A-taak omschreven bevoegdheid is de Dienst ook gerechtigd tot de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen⁸. Anders dan in Nederland⁹ bevat de Lv VDA derhalve niet een uitdrukkelijke bepaling die inhoudt dat het verzamelen van gegevens slechts mag geschieden bij de uitvoering van de A-taak. Uit het onderling verband tussen de genoemde bepalingen in de Lv VDA volgt echter dat de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen slechts is toegestaan indien het gaat om het verzamelen van gegevens

⁷ Artikel 3 lid 2 sub a, b en c Lv VDA

⁸ Artikel 7 lid aanhef en sub a t/m f

⁹ Artikel 18 Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002

ten behoeve van de A-taak. Voor deze uitleg pleit voorts dat de informatie-inwinning die nodig is voor het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken (B-taak) afzonderlijk in de wet¹⁰ is geregeld en nader is uitgewerkt in het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken¹¹.

Zoals gezegd mogen ter uitvoering van de zogenaamde A-taak gegevens worden verzameld over personen en organisaties die “aanleiding geven tot het ernstige vermoeden” dat zij een gevaar vormen voor de ingevolge artikel 2 Lv VDA te beschermen belangen. Het aldus gegeven criterium brengt mee dat de feiten en omstandigheden waarop het vermoeden gebaseerd is een zodanig gewicht moeten hebben dat deze de kwalificatie “ernstig” kunnen schragen.

In de praktijk betekent dit dat regelmatig weliswaar sprake is van aanwijzingen van gevaar als bedoeld, maar dat die aanwijzingen de kwalificatie van ernstig vermoeden niet ondersteunen. Bij gebreke van ernstig vermoeden is de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen niet toegestaan.

Doel

Het verwerven van informatie bij de uitoefening van de A-taak heeft telkens tot doel de verantwoordelijke instanties tijdig te kunnen waarschuwen voor mogelijke bedreiging van de in artikel 2 lid 1 Lv VDA genoemde belangen. Die instanties dienen daartoe de nodige informatie te ontvangen¹². Slechts indien de betrokken instanties die informatie hebben verkregen zullen deze immers in staat zijn de benodigde activiteiten te ondernemen ter bescherming van de betrokken belangen¹³.

Alle beslissingen van VDA inzake de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen zullen tegen de nu geschetste achtergrond (reikwijdte inzet bijzondere inlichtingenmiddelen, duiding en doel A-taak) moeten worden beoordeeld.

09 Toetsingskader

De rechtmatigheid van de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen dient beoordeeld te worden op basis van de wet- en regelgeving van Aruba. Daarnaast is echter van belang het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) dat ook in Aruba rechtstreeks toepasselijk is. Uitoefening van de bevoegdheden die onderwerp van dit rapport vormen (maar ook vrijwel iedere overige bevoegdheid van VDA)

¹⁰ Artikel 15 t/m 18 Lv VDA

¹¹ AB 2006 no. 14

¹² Memorie van Toelichting Lv VDA, p. 39

¹³ Zie hierover ook rapport nr. 4 van de commissie, pagina 7

levert op of kan gemakkelijk opleveren een schending van de persoonlijke levenssfeer van personen. Artikel 8 EVRM bepaalt in dat verband:

- 1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.*
- 2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.*

De inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen is aan te merken als een inmenging in de uitoefening van het door artikel 8 EVRM beschermde recht. Die inmenging geschiedt in voorkomend geval door de Dienst, derhalve het Land en daarmee het “openbaar gezag” als bedoeld in lid 2 van artikel 8 EVRM. Die inmenging is slechts gerechtvaardigd indien deze “noodzakelijk” is. In de memorie van toelichting op de Lv VDA¹⁴ wordt onderkend dat de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer. Om die reden is, aldus de memorie van toelichting op artikel 7 Lv VDA, het gebruik van de bijzondere inlichtingenmiddelen gebonden aan “bepaalde, in de leden van dit en het volgende artikel nauwkeurig omschreven, voorwaarden dan wel voorschriften”.

Vertaald naar de praktijk betekent dit dat bijzondere inlichtingenmiddelen slechts kunnen worden ingezet indien de feiten de conclusie rechtvaardigen dat sprake is van een bedreiging van de te beschermen belangen (zie artikel 2 lid 1 Lv VDA), dat de noodzaak bestaat daarover inlichtingen te verzamelen, dat met de inzet van gewone inlichtingenmiddelen redelijkerwijs niet kan worden volstaan (subsidiariteitstoets) en de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel in kwestie in redelijke verhouding staat tot het doel/belang van de operatie ten behoeve waarvan de inzet plaats vindt (proportionaliteitstoets).

Zoals hiervoor bij de bespreking van het bijzondere inlichtingenmiddel aftappen van telecommunicatie reeds werd vermeld is de commissie gehouden tot volle toetsing van de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen.

Tegen deze achtergrond en op basis van die toetsing wordt hierna verder geoordeeld over de bij het onderzoek aangetroffen feiten.

¹⁴ MvT, p. 31

10 Feitelijke inzet

Het arsenaal aan bijzondere inlichtingenmiddelen is ruim¹⁵. Het onderzoek heeft zich gericht op een beperkt deel van die middelen, te weten het aftappen van telecommunicatie, observeren/volgen, (mogelijke) inzet van een agent en het gebruik van de IMSI-catcher.

Het aftappen van telecommunicatie is hiervoor al besproken. De overige genoemde middelen zullen hierna aan de orde worden gesteld.

11 Observeren en volgen

De terminologie

Als bijzondere inlichtingenmiddelen merkt de Lv VDA, voor zover hier van belang, aan “het observeren van natuurlijke personen of van zaken” en “het volgen van natuurlijke personen of van zaken”¹⁶. Een nadere, grens aanduidende, omschrijving van deze begrippen ontbreekt: noch in de landsverordening zelf noch in de memorie van toelichting daarop wordt deze aangetroffen. Wel wordt daarin stil gestaan bij de statische¹⁷ en dynamische¹⁸ observatie als verschijningsvorm van het “observeren”, maar die nadere begripsomschrijving biedt geen houvast bij de beantwoording van de vraag welke observatie- en/of volgacties wel en welke niet toelaatbaar zijn. Het “bijzondere” van de inlichtingenmiddelen observeren en volgen, zo formuleert de memorie van toelichting, “is in de eerste plaats hierin gelegen dat gebruikmaking van deze middelen leidt of kan leiden tot een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de personen op wie zij gericht zijn, in het bijzonder indien het redelijk is om aan te nemen dat de betrokken burgers terzake een privacy-verwachting mogen koesteren.” Uit deze toelichting blijkt dat interpretatie van de begrippen “observeren” en “volgen” moet geschieden tegen de achtergrond van de daardoor veroorzaakte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

De Lv VDA is mede geënt op de Nederlandse Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002. Die wet kent eveneens het observeren en volgen als bijzonder inlichtingenmiddel. In de memorie van toelichting op die wet wordt evenmin een nadere, grens aanduidende, invulling gegeven aan beide begrippen.

In het strafrecht is wel sprake van grensafbakening. In artikel 177I Wetboek van Strafvordering van Aruba is aan de officier van justitie de bevoegdheid gegeven een bevel tot

¹⁵ Waarmee overigens niet gezegd wordt dat de wettelijke regeling thans toereikend is.

¹⁶ Artikel 7 lid 1, aanhef en sub a en b

¹⁷ Statische observatie van personen of zaken vindt plaats vanuit een min of meer vast waarnemingspunt

¹⁸ Dynamische observatie van personen vindt plaats door actief volgen en daarbij gadeslaan van personen

“planmatige observatie” van een persoon af te geven. Dat is vergelijkbaar met de in Nederland bestaande bevoegdheid stelselmatig een persoon te volgen of stelselmatig diens aanwezigheid of gedrag waar te nemen¹⁹. Onder planmatig of stelselmatig observeren wordt verstaan het verkrijgen van een min of meer volledig beeld van iemands privéleven²⁰. Voor de observatie van personen die het stadium van de stelselmatigheid niet bereikt geldt, in strafvorderlijk kader, dat deze hetzij niet als een inbreuk op het privéleven wordt gezien hetzij gedekt is onder de algemene taakopdracht van de politie. Voor het observeren van zaken is in het strafrecht geen regeling gegeven omdat de observatie daarvan over het algemeen een zodanig geringe inbreuk oplevert op de persoonlijke levenssfeer van (een mogelijk) betrokkene dat een bijzondere bevoegdheid om een dergelijke observatie toe te staan niet nodig is. Uitzondering leiden zaken die zodanig aan de betrokkene verbonden zijn dat waarneming daarvan noodzakelijkerwijs ook leidt tot waarneming van diens privéleven. Indien een dergelijke observatie het stadium van de stelselmatigheid bereikt is in feite sprake van stelselmatige observatie van een persoon, voor welke situatie de bijzondere bevoegdheidsregeling (bevel officier van justitie) geldt.

Vanuit strafvorderlijk oogpunt bekeken is de situatie dus deze dat slechts die observatie van personen en aan deze verbonden zaken die beoogt een min of meer compleet beeld te krijgen van iemands privéleven is aangemerkt als een opsporingsmethode waarvoor een bijzondere bevoegdheidsregeling noodzakelijk is. Observaties die niet een dergelijk karakter hebben zijn niet onderworpen aan een specifieke strafvorderlijk bevoegdheidsregeling.

De aard van het inlichtingenwerk van de Dienst brengt mee dat het niet voor de hand ligt dat aan de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel van de observatie strengere eisen worden gesteld dan aan het strafvorderlijke opsporingsmiddel van de observatie.

De bevoegdheidsregeling

Het derde lid van artikel 7 Lv VDA bepaalt dat de bijzondere inlichtingenmiddelen van observatie en volgen uitsluitend worden ingezet indien door het Hoofd is vastgesteld dat de beoogde verzameling van gegevens niet kan plaats vinden op de in artikel 4, eerste, tweede en derde lid Lv VDA beschreven wijze. Dat is de algemene, “gewone”, bevoegdheid tot gegevensvergaring, te weten uit openbare bron en, op verzoek, aan de Dienst verstrekte informatie. Onder openbare bron wordt in het algemeen verstaan dat de plaats waar de (gezochte) gegevens aanwezig zijn behoort tot het publiek domein, derhalve voor eenieder toegankelijk is. Het kan dan gaan om gegevens die via internet te achterhalen zijn, maar ook om de feitelijke verkeerssituatie op een, voor het publiek toegankelijke, plaats.

¹⁹ Artikel 126g Wetboek van Strafvordering Nederland

²⁰ Zie HR 26 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN0004 en de memorie van toelichting op artikel 126g Sv NL, Kamerstukken II, 1996-1997, 25403, nr. 3, p. 26 en 27

De duiding

Het voorgaande in onderling verband bezien brengt de commissie tot de conclusie dat het observeren en volgen van personen of zaken pas is aan te merken als een bijzonder inlichtingenmiddel in de zin van artikel 7 lid 1 onder a en b Lv VDA indien sprake is van de situatie dat het observeren en/of volgen leidt tot een min of meer compleet beeld van de betrokkene of met deze verbonden zaken. Dat betekent dat een vaststelling door het Hoofd als bedoeld in artikel 7 lid 3 Lv VDA slechts is vereist indien van een dergelijke observatie- of volgactie sprake is.

Het doen van observaties omtrent personen en zaken behoort, zolang het niet gaat om het verkrijgen van een min of meer compleet beeld van betrokkene en/of met deze verbonden zaken, tot de werkzaamheden die in de gewone bevoegdheidstoedeling aan de dienst van artikel 4 Lv VDA hun legitimatie vinden.

De feiten

Het dossieronderzoek heeft een keur aan door de Dienst verrichte waarnemingen opgeleverd.

a.

Veel voorkomend zijn de zogenaamde “spotchecks”. Dat zijn waarnemingen van een of meer medewerkers van de Dienst omtrent een bepaalde plaats, bijvoorbeeld het woonhuis van een target. De waarnemingen worden gedaan vanaf de openbare weg en zien op aspecten als toegankelijkheid van de woning, de wegensituatie ter plaatse, aan- of afwezigheid van beveiligingscamera’s en/of beveiligingspersoneel, verlichting, belendende panden en dergelijke.

b.

Eveneens veel voorkomend zijn waarnemingen vanaf de openbare weg gedurende een korte spanne tijds door een of meerdere medewerkers van de Dienst van voertuigen die zich op een bepaalde plaats bevinden, de aanwezigheid van het target op een bepaalde plaats, de personen met wie het target contact legt en dergelijke. Minder vaak, maar regelmatig komt ook voor het gedurende korte spanne tijds volgen van een persoon. Het kan dan gaan om geplande waarnemingen, maar ook om toevallige.

c.

De derde categorie is die van de langdurige waarnemingen gericht op een bepaalde persoon of zaak dan wel het langdurig volgen van een persoon.

Hierna wordt nader ingegaan op de bevindingen van de commissie met betrekking tot deze drie categorieën. Voor een goed begrip van de werkzaamheden van de Dienst en daarmee de beoordeling op (on)rechtmatigheid van het optreden wordt echter eerst nog stilgestaan bij de wijze waarop de Dienst invulling geeft aan de inzet van de nu besproken bijzondere inlichtingenmiddelen observeren en volgen.

De interne procedure

De Dienst kent een interne leidraad voor de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel observeren en volgen. Die leidraad neemt tot uitgangspunt dát sprake is van observeren en volgen als bijzonder inlichtingenmiddel. De leidraad biedt daarmee geen houvast voor de vraag wannéér observeren en volgen moet worden aangemerkt als bijzonder inlichtingenmiddel. Dat de leidraad op dat punt wordt aangevuld is echter buitengewoon wenselijk. Zoals hiervoor reeds werd toegelicht is niet iedere observatie- of volgactiviteit te kwalificeren als de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel. Het bevordert intern de duidelijkheid over de grens tussen de activiteiten die niet en die wel als bijzonder inlichtingenmiddel moeten worden aangemerkt indien de leidraad daaraan aandacht besteedt²¹.

De leidraad biedt een complete verzameling van interne documenten die nodig zijn om te komen tot een, intern en extern verantwoorde, inzet van de nu besproken bijzondere inlichtingenmiddelen. Daaronder bevindt zich een model voor het verkrijgen van toestemming van het Hoofd van de Dienst voor een observatie- of volgactie. Het is goed hierbij te bedenken dat het Hoofd in voorkomend geval niet voor een andere afweging staat dan de minister(s) bij het geven van een machtiging tot het aftappen van telecommunicatie. Dat betekent dat door het Hoofd moet worden beoordeeld of de feiten het vermoeden van het bestaan van een dreiging rechtvaardigen, of de inzet van het middel noodzakelijk is, of de gewone gegevensvergaring niet kan volstaan en of nut en noodzaak van verder onderzoek opwegen tegen de inbreuk die op de privacy van betrokkene(n) wordt gemaakt. Gegeven de voordelen (zuivere afweging, betere controleerbaarheid) van de hiervoor beschreven praktijk inzake de tapmachtiging verdient het aanbeveling het machtigingsverzoek²² in te richten volgens het model dat in gebruik is bij de tapmachtigingen²³.

De rapportage

Het observeren en volgen is op diverse wijzen intern vastgelegd. Regelmatig is sprake van een “Informatierapport” waarin waarnemingen zijn vastgelegd. Het gaat dan veelal om de reeds genoemde spotchecks, maar ook om waarnemingen van het target en hen die contact hebben met het target. In deze rapporten worden de termen “observeren” en “volgen” vaak gebruikt. Ook zijn aangetroffen “observatierapporten” en “Observatie- en volgrapporten”. Veelal bevatten die niet meer dan waarnemingen die ook in de hiervoor genoemde informatierapporten zijn vastgelegd. Soms is daarin echter sprake van waarnemingen van het target gedurende geruime tijd. Ook in deze rapporten worden de termen “observeren” en “volgen” frequent gebruikt.

²¹ Zie hierna aanbeveling 1

²² Strikt genomen is niet een “machtiging” van het Hoofd vereist, maar een “Vaststelling”; zie de tekst van artikel 7 lid 3 Lv VDA

²³ Zie hierna aanbeveling 2

Hiervoor is geconcludeerd dat de in de wet gebruikte woorden “observeren” en “volgen” zien op het verkrijgen van een min of meer compleet beeld van iemands persoonlijke levenssfeer. Voor de interne duidelijkheid en de externe controleerbaarheid is het van belang dat de door de Dienst gebruikte terminologie daarbij aansluit. Op die manier wordt de Dienst intern gedwongen zich bij het gebruik van die termen rekenschap te geven van de lading ervan en dus te beoordelen of daadwerkelijk sprake is van de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel. Bovendien wordt de externe controleerbaarheid vergroot omdat snel duidelijk is welke acties de Dienst zelf aanmerkt als bijzonder inlichtingenmiddel met als gevolg dat in ieder geval ten aanzien van die categorie gevallen efficiënter kan worden gecontroleerd op de rechtmatigheid van de inzet ervan. Ook de categorie van de door de Dienst zelf niet als bijzonder inlichtingenmiddel aangemerkte gevallen wordt op die manier sneller in kaart gebracht zodat ook de controle op die categorie efficiënter kan zijn.

De toestemming van het Hoofd van de Dienst

De inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel observeren en volgen is gebonden aan de voorwaarde dat door het Hoofd van de Dienst, vooraf, is vastgesteld dat de beoogde verzameling van gegevens niet kan plaats vinden op de in artikel 4, eerste, tweede en derde lid Lv VDA bedoelde wijze. De praktijk laat zien dat een dergelijke vaststelling pleegt te worden gedaan doordat het Hoofd van de Dienst “toestemming” verleent voor de actie in kwestie²⁴. De commissie spreekt in dit verband daarom verder over de toestemming van het Hoofd (van de Dienst). Voor goede controleerbaarheid is noodzakelijk dat het dossier een eenduidige en onmiskenbaar op die inzet betrekking hebbende toestemming bevat.

Daarvan is geen sprake. De toestemming figureert in allerlei verschijningsvormen. In operationele plannen wordt regelmatig als middel ter uitvoering daarvan gesproken over observeren en volgen. Dergelijke plannen plegen door het Hoofd voor akkoord te worden getekend, maar op het moment van ondertekening is van een concrete observatie- of volgactie over het algemeen nog geen sprake. Indien een dergelijke actie later noodzakelijk blijkt kan de algemene instemming van het Hoofd met het operationele plan bezwaarlijk worden aangemerkt als instemming met die actie nu een subsidiariteits- en proportionaliteitstoets ten tijde van het instemmen met het operationeel plan nog niet kon worden gemaakt. Toestemming voor concrete acties wordt soms aangetroffen in een door het Hoofd voor akkoord getekend concreet plan van aanpak. Soms is sprake van een door hem voor akkoord getekend observatie-en volgverzoek. Soms is in het bij iedere dossier behorende “correspondentieblad” een aantekening te vinden waarin de toestemming van het Hoofd is vervat. Soms ook is sprake van een intern memo of een interne e-mail waarin de toestemming is vastgelegd. Tijdens de met medewerkers van de Dienst gehouden interviews is voorts gebleken dat soms mondeling toestemming was verleend, maar dat verzuimd was deze in het dossier vast te leggen. Deze schets van de situatie maakt duidelijk dat nadere structurering van de vastlegging in het dossier van de verleende toestemming noodzakelijk is²⁵.

²⁴ Zie daarover reeds voetnoot 22

²⁵ Zie aanbeveling 3

De motivering

Waar de toestemming van het Hoofd met betrekking tot een concrete actie in het dossier is terug te vinden geldt dat die enkele vastlegging niet volstaat. Hiervoor is al vermeld dat door het Hoofd moet worden beoordeeld of de feiten het vermoeden van het bestaan van een dreiging rechtvaardigen, of de inzet van het middel noodzakelijk is, of de gewone gegevensvergaring niet kan volstaan en of nut en noodzaak van verder onderzoek opwegen tegen de inbreuk die op de privacy van betrokkene(n) wordt gemaakt. Slechts in een beperkt aantal gevallen werd een dergelijke motivering aangetroffen. Het ging dan om situaties waarin een uitdrukkelijk en op een concrete actie toegespitst verzoek tot observeren en/of volgen aan het Hoofd was voorgelegd. In veel gevallen is echter volstaan met de enkele toestemmingsverklaring van het hoofd zonder dat een deugdelijke motivering daarvoor is bijgevoegd. Bij deze constatering past de aanbeveling niet slechts het model voor het verzoek tot het verkrijgen van een machtiging aan te passen (hiervoor, aanbeveling 2), maar ook het model voor het verlenen van toestemming²⁶.

De toetsing

Met inachtneming van wat hiervoor is opgemerkt zijn de dossiers van de Dienst onderzocht. De zogenaamde spotchecks en korte waarnemingen van personen of zaken merkt de commissie niet aan als observeren of volgen in de zin der wet. Daarvoor was geen toestemming van het Hoofd ingevolge artikel 7 lid 3 Lv VDA nodig. In zoverre was dus van de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel telkens geen sprake. Waar die toestemming ontbrak²⁷ kan dat ontbreken ervan derhalve niet als onrechtmatig worden aangemerkt.

In situaties waarin een min of meer compleet beeld werd verkregen van de persoonlijke levenssfeer van het target waren toestemming van het Hoofd en een kenbare, deugdelijke, motivering van die toestemming noodzakelijk.

Over het algemeen bleken zowel toestemming als motivering aanwezig. In één geval heeft zich de situatie voorgedaan dat in een periode van drie maanden vijfmaal waarnemingen (ieder voor zich van beperkte duur) zijn gedaan op het target. De opeenvolging van acties binnen betrekkelijk korte tijd heeft echter kennelijk tot doel gehad een min of meer compleet beeld te krijgen van de persoonlijke levenssfeer van verdachte en die verschillende acties moeten daarom als één geheel worden gezien. Een op deze specifieke observatie- en volgactie betrekking hebbende toestemmingsverklaring ontbreekt in het dossier. Uit dat dossier blijkt nog wel het volgende. Het ging om een lang lopend onderzoek naar het target in kwestie. Na een periode van relatieve rust in dat onderzoek kwam target op zeker moment weer in beeld. Het hoofd heeft toen uitdrukkelijk, schriftelijk, ingestemd met het opnieuw en intensief oppakken van het onderzoek. Uit gesprekken met medewerkers van de dienst en, op verzoek van de voorzitter op dit punt opgemaakte, nadere rapportage van de dienst kan worden

²⁶ Zie hierna aanbeveling 4

²⁷ Vaak is overigens wel degelijk sprake van toestemming, maar die heeft in de visie van de commissie slechts interne operationele betekenis.

afgeleid dat het Hoofd voortdurend op de hoogte is gehouden van het verloop van het onderzoek, derhalve ook van de ondernomen observatie- en volgactie(s). Tegen die acties is door het Hoofd geen bezwaar gemaakt, hetgeen de medewerkers, mede gelet op de schriftelijke instemming van het Hoofd met het opnieuw intensief oppakken van het onderzoek, hebben opgevat als een fiat daarmee door te gaan. De geschetste gang van zaken is onwenselijk omdat het dossier, als gevolg daarvan, niet een op de specifieke observatie- en volgacties toegesneden schriftelijke toestemming van het Hoofd bevat. Controle op wetsconform handelen wordt daardoor bemoeilijkt. Uiteindelijk de balans opmakend moet echter worden vastgesteld dat materieel gezien voldoende aannemelijk is dat het Hoofd, in het bijzonder door het feit dat deze voortdurend op de hoogte is gehouden, ook voor de nu besproken observatie- en volgacties, impliciet, toestemming heeft verleend. Van onrechtmatig handelen is dus geen sprake, van onduidelijke dossieropbouw op dit punt wel.

Situaties waarin sprake is van meerdere observatie- en volgacties binnen een korte periode, komen overigens vaker voor. Ter vergelijking dient een andere zaak waarin het target eveneens binnen korte periode meerdere malen is geobserveerd en gevolgd, maar waarin voor die acties uitdrukkelijk, onmiddellijk kenbaar uit het dossier, toestemming door het Hoofd is gegeven. Die toestemming was in het operationele plan gemotiveerd. Juist het stelselmatige karakter van het observeren en volgen maakte dat de diverse incidentele waarnemingen “promoveerden” tot een observatie- of volgactie in de zin der wet en dus tot bijzonder inlichtingenmiddel. De toestemming van het hoofd in dit dossier was duidelijk vastgelegd.

Social media

Een moderne loot aan de stam van het observeren en/of volgen is de recherche via social media zoals Facebook, Instagram, Twitter en LinkedIn. Via die media, maar ook overigens via internet, is het mogelijk een persoon zodanig intensief te volgen dat een min of meer compleet beeld van diens persoonlijke levenssfeer wordt verkregen. Ook deze vorm van observatie is daarom aan te merken als een bijzonder inlichtingenmiddel, voor de inzet waarvan toestemming van het Hoofd noodzakelijk is.

Ten tijde van de invoering van de Lv VDA is aan deze vorm van observatie/volgen nog niet gedacht. Het doet daarom gewrongen aan die desondanks alsnog te schuiven onder de door de wet gebruikte termen observeren en volgen. Veeleer is sprake van een nieuw bijzonder inlichtingenmiddel dat nog niet in de wet is geregeld. Het verdient aanbeveling deze vorm van inlichtingenvergaring alsnog zo spoedig mogelijk in de wet op te nemen²⁸. Van onrechtmatigheden is overigens op dit onderdeel niet gebleken.

²⁸ Zie hierna aanbeveling nummer 8

12 De inzet van een agent

Algemeen

De Dienst kent contacten, informanten en agenten. Allen zijn verenigd onder de noemer van “bron”. In de interne handleiding van de Dienst worden contacten omschreven als personen die uit hoofde van hun functie bepaalde informatie kunnen verschaffen, informanten als personen die toegang hebben tot een bepaalde informatiebron en daarvan gebruik maken om op heimelijke wijze informatie te verschaffen aan de Dienst en agenten als personen die door de Dienst worden aangestuurd om specifieke informatie te verwerven. Het contact met contacten en informanten valt onder het reguliere, door artikel 4 Lv VDA bestreken en gelegitimeerde, inlichtingenwerk. Dat werk valt buiten het bestek van het onderzoek van de commissie en zal daarom hierna nog slechts zijdelings belicht worden.

Het begrip “agent”

Het onderzoek van de commissie richt zich op de bron die kan worden aangemerkt als agent, zijnde de gebruikelijke benaming voor wie voldoet aan het wettelijk criterium dat als volgt luidt:

“de inzet van personen, niet-zijnde personeel, 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”. (artikel 7 lid 1 en sub c Lv VDA).

In de memorie van toelichting wordt de volgende omschrijving gegeven van de inzet van agenten:

“Dit zijn natuurlijke personen die doelbewust worden aangeworven en vervolgens ingezet om voor de VDA gegevens te verzamelen. (...) De taak van een agent van de VDA is primair om jegens een persoon of in een organisatie, die de aandacht van deze dienst heeft, een informatiepositie te verwerven. De inzet van een dergelijke persoon geschiedt onder verantwoordelijkheid en instructie van het Hoofd”.

De door de Dienst intern gehanteerde beschrijving is onder het kopje “Algemeen” reeds genoemd.

De conclusie uit wetsgeschiedenis en interne taakomschrijving van de Dienst is dan ook dat van een agent sprake is indien een natuurlijke persoon door de Dienst wordt aangestuurd en actief op zoek gaat naar informatie.

De relevante vragen

De Dienst heeft een aantal personen formeel aangemerkt als agent. Dat betekent dat de Dienst op basis van intern uitgevoerd onderzoek en op basis van een afweging van alle betrokken belangen van oordeel is dat de persoon in kwestie als zodanig inzetbaar is. Die beoordeling wordt vastgelegd in een rapport (het zogenaamde nul-rapport). Deze afweging en beoordeling

is aan de Dienst. Het toestemmingsvereiste ziet niet daarop. Dat ziet slechts op de inzet van een agent.

Het onderzoek van de commissie heeft zich in dit verband gericht op twee vragen:

- a. Is de inzet van door de Dienst als zodanig aangemerkte agenten rechtmatig geweest;
- b. Is sprake geweest van de inzet van personen die door de Dienst niet als agent zijn aangemerkt, maar wier activiteit feitelijk wel degelijk moet worden aangemerkt als die van een agent.

Justitiële antecedenten

Een bijzondere categorie agenten wordt gevormd door personen die justitiële antecedenten hebben. De wet laat inzet van dergelijke personen als agent toe, maar eist dan wel voorafgaande toestemming van de ministers. Bovendien moet van een dergelijke inzet mededeling worden gedaan aan de commissie (artikel 8 lid 1, tweede volzin Lv VDA). Van het inzetten als agent van personen met justitiële antecedenten zonder te voldoen aan deze notificatieplicht is niet gebleken.

Inzet agenten

Voor de inzet van een agent geldt dat, als gebruikelijk bij de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel, de afweging moet worden gemaakt of de feiten het vermoeden van het bestaan van een dreiging rechtvaardigen, of de inzet van het middel noodzakelijk is, of de gewone gegevensvergaring niet kan volstaan en of nut en noodzaak van de inzet van een agent opwegen tegen de inbreuk die op de privacy van betrokkene(n) wordt gemaakt. Gelijk bij het bijzondere inlichtingenmiddel van observeren en volgen werd opgemerkt verdient het aanbeveling bij het al dan niet doen van een voorstel tot inzet van een agent als leidraad te hanteren het, aan dit bijzonder inlichtingenmiddel aangepaste, machtigingsverzoek aftappen telecommunicatie²⁹.

Voor de inzet van agenten is toestemming van het Hoofd noodzakelijk (artikel 8 lid 1, eerste volzin Lv VDA). Bij het onderzoek is de commissie niet gestuit op gevallen van inzet van een door de Dienst zelf als agent aangemerkte persoon zonder dat daarvoor toestemming was verleend. Evenmin is gebleken dat bij die inzet sprake is geweest van een onjuiste en (omdat de commissie vol toetst) daardoor onrechtmatige afweging van belangen. Vraag a kan dus ontkennend worden beantwoord.

Gebleken is dat de Dienst in een aantal situaties gebruik maakt van bronnen die door de Dienst zelf als informanten worden aangeduid én welk gebruik langdurig en intensief is. De commissie heeft zich afgevraagd of de betrokken bron(nen) door dat intensieve gebruik als bron, puur feitelijk bezien, niet op zeker moment van kleur is (zijn) verschoten: van informant naar agent. Indien het antwoord op die vraag bevestigend luidt moet ervan worden uitgegaan

²⁹ Zie hierna aanbeveling 5

dat sprake is geweest van de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel “agent” en wordt van belang of het Hoofd daarvoor telkens toestemming heeft gegeven.

De wetsgeschiedenis gebruikt, zo is hiervoor opgenomen, ter omschrijving van het begrip agent het woord “instructie”. Intern hanteert de Dienst, het bij de term “instructie” passende begrip “aansturing”. Onder “aansturing” wordt, zo is uit de gehouden interviews gebleken, niet slechts verstaan het regelmatig of voortdurend contact onderhouden met de bron, maar, in het bijzonder, het geven van specifieke opdrachten aan deze en/of het doen van specifieke verzoeken. Dit komt erop neer dat intern pas sprake is van agentenwerk (en niet regulier inlichtingenwerk met/van een informant) indien de Dienst de persoon in kwestie specifieke instructies geeft om, op basis van de informatiepositie van de betrokkene, bepaalde inlichtingen te verwerven en door te geven aan de Dienst. Het komt de commissie voor dat die interpretatie van het begrip “agent” en daarmee van de personen die omschreven zijn in artikel 7 lid 1 sub c Lv VDA juist is.

Het onderzoek heeft laten zien dat aan informanten met wie in de loop der jaren en al dan niet gedurende bepaalde periodes daarin intensief contact heeft bestaan nimmer expliciet of impliciet een specifiek inlichtingenverzoek is gedaan laat staan een specifieke inlichtingenopdracht is verstrekt. Wel is het zo dat aan de contacten met deze informanten altijd ten grondslag ligt de algemene wens van de Dienst en het daarop gebaseerde algemene verzoek aan de informant van hem/haar die inlichtingen te verkrijgen die van belang kunnen zijn voor het onderzoek dat de Dienst uitvoert. Zolang geen sprake is van specifieke verzoeken/opdrachten is die algemene wens en dat algemene verzoek echter ontoereikend om te oordelen dat de informant feitelijk is gepromoveerd tot agent. Dat geldt ook bij langdurige contacten.

Ook vraag b wordt dus ontkennend beantwoord.

Nu de vragen a en b ontkennend zijn beantwoord geldt dat van de onrechtmatige inzet van een agent niet is gebleken.

13 De IMSI-catcher

De inzet

Een van de middelen die inlichtingen-, veiligheids- en politiediensten ten dienste staan is de zogenaamde IMSI-catcher (International Mobile Subscriber Identity-catcher). De IMSI-catcher is een technisch hulpmiddel dat gegevens van mobiel telefoonverkeer scant. Onder scannen wordt in dit verband verstaan: het met daartoe geschikte apparatuur automatisch en herhaald systematisch aftasten van een bepaalde frequentieband met als doel informatie te verzamelen met betrekking tot een bepaald nummer in een bepaald gebied. Als de IMSI-catcher actief is verloopt de communicatie van alle gsm-telefoons die in een bepaald gebied stand by staan via dit apparaat. De IMSI-catcher neemt feitelijk de functie over van een naburige zendmast, scant alle frequenties van de aanbieders van een openbaar (mobiel)

communicatienetwerk of -dienst en registreert op dat moment de IMSI- en IMEI-nummers van alle mobiele telefoons die zich aanmelden bij deze (sterkere) zendmast.

In een van de recentere onderzoeken heeft de Dienst gebruik gemaakt van de IMSI-catcher. Het betrof een onderzoek van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) in Nederland, maar op Arubaans grondgebied en in volledige samenwerking met de Dienst. De inzet heeft plaats gevonden op één bepaalde locatie gedurende een periode van ongeveer anderhalf uur. Voor die inzet is, zo is uit de gehouden interviews gebleken, mondeling toestemming verleend door het Hoofd én de betrokken ministers. Voor het ter beschikking stellen van de resultaten aan de AIVD is door de minister van algemene zaken (mede namens de overige betrokken ministers) een schriftelijke machtiging verleend, zoals artikel 11 lid 1 Lv VDA eist.

Bijzonder inlichtingenmiddel?

De inzet van de IMSI-catcher is in artikel 7 Lv VDA niet uitdrukkelijk aangemerkt als een bijzonder inlichtingenmiddel. Dat plaatst de commissie voor de volgende vragen:

- a. Is de inzet van de IMSI-catcher aan te merken als het gebruik maken van een van de in artikel 4 Lv VDA vastgelegde gewone vormen van gegevensverzameling.
- b. Zo nee, is de inzet van de IMSI-catcher dan aan te merken als “het met een technisch hulpmiddel aftappen, opnemen en af luisteren van gesprekken, telecommunicatie of geautomatiseerde gegevensoverdracht” (artikel 7 lid 1 sub f Lv VDA);
- c. Zo nee, is die inzet dan aan te merken als een niet in de wet geregeld bijzonder inlichtingenmiddel waarvoor vervolgens de weg van artikel 9 lid 2 Lv VDA dient te worden bewandeld, te weten indiening van een ontwerp-landsverordening tot regeling ervan bij de Staten.

Ad a

Artikel 4 Lv VDA bepaalt dat VDA gegevens verzamelt uit openbare bron en uit door derden verstrekte informatie, welke informatie door die derden op verzoek van VDA aan de Dienst is verstrekt. De IMSI-catcher is niet een openbare bron en de te achterhalen telefoongegevens zijn niet op verzoek van de Dienst door een derde verstrekt, maar juist beschikbaar gekomen ten gevolge van de inzet van de IMSI-catcher. Niet uit te sluiten is overigens dat de verlangde gegevens via een informatieverzoek aan derden verkregen hadden kunnen worden, maar dat is niet van belang. In de onderhavige zaak is ervoor gekozen die weg niet te bewandelen en daarvoor waren goede gronden, daaronder begrepen de overweging dat mogelijke derden wellicht onvoldoende betrouwbaar waren en het nog maar geheel de vraag was of eventueel benaderde derden wel bereid en in staat waren of gesteld werden de gevraagde informatie te verschaffen. Vraag a wordt daarom ontkennend beantwoord.

Ad b

De in artikel 7 lid 1 sub f Lv VDA neergelegde hoofdbevoegdheid is die tot kennisname van de inhoud van, kort gezegd, communicatie. Om tot uitoefening van die hoofdbevoegdheid te kunnen komen is het soms nodig gebruik te maken van technische hulpmiddelen teneinde in het bezit te komen van het nummer of het technische kenmerk waarop een interceptie gepleegd moet worden. Dat speelt vooral indien het nummer of technisch kenmerk niet op andere wijze is te achterhalen. De IMSI-catcher is een dergelijk technisch hulpmiddel. Het gebruik van dat of een dergelijk technisch hulpmiddel is in artikel 7 lid 1 sub f Lv VDA niet voorzien. Het gebruik van de IMSI-catcher kan daarom niet worden aangemerkt als een onder dat artikel begrepen bijzonder inlichtingenmiddel. Verdedigbaar zou nog kunnen zijn dat de bevoegdheid telecommunicatieverkeer af te luisteren vooronderstelt de bevoegdheid die informatie te verwerven omtrent nummers of technische kenmerken van dat verkeer die nodig zijn om tot af luisteren te kunnen overgaan, maar een dergelijke interpretatie van de Lv VDA laat de tekst ervan niet toe en roept als nieuw probleem in het leven de vraag welke middelen als ondersteunende bevoegdheid moeten worden aangemerkt en/of toelaatbaar zijn. Ook vraag b wordt daarom ontkennend beantwoord.

Ad c

In de onderhavige zaak ging het erom te achterhalen of telefoontoestellen van bepaalde targets konden worden geïdentificeerd alsmede de toestellen die met dat van de targets contact maakten. De “bijvangst” zou bestaan uit toestellen van alle derden die toevallig op de desbetreffende locatie aanwezig waren. Ontegenzeggelijk werd aldus inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van allen wier telefoontoestel als gevolg van de inzet van de IMSI-catcher kon worden geïdentificeerd. Afhankelijk van die inzet (duur, aantal betrokkenen) kan een dergelijke inbreuk groter of kleiner zijn. Dat maakt dat telkens een afweging nodig zal zijn zoals deze ook gemaakt wordt bij het al dan niet aanvragen van een machtiging tot verkrijgen van een machtiging tot het aftappen van gegevensverkeer.

Bij de Dienst is, zo is gebleken tijdens het onderzoek, intern niettemin de inschatting gemaakt dat van de inzet van een dergelijk middel geen sprake was. Daarbij is de vergelijking getrokken met het verkrijgen van verkeersgegevens van providers. Dat zijn de gegevens van een bepaald telefoonnummer die laten zien op welk tijdstip, hoe lang en met welk nummer dat bepaalde telefoonnummer contact heeft gehad. Die verkeersgegevens plegen door providers, na daartoe strekkend verzoek van de Dienst, aan deze verstrekt te worden. Tot dat verzoek is de Dienst gerechtigd op grond van artikel 4 Lv VDA. Deze intern getrokken vergelijking gaat echter niet op. Het moge zo zijn dat het uiteindelijk resultaat van de inzet van de IMSI-catcher onder omstandigheden vergelijkbaar kan zijn met de situatie waarin van de provider gegevens zijn verkregen omtrent het telecommunicatieverkeer van het aangevraagde telefoonnummer, de wijze waarop die gegevens verkregen zijn is wezenlijk anders. In het bijzonder geldt dat daarbij (vele) willekeurige derden betrokken kunnen zijn. Bij de beoordeling van de vraag of inzet van de IMSI-catcher gerechtvaardigd is dient daarom betrokken te worden de vraag of dat nadeel opweegt tegen de noodzaak van de inzet alsmede de subsidiariteit en proportionaliteit daarvan. Ten aanzien daarvan kunnen en dienen voorwaarden gesteld te

worden, bijvoorbeeld onmiddellijke vernietiging van die gegevens die geen betrekking hebben op het nummer of technisch kenmerk van het toestel waarop de inzet van de IMSI-catcher gericht was.

Het gebruik van de IMSI-catcher is dan ook aan te merken als een bijzonder inlichtingenmiddel als bedoeld in artikel 9 Lv VDA. Vraag c wordt bevestigend beantwoord.

Onrechtmatig?

In het onderhavige geval paste de inzet van het middel in het doel van de lopende operatie en waren de gewenste gegevens niet uit openbare bron of via verzoeken aan derden te verkrijgen. Een andere, minder inbreuk op de persoonlijke levenssfeer makende, methode voor gegevensvergaring dan inzet van de IMSI-catcher was er redelijkerwijs niet. De inbreuk was voorts van beperkte duur, te weten ongeveer anderhalf uur. Naar verkregen informatie van willekeurige derden zal geen nader onderzoek gedaan worden. Niet alleen in duur was de inbreuk derhalve beperkt, ook gemeten aan het voor willekeurige derden te verwachten effect ervan was dat zo. In het licht van deze omstandigheden is de inzet, afgezet tegen het grote belang van de operatie, proportioneel te noemen. Voor de inzet hebben de betrokken ministers bovendien toestemming gegeven. Inhoudelijk bezien is derhalve een afweging gemaakt die de toets der kritiek kan doorstaan.

Van schoonheidsfoutjes was wel sprake. De commissie is niet op de hoogte gesteld van de inzet waar artikel 9 lid 1 Lv VDA een dergelijke informatieplicht wel op de Dienst legt. De toestemming van de ministers is bovendien niet schriftelijk vastgelegd hoewel artikel 9 lid 1 Lv VDA “schriftelijke toestemming” eist. Waar de inzet materieel gezien gebaseerd was op een juiste afweging van alle omstandigheden en juiste procedure zijn deze twee fouten echter van onvoldoende gewicht om de inzet van de IMSI-catcher uiteindelijk als onrechtmatig aan te merken.

Ontwerp-landsverordening

Het gebruik van dit middel noopt de regering van Aruba echter wel een ontwerp-landsverordening ter regeling daarvan in te dienen³⁰. Het is de commissie bekend dat bij de Dienst Wetgeving en Juridische Zaken een voorstel tot (brede) aanpassing van de Lv VDA in behandeling is, maar de bestaande wetgeving (artikel 9 lid 2 Lv VDA) maakt het tot een plicht van de regering in ieder geval op het punt van de IMSI-catcher een ontwerp-landsverordening ten spoedigste in te dienen, in ieder geval binnen zes maanden na heden. De commissie adviseert deze termijn aan te houden (in plaats van de wettelijke termijn van zes maanden na inzet middel) omdat pas door dit rapport wordt vastgesteld dat sprake is geweest van de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel. Opgemerkt wordt voorts dat in het in te dienen ontwerp waarborgen moeten zijn opgenomen tegen (verder) gebruik van de via de IMSI-catcher verkregen gegevens waarop het onderzoek niet was gericht.

³⁰ Zie hierna aanbeveling 7

14 Registratie inzet bijzondere inlichtingenmiddelen

Aan de vraag of de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel rechtmatig was gaat vooraf de vraag óf een dergelijk middel is ingezet. Gebleken is dat die vraag nog niet zo eenvoudig te beantwoorden is.

Op verzoek van de commissie heeft de Dienst het onderhavige onderzoek voorbereid door een overzicht te produceren van dossiers waarin sprake is geweest van de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel. De inzet daarvan is zowel digitaal als fysiek per dossier vastgelegd, maar van een centrale registratie van de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen is geen sprake. Dat is een onwenselijke situatie omdat de toezichthoudende taak van de commissie daardoor ernstig wordt bemoeilijkt. Zonder een dergelijke registratie is de commissie immers aangewezen op eigen onderzoek van ieder aanwezig dossier. Zeker nu kennisname van de dossierinhoud is voorbehouden aan de voorzitter³¹ is een dergelijke onderzoeksmethode ontoereikend omdat deze feitelijk slechts steekproefsgewijs zal kunnen plaats vinden. Aanbevolen³² wordt daarom het administratief systeem zodanig aan te passen dat daaruit op eenvoudige wijze kenbaar is in welke gevallen sprake is geweest van de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel. In de situatie dat daarvan sprake is, kan de commissie via een steekproef uit de overige dossiers controleren of de administratie van de Dienst volledig is. In die situatie is de administratie van de Dienst dus niet het eindpunt van de controle, maar veeleer een effectiever beginpunt ervan. De commissie realiseert zich overigens terdege dat het opheffen van de gesignaleerde tekortkoming in de registratie de beschikbaarheid vergt van middelen om het dossierbeheer van de Dienst in het algemeen te brengen op een niveau dat de doorzoekbaarheid ervan verbetert. In zoverre is de Dienst afhankelijk van haar budgettaire mogelijkheden, maar dat neemt niet weg dat een tijdelijke vorm van afzonderlijke registratie zonder de inzet van al te veel extra middelen en zonder te vervallen in zinloze bureaucratisering van de werkzaamheden, mogelijk lijkt. Veeleer zal een rol spelen de interne bewustwording van de noodzaak van registratie.

15 Conclusies

Het onderzoek heeft uitgewezen dat in de onderzoeksperiode sprak is geweest van het aftappen van telecommunicatie, observeren en volgen, de inzet van een agent en gebruik van de IMSI-catcher.

Het aftappen van telecommunicatie is eerdere onderzocht door de commissie. De destijds gedane aanbevelingen blijken te zijn overgenomen. Van onrechtmatigheden bij de inzet van het middel is destijds en ook nu niet gebleken.

³¹ Artikel 25 lid 3 Lv VDA

³² Zie hierna aanbeveling 6

De inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen mag slechts plaats vinden bij de uitoefening van de zogenaamde A-taak van de Dienst. Die taak ziet, kort gezegd, op de veiligheid van het Land. Van inzet buiten dat taakgebied is niet gebleken.

De commissie heeft de inzet van alle bijzondere inlichtingenmiddelen vol getoetst, dat wil zeggen dat onderzocht is of sprake was van een bedreiging, of de noodzaak bestond daarover inlichtingen te verzamelen, of met de inzet van gewone inlichtingenmiddelen redelijkerwijs niet kon worden volstaan (subsidiariteitstoets) en of de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel in kwestie in redelijke verhouding stond tot het doel/belang van de operatie ten behoeve waarvan de inzet plaats vindt (proportionaliteitstoets).

Door de Dienst is het bijzondere inlichtingenmiddel van observeren en volgen meerdere malen ingezet. De commissie verstaat onder observeren en volgen de observatie- en volgactie die is gericht op het verwerven van een min of meer compleet beeld van het privéleven van de geobserveerde/gevolgde. Van onrechtmatigheden is niet gebleken, van onvoldoende duidelijke dossieropbouw in een enkel geval wel.

Ook het bijzondere inlichtingenmiddel van de agent is ingezet. Van een agent is sprake indien een natuurlijke persoon door de Dienst wordt aangestuurd en actief op zoek gaat naar informatie. Onderzocht is in het bijzonder ook of langdurig gebruikte informanten feitelijk niet “gepromoveerd” zijn tot agent en daarmee tot bijzonder inlichtingenmiddel, voor de inzet waarvan toestemming van het Hoofd respectievelijk (in het geval van justitiële antecedenten) van de ministers noodzakelijk is. Van onrechtmatige inzet is niet gebleken.

Ingezet is voorts het middel van de IMSI-catcher. Die inzet merkt de commissie aan als de inzet van een niet in de Lv VDA geregeld bijzonder inlichtingenmiddel. De inzet is in het onderzochte geval niet onrechtmatig geweest. De regering zal nu echter wel een ontwerp-landsverordening moeten indienen bij de Staten tot regeling van dit bijzondere inlichtingenmiddel.

De registratie van de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen is gebrekkig gebleken. Goede controle door de commissie vergt verbetering daarvan. Tijdelijk kan aan die wens tegemoetgekomen worden door het inrichten van een afzonderlijke registratie. Op termijn zal deze onderdeel moeten en kunnen zijn van algehele verbetering/modernisering van het dossierbeheer van de Dienst.

16 Aanbevelingen

Aan de Dienst

1. Pas de interne leidraad observeren en volgen aan door nader in te vullen wanneer sprake is van gewone gegevensvergaring en wanneer van de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel van observeren en volgen;

2. Maak van het verzoek tot het verkrijgen van toestemming van het Hoofd voor een observatie- en/of volgactie een model dat qua inrichting en opzet vergelijkbaar is met het tapmodel;
3. Breng structurering aan in de wijze waarop toestemming van het Hoofd voor een observatie- en/of volgactie in het dossier wordt vastgelegd;
4. Maak van het verlenen van toestemming van het Hoofd voor een observatie- en/of volgactie een model dat qua inrichting en opzet vergelijkbaar is met het tapmodel dan wel geïntegreerd is met het verzoek tot het verkrijgen van toestemming, zoals in aanbeveling 2 bedoeld;
5. Maak van het verzoek tot het verkrijgen van toestemming van het Hoofd voor het inzetten van een agent een model dat qua inrichting en opzet vergelijkbaar is met het tapmodel;
6. Pas het administratief systeem zodanig aan dat daaruit op eenvoudige wijze kenbaar is in welke gevallen sprake is geweest van de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel;

Aan de ministers

7. Dien binnen zes maanden na heden bij de Staten in een ontwerp-landsverordening tot aanpassing van de Lv VDA ter regeling van het bijzondere inlichtingenmiddel IMSI-catcher;
8. Dien zo spoedig mogelijk bij de Staten in een ontwerp-landsverordening tot aanpassing van de Lv VDA ter regeling van het bijzondere inlichtingenmiddel observeren/volgen via social media/internet.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de commissie van 18 juli 2018.

De voorzitter,

Mr. W.P.M. ter Berg

Bijlage A: Onderzoeksopdracht

Onderzoeksopdracht

Commissie van toezicht

Nummer 4

Onderwerp

INLICHTINGENMIDDELEN

Inleiding

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

Wettelijke regeling toepassing bijzondere inlichtingenmiddelen

In artikel 3, tweede lid onder a Lv VDA is de zogenaamde A-taak van de Dienst beschreven: 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 Lv VDA genoemde belangen: het voortbestaan van de democratische rechtsorde, de integriteit van het bestuur, de interne veiligheid en andere vitale belangen van Aruba en, waar nodig, het Koninkrijk der Nederlanden.

De noodzakelijke gegevens worden verzameld uit openbare bron. Daarnaast is VDA bevoegd zich daartoe te wenden tot een ieder die geacht kan worden in staat te zijn voor de Dienst relevante gegevens te verstrekken (art. 4 lid 1, lid 2 en lid 3 Lv VDA). Onverminderd deze bevoegdheid is de Dienst bevoegd bijzondere inlichtingenmiddelen in te zetten (art. 7 Lv VDA). Het gaat dan, kort weergegeven om:

Observatie van personen en zaken;

Volgen van personen of zaken;

Inzet van derden als (undercover)agent;

Betreden en doorzoeken van plaatsen;

Openen en onderzoeken van gesloten voorwerpen (brieven, geautomatiseerde bestanden)

Aftappen telecommunicatie.

De inzet van deze middelen is gebonden aan de voorwaarde dat door het Hoofd van de Dienst is vastgesteld dat de beoogde verzameling van gegevens niet kan plaats vinden op de in artikel 4, eerste, tweede en derde lid bedoelde wijze.

Van de toepassing van een bijzonder inlichtingenmiddel dient in elk concreet geval door het daarbij betrokken personeel een schriftelijk verslag te worden opgemaakt dat terstond aan het Hoofd wordt aangeboden.

In artikel 9 Lv VDA is voorts nog de bevoegdheid gegeven tot inzet van andere dan de in artikel 7 Lv VDA genoemde bijzondere inlichtingenmiddelen. Een dergelijke inzet mag slechts plaats vinden met toestemming van de ministers en daarvan dient mededeling te worden gedaan aan de CvT.

Voorwerp van onderzoek: invulling van de bevoegdheid bijzondere inlichtingenmiddelen in te zetten

Het verzamelen van informatie is de essentie van een veiligheidsdienst. Dat verzamelen geschiedt om de eigen informatiepositie omtrent zaken en personen op te bouwen en uit te breiden. Niet altijd zal het verzamelen van gegevens uit openbare bron en via derden, die om het verstrekken daarvan gevraagd wordt, afdoende zijn. Onder omstandigheden kan het dan noodzakelijk zijn bijzondere inlichtingenmiddelen in te zetten. Daarbij zal gemakkelijk (diepgaand) kunnen worden binnengedrongen in de persoonlijke levenssfeer van personen. Om te bewaken dat niet lichtvaardig en/of zonder noodzaak daartoe wordt overgegaan is de inzet van de bijzondere inlichtingenmiddelen aan voorwaarden gebonden: toetsing van de noodzaak van inzet door het Hoofd en schriftelijke vastlegging van die inzet.

De commissie wil in kaart brengen op welke wijze van de bevoegdheid ex de artikelen 7 en 9 Lv VDA gebruik is gemaakt, op welke wijze de grenzen van de inzet worden bewaakt en of mitsdien binnen de grenzen van de wet – en dus rechtmatig – wordt opgetreden door de dienst.

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

De onderzoeksperiode wordt bepaald op 1 januari 2010 tot 1 januari 2018.

Het onderzoek zal worden uitgevoerd in het eerste kwartaal van 2018.

Onderzoeksvragen

Teneinde een oordeel te kunnen vellen over de rechtmatigheid van de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen dienen de volgende onderzoeksvragen te worden beantwoord:

Is sprake van een algemeen beleidskader van het Hoofd bij de beoordeling van inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen;

Hoe wordt registratie gehouden van verleende toestemming;

Wordt het onthouden van toestemming geregistreerd;

Bestaat een intern handboek met voorschriften en procedures voor de inzet van elk van de bijzondere inlichtingenmiddelen;

Hoe wordt de scheidslijn bepaald tussen de inzet als informant en die als agent;

Wordt bij inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel telkens de afweging gemaakt tussen de noodzaak van inzet ervan en de veiligheid van het ingezette personeel (bij die inzet betrokken derden daaronder begrepen)

Welke andere vragen dan de hiervoor geformuleerde zijn tijdens het onderzoek gerezen en dienen beantwoord te worden teneinde een goede beoordeling van de centrale vraag naar de rechtmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening mogelijk te maken.

Onderzoek

Het voorgaande leidt tot het besluit dat de commissie van toezicht een onderzoek instelt naar de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen door de Dienst in de periode van 1 januari 2010 tot 1 januari 2018.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de commissie van 7 april 2017.

De voorzitter,

Mr. W.P.M. ter Berg

Bijlage B: Brief voorbereiding onderzoek aan VDA (geheim)

Bijlage C: Schriftelijke voorbereiding onderzoek door VDA (geheim)

Onderzoeksrapport nr. 6

6 maart 2023

NALEVING



Minister - President
Minister van Algemene Zaken

Gobierno di Aruba
L.G. Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
Tel. (297) 528 4900

Aan de Voorzitter der Staten
Dhr. mr. Edgard G.A. Vrolijk
L.G. Smith Boulevard 72
Oranjestad

Ons Kenmerk: *MAZ 2961*

Oranjestad, april 2023

Onderwerp: Aanbieding rapport Naleving/ Commissie van Toezicht op de Veiligheidsdienst Aruba

Geachte Voorzitter,

Hierbij bieden wij u het onderzoeksrapport nr. 6 van de Commissie van Toezicht betreffende de Veiligheidsdienst Aruba (CTVDA). Conform hetgeen bepaald in artikel 2 lid 2 van de landsverordening veiligheidsdienst, ressorteert de dienst onder de Minister van Algemene Zaken en draagt de minister belast met justitiële aangelegenheden medeverantwoordelijkheid ten aanzien van het optreden van de dienst. Reden waarom het rapport u gezamenlijk wordt aangeboden.

Voorwerp van onderzoek betrof de naleving door de veiligheidsdienst van de aanbevelingen die de commissie van toezicht in eerdere rapporten 2 tot en met 5 heeft gedaan. Wij danken de CTVDA voor het gedegen onderzoek en het rapport, dat duidelijk beschrijft in welke mate de dienst daadwerkelijk heeft voldaan aan de aanbevelingen van de commissie.

Het onderzoek van de CTVDA en dit rapport zijn voor de dienst zeer behulpzaam bij het inrichten en verantwoord kunnen blijven uitvoeren van alle aan de dienst opgedragen taken en bevoegdheden. Wij onderschrijven daarom de conclusies van de CTVDA en nemen alle aanbevelingen over. Het rapport is conform artikel 23a lid 6 Lv VDA openbaar.

De Minister-President
minister van Algemene Zaken

mr. mr. E.C. Wever-Croes

De minister van Justitie

dhr. R. Tjon

COMMISSIE VAN TOEZICHT
op de Veiligheidsdienst Aruba

Aan de minister van algemene zaken alsmede
de minister belast met justitiële aangelegenheden
p/a de minister-president,
mevrouw mr. E. Wever-Croes
L.G. Smith Boulevard 76
Oranjestad
Aruba

Aruba, 6 maart 2023

Excellentie,

betreft: rapport Naleving

De commissie van toezicht als bedoeld in artikel 22 Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba (Lv VDA) heeft in haar vergadering van 1 maart 2021 besloten tot het instellen van een onderzoek bij de Veiligheidsdienst Aruba (VDA). Als voorwerp van onderzoek is benoemd de vraag of de in eerdere rapporten door de commissie gedane aanbevelingen zijn opgevolgd.

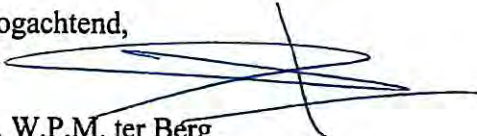
Dat onderzoek heeft in oktober 2022 plaats gevonden. In haar vergadering van 23 januari 2023 is het op basis van dat onderzoek tot stand gekomen rapport vastgesteld onder voorbehoud van eventuele opmerkingen van uw kant (artikel 23a lid 2 Lv VDA). Daartoe is het rapport op 31 januari 2023 aan u gezonden. Opmerkingen zijn niet ontvangen. Het rapport is nu dus definitief.

Ik heb de eer u dat rapport bij deze aan te bieden. U treft daarom aan het rapport Naleving, gedateerd op 6 maart 2023.

De wet (artikel 23a lid 6 Lv VDA) bepaalt dat het rapport openbaar is. Ik verzoek u daarom het op de website van het Land te laten publiceren.

Mocht u toelichting wensen op het rapport dan ben ik daartoe gaarne bereid.

Hoogachtend,



Mr. W.P.M. ter Berg
Voorzitter commissie van toezicht
E: w.ter.berg@rechtspraak.nl
Tel: 00 31 6 53171725,

**commissie van toezicht
betreffende
de veiligheidsdienst Aruba**



NALEVING

een onderzoek naar de naleving van de in de onderzoeksrapporten 2 tot en met 5 gedane
aanbevelingen

Commissie van toezicht als bedoeld
in artikel 22 Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba
(AB 2002 no. 115/AB 2021 no. 29)

Onderzoeksrapport nr. 6

Datum: 6 maart 2023

01	Inhoudsopgave	
01	Inhoudsopgave.....	02
02	Samenvatting.....	04
03	Inleiding.....	06
04	Procedure.....	06
05	Onderzoeksopdracht en plan van aanpak.....	07
06	Onderschepping telecommunicatie.....	08
	a. Aanvragen, machtiging en leidraad telefoontap.....	08
	b. De microfoontap.....	08
	c. De plaatsing van een microfoon in een woning.....	09
	d. Aanbeveling A.....	10
	e. Protocol providers.....	11
	f. Tappen van verschoningsgerechtigden.....	12
07	Verzameling persoonsgegevens.....	13
	a. Interne beleidsontwikkeling door de Dienst.....	13
	b. Procesformulier veiligheidsonderzoeken.....	14
	c. Digitaal registratie- en documentatiesysteem.....	14
	d. Verwijdering en vernietiging van gegevens.....	14
	e. Screening van rechtspersonen.....	15
08	Informatieverstrekking aan derden.....	15
	a. Uitbreiding kring van gerechtigden.....	16
	b. Machtigingen.....	16
	c. Voorwaarden.....	17
	d. Registratie van verstrekkingen.....	17
	e. Onderzoek van gedane verstrekkingen.....	17
09	Bijzondere inlichtingenmiddelen.....	18
	a. Inleiding.....	18
	b. De Imsi-catcher.....	18
	c. De samenwerking binnen het koninkrijk.....	19
	d. De met de IMSI-catcher verkregen data.....	20

	e. Het observeren en volgen.....	21
	f. Het administratief systeem.....	21
	g. De agent.....	22
10	Conclusies.....	22
11	Aanbevelingen.....	22
12	Vaststelling en ondertekening.....	22

Bijlage:

A	Onderzoeksopdracht.....	24
B	Plan van aanpak.....	29

02 Samenvatting

Voorwerp van onderzoek is geweest de naleving van de aanbevelingen uit de eerdere rapporten van de commissie van toezicht (verder: de commissie).

Rapport 2: onderschepping van telecommunicatie

Rapport 2 betrof de onderschepping van telecommunicatie. De daarin gedane aanbevelingen 1, 2 en 3 zijn opgevolgd. Deze hadden betrekking op het opstellen van aanvragen en machtigingen tot onderschepping van telecommunicatie en het maken van een interne leidraad daarvoor. Aanbeveling 4 zag op aanvullende wetgeving op het punt van observeren en volgen (microfoontap) en daarvoor was, achteraf gezien, geen reden. De interne leidraad observeren en volgen is nog niet aan die nieuwe wetgeving aangepast. Aanbeveling 5 zag op het tot stand brengen van een protocol met de providers. Die aanbeveling is nog niet opgevolgd.

Aanbeveling 6 zag op het ontwikkelen van beleid inzake het tappen van verschoningsgerechtigden. Een interne leidraad is ontwikkeld en daarmee is deze aanbeveling opgevolgd. Onderzocht is ook nog de rechtmatigheid van plaatsing van een microfoon in een woning (in 2018). Die plaatsing was rechtmatig. Aanvragen en machtigingen over de periode van 1 januari 2020 tot en met 30 september 2022 zijn getoetst en in orde bevonden.

Haar onderzoeksbevindingen brengen de commissie tot het doen van een drietal, nieuwe, aanbevelingen (A, B en C).

Rapport 3: verzameling van persoonsgegevens

Rapport 3 betrof de verzameling van persoonsgegevens. Aanbeveling 1 zag op de interne beleidsontwikkeling van de Dienst. Met de ontwikkeling daarvan is een begin gemaakt, maar nog niet meer dan dat. Aan de aanbeveling is dus niet volledig voldaan. Aanbeveling 2 zag op aanpassing van het procesformulier veiligheidsonderzoeken. Deze aanbeveling is opgevolgd. Aanbeveling 3 zagen betere vastlegging van persoonsgegevens. Die aanbeveling is nog niet opgevolgd, maar lijkt wel opgevolgd te gaan worden dankzij de introductie van een nieuw digitaal operationeel systeem in 2023. Aanbeveling 4 zag op het tot stand brengen van een landsbesluit houdende algemene maatregelen inzake vernietiging en verwijdering van gegevens. Aan die aanbeveling is nog niet voldaan. Aanbeveling 5 was het tot stand brengen van wetgeving inzake de screening van rechtspersonen. Aan die aanbeveling is nog niet voldaan.

Haar onderzoeksbevindingen brengen de commissie tot het doen van een drietal, nieuwe, aanbevelingen (D, E en F).

Rapport 4: informatieverstrekking aan derden

De aanbevelingen 1, 2 en 3 zagen op verbetering van interne processen (machtigingen en administratieve controle). Die zijn opgevolgd. Aanbeveling 4 zag op verbetering van het interne registratiesysteem. Aan die aanbeveling is nog niet voldaan. Aanbeveling 5 zag op de uitbreiding van de personen/instanties aan wie en waaraan de Dienst informatie mag verstrekken. Die aanbeveling is opgevolgd. In één geval is geconstateerd dat door de Dienst onrechtmatig informatie aan een derde is verstrekt. De kanttekening daarbij is wel dat niet van meer sprake was dan een administratieve omissie.

Haar onderzoeksbevindingen brengen de commissie tot het doen van een tweetal, nieuwe, aanbevelingen (G en H).

Rapport 5: bijzondere inlichtingenmiddelen

De aanbevelingen 1 tot en met 5 zagen op aanpassing van interne processen en werkwijzen. Die aanbevelingen zijn opgevolgd. Aanbeveling 6 zag op verbetering van het administratief systeem. Die aanbeveling is nog niet opgevolgd. Aanbeveling 7 zag op het alsnog in de wet opnemen van het bijzondere inlichtingenmiddel van de IMSI-catcher. Die aanbeveling is opgevolgd. Daaraan voorafgaand is echter nog wel sprake geweest van onrechtmatige inzet van dit bijzondere inlichtingenmiddel. De kanttekening daarbij is dat niet zozeer de materiële ongeoorloofdheid van de inzet aan de orde was als wel het (in strijd met de wet) uitblijven van nieuwe wetgeving. Aanbeveling 8 zag op het alsnog wettelijk regelen van observeren en volgen via sociale media en internet. Aan die aanbeveling is voldaan.

Haar onderzoeksbevindingen brengen de commissie tot het doen van één nieuwe aanbeveling (I).

03 Inleiding

De commissie heeft, onder andere, tot taak 'het uitoefenen van toezicht op de taakuitvoering van de Dienst'¹. Zij kan dat toezicht gestalte geven door het uitvoeren van een onderzoek naar de wijze waarop de Dienst in een bepaalde aangelegenheid is opgetreden. Een dergelijk onderzoek dient zijn weerslag te vinden in een rapport. Onderzocht dient te worden de **rechtmatigheid** van het optreden van de Dienst. Het rapport kan ook aanbevelingen bevatten².

04 Procedure

In haar vergadering van 1 maart 2021 heeft de commissie besloten een onderzoek in te stellen bij de Dienst naar de opvolging van de in de rapporten 2 tot en met 5 door de commissie aan de Minister³ gedane aanbevelingen. De door de commissie in die vergadering vastgestelde onderzoeksopdracht is als **bijlage A** bij dit rapport gevoegd.

Omdat het onderzoek gedaan moet worden ten kantore van de Dienst maar de wereldwijde Covid-pandemie belemmeringen opwierp voor reizen en onderzoek ter plaatse is de feitelijke uitvoering van het onderzoek verschoven naar najaar 2022.

De commissie heeft het voornemen tot het uitvoeren van dit onderzoek bij brief van 13 september 2021 meegedeeld aan de ministers⁴. Hoewel de wet formele kennisgeving van het voorgenomen onderzoek aan het Hoofd VDA (verder: het Hoofd) niet voorschrijft, is daarvan bij brief van dezelfde datum ook aan hem mededeling gedaan.

Op 8 augustus 2022 heeft de voorzitter van de commissie (verder: de voorzitter) aan de Dienst doen toekomen een plan van aanpak. Dat plan bevatte 21 verzoeken tot het aanleveren van informatie. Het plan van aanpak is als bijlage B aan dit rapport gehecht.

Ter uitvoering van dit plan van aanpak zijn door de Dienst twee mappen aangeleverd waarin over alle 21 gedane verzoeken wordt gerapporteerd. Omdat deze mappen, deels, operationele informatie bevatten worden zij niet aan dit rapport gehecht.

De voorzitter heeft in de periode van 3 tot en met 7 oktober 2022 ten kantore van de Dienst interviews gehouden met het Hoofd alsmede een groot aantal medewerkers van alle relevante taakgebieden. Ook zijn diverse, operationele, dossiers onderzocht.

Het concept van dit rapport is op 30 januari 2023 aangeboden aan de Minister voor het geven van een reactie⁵. Reactie is ... wel/niet... verkregen. Het rapport is vervolgens na het verstrijken van de reactietermijn⁶ / ontvangst van de reactie door de commissie vastgesteld.

¹ Artikel 22 lid 1 aanhef en sub a Lv VDA. Met 'de Dienst' is bedoeld de Veiligheidsdienst Aruba (VDA). Zie artikel 1 jo artikel 2 Lv VDA

² Artikel 23a lid 1 en lid 4 Lv VDA

³ Dat is de minister belast met algemene zaken, verder 'de Minister': artikel 23a lid 4 jo artikel 1 Lv VDA

⁴ Dat zijn de minister belast met algemene zaken en de minister belast met justitiële aangelegenheden, verder: 'de ministers'. Zie artikel 23 lid 1 jo artikel 1 Lv VDA

⁵ Artikel 23a lid 2 Lv VDA

⁶ Deze bedraagt zes weken (artikel 23a lid 3 Lv VDA). Verlenging met eenmaal ten hoogste vier weken is mogelijk, maar daarom is niet verzocht door de Minister.

05 Onderzoeksopdracht en plan van aanpak

Ter uitvoering van haar taak heeft de commissie in de periode van 2011 tot en met 2018 de navolgende onderzoeken ingesteld en daarover gerapporteerd:

<u>Nummer</u>	<u>Naam onderzoek</u>	<u>Datum rapport</u>
Nr 2	onderschepping telecommunicatie	9 mei 2011 ⁷
Nr 3	verzameling persoonsgegevens	3 juni 2013 ⁸
Nr 4	informatieverstreking aan derden	21 maart 2016 ⁹
Nr 5	bijzondere inlichtingenmiddelen	18 juli 2018 ¹⁰

In al deze rapporten zijn aanbevelingen gedaan. Formeel richten die zich op de Minister, materieel echter voor een groot deel op de Dienst. Het is aan de Dienst en de Minister te beslissen de aanbevelingen op te volgen of niet. Dat neemt niet weg dat de taak van de commissie onverminderd is te onderzoeken of sprake is van (on)rechtmatig optreden van de Dienst, ook op de terreinen die voorwerp van onderzoek waren in de genoemde vier rapporten. Tegen die achtergrond bezien is onderzoek naar het opvolgen van aanbevelingen op de eerste plaats nuttig om te bezien of deze aanbevelingen ertoe hebben geleid dat niet (langer) onrechtmatig wordt opgetreden en/of de kans op onrechtmatig optreden is beperkt. Een dergelijk onderzoek is ook nuttig omdat daarin, wellicht meer dan eerder het geval was of kon zijn, betrokken kunnen worden voortschrijdende inzichten over de verdragsconforme toepassing van de Lv VDA. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De bevindingen van de commissie kunnen dienen als informatiebron voor de Dienst en de Minister. Mede op basis daarvan zullen de Dienst en de Minister in staat zijn (eventueel: opnieuw) te beoordelen of maatregelen (door de Minister of de Dienst) getroffen moeten worden.

In het als **bijlage B** aan dit rapport gehechte plan van aanpak is een overzicht gegeven van de, per uitgevoerd onderzoek, gedane aanbevelingen. Ook zijn daarin opgenomen de, in verband met die aanbevelingen, aan de Dienst gedane verzoeken tot informatieverstreking. Die aanbevelingen en de daarin aangesneden thema's worden hierna behandeld. Soms worden aanbevelingen, omdat zij zich daarvoor lenen, gezamenlijk behandeld.

06 Onderschepping telecommunicatie

a. aanvragen, machtiging en leidraad telefoontap

Onderzocht zijn alle aanvragen en machtigingen tot het aftappen van telecommunicatie in de periode van 1 januari 2020 tot en met 30 september 2022¹¹. Aldus kon een voldoende

⁷ https://vda.aw/wp-content/uploads/2017/03/nr2-betreffende_de_veiligheidsdienst_Aruba.pdf

⁸ <https://vda.aw/wp-content/uploads/2017/03/Rapport-no.3-CvT-Veiligheidsdienst-Aruba.pdf>

⁹ <https://vda.aw/wp-content/uploads/2017/03/Rapport-CvT-4-updated2.pdf>

¹⁰ <https://vda.aw/wp-content/uploads/2021/02/CvT-Onderzoeksrapport-nr.5.pdf>

¹¹ Aftappen van telecommunicatie is slechts toegestaan na verkregen toestemming (in de praktijk aangeduid als 'machtiging') van de ministers: artikel 7a lid 2 Lv VDA. Met ingang van 20 februari 2021 is de Lv VDA gewijzigd. Tot die datum was ook de toestemming van de minister belast met telecommunicatie vereist (artikel 8 lid 2 Lv VDA oud).

representatieve steekproef worden verkregen en was het niet nodig alle aanvragen en machtigingen vanaf 9 mei 2011 (datum rapport¹²) te onderzoeken. Overigens geldt dat (ook) in de periode van 9 mei 2011 tot 1 januari 2020 verleende machtigingen (inclusief daarbij behorende aanvraag) telkens aan de commissie zijn toegezonden¹³.

In het rapport was aanbevolen (**aanbevelingen 1 en 2**) toekomstige aanvragen duidelijk te structureren rondom de relevante thema's: feiten, dreiging, noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Vastgesteld kan worden dat die structuur inmiddels is aangebracht. Dat geldt zowel voor de onderzochte aanvragen als voor het, ontwikkelde, model voor dergelijke aanvragen.

Ten behoeve van het opstellen van een aanvraag is bovendien beschikbaar gekomen een interne leidraad (**aanbeveling 3**). Deze biedt de opstellers van een aanvraag¹⁴ en de juridische afdeling van VDA duidelijke handvatten en dwingt daardoor tot systematische afweging van het belang van de diverse factoren die een rol spelen bij de uiteindelijke beslissing wel of geen aanvraag te doen.

De (over de periode van 1 januari 2020 tot en met 30 september 2022) overgelegde aanvragen en machtigingen zijn ook inhoudelijk getoetst. Daarbij is niet gebleken van ontoereikende motivering en daardoor onrechtmatig gebruik van het bijzondere inlichtingenmiddel van het aftappen van telecommunicatie.

b. de microfoontap

In het rapport¹⁵ is destijds aandacht besteed aan de zogenoemde microfoontap (**aanbeveling 4**). Dat betrof het geval waarin een agent van de Dienst voorzien werd van apparatuur om gesprekken van deze agent met het target op te nemen. Geconcludeerd werd toen dat deze vorm van het opnemen van gesprekken niet viel onder het bereik van artikel 7 lid 1 sub f Lv VDA (oud), te weten het afluisteren van gesprekken. Aanbevolen werd het tot stand komen van aanvullende wetgeving om deze microfoontap mogelijk te maken.

Achteraf gezien was deze benadering ongelukkig. Het target in kwestie werd namelijk geobserveerd en in het kader van die observatie werd een gesprek dat met hem werd gevoerd door een medewerker van de Dienst auditief opgenomen. Dat was en is geoorloofd omdat bij observaties verkregen gegevens mogen worden vastgelegd, al dan niet met behulp van observatie- en registratiemiddelen¹⁶. Voor aanbeveling 4 was daardoor, achteraf gezien, geen reden aanwezig.

c. de plaatsing van een microfoon in een woning

Tijdens het nu uitgevoerde onderzoek bleek ook van het gebruik van een microfoon. In 2018 deed zich namelijk het geval voor dat de Dienst afluisterapparatuur (microfoon) in een woning wilde plaatsen. Doel: het afluisteren van de in zijn woning door het target gevoerde

¹² Met 'het rapport' wordt in dit hoofdstuk bedoeld: rapport Nr 2 van de commissie over 'Onderschepping telecommunicatie' van 9 mei 2011.

¹³ Artikel 8 lid 2 Lv VDA (oud)

¹⁴ In de praktijk zijn dat de 'bewerkers', dat wil zeggen de medewerkers van de Dienst die belast zijn met het doen van operationele onderzoeken. Controle geschiedt daarna door de juridische afdeling.

¹⁵ Pagina 9 daarvan

¹⁶ Artikel 7 lid 1 aanhef en sub a Lv VDA (oud) respectievelijk artikel 7 lid 1 aanhef en sub b Lv VDA (nieuw)

gesprekken. Aan de ministers is uitsluitend machtiging verzocht de woning te betreden¹⁷. Het doel van het betreden (plaatsen microfoon) is daarbij meegedeeld. De gevraagde machtiging is verleend. Voor het plaatsen en vervolgens af luisteren van via de microfoon beluisterde gesprekken is geen machtiging aan de ministers verzocht. Wel heeft het Hoofd vastgesteld dat de beoogde verzameling van gegevens niet kan plaats vinden op de in artikel 4 Lv VDA (oud) beschreven wijze. Vervolgens is de microfoon in de woning geplaatst. De vraag kwam op, bij de commissie, of deze plaatsing van een microfoon in een woning eveneens als toegestane observatiemethode kan worden gezien.

Voorop staat dat de commissie ook deze plaatsing van een microfoon ziet als het gebruik van een registratiemiddel ter vastlegging van bij de observatie (in de woning) verkregen gegevens. Dat gebruik was en is toegestaan, zoals hiervoor toegelicht.

Een woning betreden mocht (ook) destijds uitsluitend met machtiging van de ministers¹⁸. Die machtiging moest dus worden gevraagd. Het verzoek tot het verlenen daarvan was, zo constateert de commissie, naar behoren onderbouwd (noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit). De machtiging is dan ook terecht verleend en de Dienst mocht op basis daarvan de woning betreden.

Ook aan het tweede vereiste was voldaan: het Hoofd heeft destijds vastgesteld dat de beoogde verzameling van gegevens niet kon plaats vinden op de in artikel 4 Lv VDA (oud) beschreven wijze.

Het plaatsen van de microfoon in een woning in 2018 is dus, zo kan geconcludeerd worden, rechtmatig geschied, namelijk in overeenstemming met de toen geldende wetgeving.

Hoe is dit nu geregeld onder de nieuwe Lv VDA?

Zoals de commissie in haar rapport over de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen¹⁹ heeft uiteengezet, dient onder observeren te worden verstaan het verkrijgen van een min of meer compleet beeld van iemands persoonlijke levenssfeer. Dat observeren overschrijdt de grenzen van wat nog kan worden begrepen onder de algemene bevoegdheid van de Dienst gegevens te verzamelen²⁰. Daaruit volgt dat (ook) het middel van observatie slechts mocht worden aangewend indien het Hoofd had vastgesteld dat met gegevensverzameling als bedoeld in artikel 4 Lv VDA (oud) niet kon worden volstaan²¹. In de praktijk werd dit vertaald in schriftelijke toestemming van het Hoofd voor de inzet van het middel van observatie.

Over het algemeen wordt de woning beschouwd als een plaats die bij uitstek tot de persoonlijke levenssfeer van de bewoner gerekend wordt. De Staatsregeling van Aruba (artikel I.17) beschermt dat recht ook door te bepalen dat, zonder uitdrukkelijke toestemming van de bewoner, een woning slechts in aangewezen gevallen mag worden betreden²². Tegen

¹⁷ artikel 7 lid 1 sub d Lv VDA (oud)

¹⁸ Artikel 7 lid 1 aanhef en sub d jo artikel 8 lid 2 Lv VDA (oud).

¹⁹ Rapport Nr 5 van 18 juli 2018, pagina 15

²⁰ Artikel 4 lid 1, lid 2 en lid 3 Lv VDA (oud).

²¹ Artikel 7 lid 3 Lv VDA (oud)

²² Artikel I.17 lid 1 Staatsregeling van Aruba: "Het binnentreden in een woning zonder de uitdrukkelijke toestemming van de bewoner is alleen geoorloofd in de gevallen, bij landsverordening bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens landsverordening zijn aangewezen, en tevens met een bijzondere schriftelijke machtiging daartoe van een rechterlijke autoriteit."

deze achtergrond bezien is verdedigbaar dat het plaatsen van observatie- en registratiemiddelen in een woning wordt aangemerkt als een zodanige extra inbreuk op de persoonlijke levenssfeer dat daarvoor toestemming van de ministers noodzakelijk is (als extra waarborg tegen onnodige schending van de persoonlijke levenssfeer van het target). De Nederlandse Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 heeft in artikel 40 lid 3 van die wet daarvoor gekozen²³.

De Arubaanse wetgever heeft in 2021 een andere keus gemaakt. Gehandhaafd is de verplichte toestemming van de ministers voor het betreden van een woning. De door het Hoofd te verlenen toestemming voor het uitvoeren van een observatie is enigszins aangescherpt. Onder de oude Lv VDA was voor de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel van observeren niet meer nodig dan dat het Hoofd had vastgesteld dat de beoogde verzameling van gegevens niet kan plaats vinden op de wijze die in artikel 4 Lv VDA (oud) was vastgelegd. Die bepaling is in de nieuwe wet ongewijzigd gebleven, maar toegevoegd is dat voor de inzet van, onder andere, het bijzondere inlichtingenmiddel van observeren een 'bijzondere schriftelijke machtiging' van het Hoofd²⁴ nodig is. In de memorie van toelichting op de nieuwe wet staat over die noodzakelijke bijzondere schriftelijke machtiging: *"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."*

In de nieuwe situatie zal het Hoofd dus voor de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel van observeren (ongeacht of dat middel, ook, in een woning wordt ingezet) altijd noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit moeten afwegen én vastleggen in een bijzondere schriftelijke machtiging. Machtiging van de ministers voor de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel van observeren (al dan niet in een woning) is dus nog steeds niet nodig.

d. Aanbeveling A²⁵

Onder de nieuwe wet (artikel 8 lid 1 Lv VDA nieuw) zal de Dienst de werkwijze deels moeten aanpassen. Deels, omdat de Dienst de tijd al vooruit was. De Dienst hanteerde namelijk al voordat de wet werd gewijzigd een interne leidraad observeren en volgen en daarop gebaseerde aanvraag- en toestemmingsformulieren. Deze leidraad is (mede) ontwikkeld op basis van de aanbevelingen die de commissie heeft gedaan in haar rapport over de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen in 2018. In de leidraad en de daarop gebaseerde aanvraag- en toestemmingsformulieren wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan de aspecten noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit.

Voor de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel van observeren en volgen²⁶ zal nu, onder de nieuwe wet, een aanvraag tot het verkrijgen van een bijzondere schriftelijke machtiging

²³ Artikel 40 lid 3 Wiv 2017 luidt: "De toepassing van observatie- en registratiemiddelen, bedoeld in het eerste lid, onder a, binnen woningen is slechts toegestaan, indien daarvoor door Onze betrokken Minister schriftelijk toestemming is verleend aan het hoofd van de dienst."

²⁴ Artikel 8 lid 1 Lv VDA

²⁵ Ook het nu uitgevoerde onderzoek geeft aanleiding tot het doen van aanbevelingen. Die zullen, ter voorkoming van verwarring met de aanbevelingen die gedaan zijn in de onderzoeksrapporten 2 tot en met 5, worden aangeduid met een hoofdletter in plaats van een cijfer.

²⁶ Maar ook voor het in artikel 7 lid 1 aanhef en sub a Lv VDA genoemde, nieuwe, bijzondere inlichtingenmiddel van het opvragen van verkeersgegevens

van het Hoofd moeten worden opgemaakt. In die aanvraag zal, zoals reeds voorzien in de nu geldende interne leidraad, uiteengezet moeten worden dat en waarom de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel van observeren en volgen noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is. Daarbij zal gemotiveerd aandacht moeten worden besteed aan eventueel te gebruiken observatie- en registratiemiddelen en de eventuele inzet daarvan in een woning. Dat aspect ontbreekt nog in de geldende leidraad, althans komt daarin niet voldoende pregnant naar voren.

Hoewel deze leidraad, uitgaande van de oude wet, ook al voorziet in de combinatie van een uitdrukkelijk, gemotiveerd, verzoek aan het Hoofd met een door het Hoofd uitdrukkelijk te verlenen toestemming is de leidraad en zijn de daarop gebaseerde aanvraag- en toestemmingsformulieren nog niet aangepast aan de nieuwe wet en het daarin opgenomen vereiste van de bijzondere schriftelijke machtiging. Daarnaast behoeft deze aanvulling op het punt van het gebruik van observatie en registratiemiddelen.

De aanbeveling aan de Dienst is de interne leidraad op deze punten aan te passen (**aanbeveling A**).

e. Protocol providers

Ten tijde van het rapport (2011) bevatte de Lv VDA geen afzonderlijke regeling voor het opvragen van zogeheten verkeersgegevens bij providers. De bevoegdheid die verkeersgegevens op te vragen werd gegrond op de algemene bevoegdheid van de Dienst om zich voor het verzamelen van gegevens te wenden tot een ieder die geacht kan worden in staat te zijn voor de Dienst relevante gegevens te verstrekken²⁷. Om zoveel mogelijk te waarborgen dat verzoeken van de Dienst vertrouwelijk zouden worden behandeld, had de Dienst met de providers afgesproken dat al het berichtenverkeer loopt via een vertrouwenspersoon bij de providers en dat die vertrouwenspersoon vrijwillig een veiligheidsonderzoek ondergaat. Aanbevolen is toen (**aanbeveling 5**) de afspraken met de providers vast te leggen in een protocol.

Inmiddels is de wet gewijzigd. In artikel 7 lid 1 aanhef en sub a Lv VDA (nieuw) is aan de Dienst uitdrukkelijk de bevoegdheid toegekend verkeersgegevens op te vragen bij providers. Daarmee is de bevoegdheid steviger verankerd dan onder de oude wet, maar bij de uitoefening van die bevoegdheid is de Dienst nog steeds aangewezen op de medewerking van de providers. Een protocol is tot op heden niet tot stand gebracht.

Feitelijk vindt de communicatie met de providers inzake verkeersgegevens (nog steeds) plaats via een door de providers aangestelde vertrouwenspersoon. Op basis van vrijwilligheid ondergaat deze een veiligheidsonderzoek. Dat was en is echter een vreemde eend in de bijt van de veiligheidsonderzoeken. De wet bepaalt immers dat veiligheidsonderzoeken slechts nodig zijn en dus slechts uitgevoerd mogen worden ten behoeve van de vervulling van vertrouwensfuncties. De wet geeft de Dienst geen bevoegdheid op basis van vrijwilligheid veiligheidsonderzoeken uit te voeren.

²⁷ Artikel 4 lid 2 Lv VDA (oud)

Als vertrouwensfuncties zijn aangewezen, voor zover hier van belang, alle functies binnen het beveiligd gebied van de providers²⁸. Omdat een beveiligingsplan ontbreekt is, zo rapporteert de Dienst, op dit moment niet duidelijk of de functie van vertrouwenspersoon heeft te gelden als een vertrouwensfunctie.

Volgens de commissie ligt wel erg voor de hand de functie van vertrouwenspersoon, gezien de aard daarvan (het werken met absoluut vertrouwelijke gegevens), aan te merken als een functie die per definitie wordt uitgeoefend binnen het beveiligd gebied van de provider. Op basis daarvan kan die functie nu reeds als een vertrouwensfunctie gezien worden, ook als het beveiligingsplan van de providers dit nog niet bepaalt. De commissie beveelt daarom aan de functie van vertrouwenspersoon bij de providers aan te merken als een vertrouwensfunctie en in voorkomend geval een voor vertrouwensfuncties wettelijk voorgeschreven veiligheidsonderzoek uit te voeren (**aanbeveling B**).

Daarnaast geldt, zo heeft de Dienst laten weten, dat op dit moment sprake is van afspraken tussen de Dienst en de providers over de wijze waarop moet worden omgegaan met informatie van de Dienst. Die afspraken zijn echter, zo begrijpt de commissie, nog steeds niet vastgelegd in een protocol. Gegeven de gevoelige aard van de op te vragen informatie en ten behoeve van het voorkomen van onduidelijkheid over de wijze waarop met de informatie moet worden omgegaan is het nog steeds wenselijk het aanbevolen protocol tot stand te brengen. **Aanbeveling C** is dan ook dit alsnog te doen.

f. Tappen van verschoningsgerechtigden

In het rapport is ook aanbevolen beleid te ontwikkelen en vast te leggen inzake het aftappen van telecommunicatieverkeer van/met verschoningsgerechtigden (**aanbeveling 6²⁹**).

In de Lv VDA (oud) was geen aandacht besteed aan de positie van verschoningsgerechtigden en journalisten. In artikel 10 leden 3 en 4 Lv VDA (nieuw) is dat wel gebeurd. Voorzien is in bescherming van de journalist (bron) en advocaat (vertrouwelijke communicatie met de cliënt). De uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 22 november 2012 in de zaak van de Telegraaf Media³⁰ ligt hieraan ten grondslag voor wat betreft de journalist.

Mede op basis hiervan is bij de Dienst in gebruik genomen een Interne leidraad voor de toetsing van het direct en indirect tappen van verschoningsgerechtigden en verwerking van tapinformatie van verschoningsgerechtigden. Aan aanbeveling 6 is dus voldaan.

²⁸ Zie de bijlage bij het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken (AB 2006 No. 14).

²⁹ Deze aanbeveling is in rapport nr. 2 niet uitdrukkelijk als 'aanbeveling 6' aangeduid, maar was opgenomen in hoofdstuk 17 van dat rapport en feitelijk wel de zesde aanbeveling.

³⁰ ECLI:NL:XX:2012:BY6026, NJ 2013, 252, Application nr. 39315/06
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114439>

07 Verzameling persoonsgegevens

a. Interne beleidsontwikkeling door de Dienst

In artikel 5 Lv VDA (oud) was vastgelegd welke persoonsgegevens de Dienst mag verwerken. Het betrof vijf categorieën. Bij de wijziging van de Lv VDA in 2021 is daaraan een zesde categorie toegevoegd. In 2013 heeft de commissie onderzocht of de Dienst zich hield aan deze, door de wet aan het verzamelen van persoonsgegevens gestelde, grenzen. Dat heeft geleid tot rapport nr. 3 over de verzameling van persoonsgegevens³¹. De eerste daarin opgenomen aanbeveling (**aanbeveling 1**) betrof de interne beleidsontwikkeling bij de Dienst. Het ging er daarbij om of het de Dienst vrij staat om andere persoonsgegevens dan die welke in artikel 5 Lv VDA zijn bedoeld in de eigen bestanden op te slaan.

Een uitgekristalliseerd beleid is er nog niet. Dat neemt niet weg dat de gedachtenvorming binnen de Dienst wel nader vorm heeft gekregen. Reeds in 2015 is daartoe een startnotitie gemaakt³². In die notitie is, in modelmatige vorm (klokhuis), uitgegaan van een kern aan gegevens die worden aangeduid als het “artikel 5 Lv VDA-domein”. Rondom die kern draaien ‘schillen’ met andere gegevens waarvan nog niet is vastgesteld dat deze moeten worden aangemerkt als of gekoppeld kunnen worden aan persoonsgegevens die behoren tot het “artikel 5 Lv VDA-domein”. Criteria ter bewaking van die grenzen zijn echter nog niet geformuleerd.

VDA benadrukt in haar reactie op het door de commissie aangereikte plan van aanpak terecht dat de ‘core business’ van een veiligheidsdienst is het verzamelen van gegevens. Eenmaal ontvangen mag de Dienst gegevens (daarom) ook verwerken³³. Dat verwerken kent echter als het gaat om persoonsgegevens de beperking van artikel 5 Lv VDA: verwerking mag uitsluitend in de daar genoemde (zes) gevallen.

De praktijk van alledag laat zien dat gegevens over personen regelmatig worden ontvangen in een stadium dat voor verder onderzoek geen aanleiding bestaat. Met die gegevens wordt op dat moment verder niets gedaan, maar zij worden wel geregistreerd en blijven wel bewaard. De vraag blijft in dit soort gevallen wanneer nog slechts sprake is van verzameling van gegevens over een persoon en wanneer de grens wordt overschreden van artikel 5 Lv VDA, namelijk dat gegevens over de desbetreffende persoon worden ‘verwerkt’. De commissie acht het nog steeds van belang dat de Dienst het interne beleid nader structureert. Dat is mede daarom van belang omdat de controlebaarheid van het optreden van de Dienst wordt vergroot indien uit de systemen van de Dienst kan worden gehaald over welke personen gegevens zijn ontvangen en bij welke personen en in welk stadium die gegevens hebben geleid tot verdere verwerking daarvan. **Aanbeveling D** is daarom: ontwikkel het klokhuismodel door tot een van criteria voorzien systeem. Het kan zijn dat de uiteindelijke bevinding is dat de wet moet worden aangepast. De al genoemde startnotitie bevat aanwijzingen in die richting, maar dat neemt niet weg dat zij wier gegevens door de Dienst worden verzameld er belang bij hebben dat maximaal is gewaarborgd dat de verwerking daarvan uitsluitend geschiedt als aan de criteria van artikel 5 Lv VDA is voldaan.

³¹ Waar in dit hoofdstuk verder wordt gesproken over ‘het rapport’ wordt bedoeld rapport nr. 3 van de Commissie over Verzameling van persoonsgegevens van 3 juni 2013.

³² Startnotitie Landsbesluit Vernietiging en archivering van persoonsgegevens

³³ Artikel 3a Lv VDA (nieuw)

b. Procesformulier veiligheidsonderzoeken

Een vertrouwensfunctie mag uitsluitend vervuld worden wanneer een veiligheidsonderzoek heeft plaats gevonden en de betrokkene op basis daarvan een verklaring van geen bezwaar heeft ontvangen (artikel 16 lid 1 Lv VDA (nieuw)). Omdat in het verleden veiligheidsonderzoeken zijn uitgevoerd ten behoeve van functies die niet als vertrouwensfuncties konden worden aangemerkt, heeft de commissie als **aanbeveling 2** in het rapport opgenomen het procesformulier veiligheidsonderzoeken zo aan te passen dat daarop uitdrukkelijk wordt aangegeven dat de functie waarop het veiligheidsonderzoek betrekking heeft daadwerkelijk een vertrouwensfunctie is.

Gebleken is dat die aanvulling heeft plaats gevonden. Aan aanbeveling 2 is dus uitvoering gegeven.

c. Digitaal registratie- en documentatiesysteem

In **aanbeveling 3** is geadviseerd een methode te ontwikkelen om in zaaksdossiers systematisch en inzichtelijk vast te leggen welke personen daarin betrokken zijn en of ten aanzien van ieder van die personen sprake is van een 'ernstig vermoeden'.

Het opvolgen van die aanbeveling vergroot niet slechts de controleerbaarheid, maar ook de operationele slagvaardigheid van de Dienst. Zonder een digitaal verwerkingssysteem is de aanbeveling echter lastig realiseerbaar.

Inmiddels is het zover dat de verwachting gerechtvaardigd is dat begin 2023 een geheel vernieuwd digitaal (op operaties gericht) systeem in gebruik kan worden genomen³⁴. Volgens de stellige verwachting van de Dienst biedt dit nieuwe systeem de mogelijkheid te voldoen aan aanbeveling 3. Aan die aanbeveling lijkt dus voldaan te gaan worden. De commissie zal overigens na invoering van dit nieuwe systeem controleren of daadwerkelijk bereikt is dat in zaaksdossiers systematisch en inzichtelijk is vastgelegd welke personen daarin betrokken zijn en of ten aanzien van ieder van die personen sprake is van een 'ernstig vermoeden'.

d. Verwijdering en vernietiging van gegevens

Met het registeren en verwerken van (persoons)gegevens is onlosmakelijk verbonden een regeling voor het vernietigen en verwijderen van die gegevens. In artikel 14 lid 3 Lv VDA (oud) was daarom opgenomen dat bij Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, (Lbham) regels moesten worden gesteld ten aanzien van de wijze van verwijdering en vernietiging van gegevens als bedoeld in het tweede lid van dat artikel (persoonsgegevens). Een dergelijk Lbham was er ten tijde van het uitbrengen van het rapport (3 juni 2013) niet. Aan de Minister is om die reden aanbevolen (**aanbeveling 4**) een dergelijk Lbham alsnog tot stand te brengen.

Inmiddels is in de wet opgenomen (artikel 14 lid 3 Lv VDA nieuw) dat gegevens over de identiteit van natuurlijke personen (niet zijnde personeel van de Dienst) die door de Dienst worden ingezet³⁵ 30 jaar na het beëindigen van die inzet worden vernietigd. Voor overige

³⁴ Information to Intelligence Database (I2ID)

³⁵ Bedoeld is het bijzondere inlichtingenmiddel van artikel 7 lid 1 aanhef en sub d Lv VDA (nieuw): "de inzet van personen, niet zijnde personeel, 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."

(persoons)gegevens is weliswaar bepaald dat het Hoofd zorgdraagt voor verwijdering en vernietiging indien en zodra die gegevens niet meer nodig zijn voor het doel waarvoor zij zijn verwerkt, maar een maximale bewaartermijn is in de wet niet opgenomen. Bepaald is wel dat er een Lbham moet komen waarin regels worden gesteld voor de verwijdering en vernietiging van die gegevens. Aan aanbeveling 4 is dus nog steeds niet voldaan. Het belang van die aanbeveling is echter onverminderd aanwezig, in het bijzonder omdat de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen over wie door de Dienst gegevens verzameld zijn wordt aangetast indien die gegevens nodeloos lang worden bewaard. **Aanbeveling E** is dan ook een Lbham als bedoeld in artikel 14 lid 4 Lv VDA (nieuw) alsnog zo spoedig mogelijk tot stand te brengen. De hiervoor (noot 32) genoemde startnotitie bevat daarvoor reeds de nodige bruikbare bouwstenen.

Uit wat hiervoor staat blijkt duidelijk welke de norm is, kort gezegd: verwijderen en vernietigen indien en zodra de persoonsgegevens niet meer van belang zijn. Dat roept de vraag op of de Dienst onrechtmatig handelt indien zij persoonsgegevens in strijd met deze norm niet verwijdert en niet vernietigt. Bij gebreke van het door de wetgever noodzakelijk geoordeelde Lbham is het lastig te beoordelen welke 'margin of appreciation' aan de Dienst gelaten kan worden. Een van de relevante aspecten bij die beoordeling zal zijn dat volledige opschoning van het archief van de Dienst een mega-operatie is waarvoor een grote hoeveelheid (extra) personeel en middelen noodzakelijk is. Dat neemt echter niet weg dat een individuele burger in een individueel geval onder omstandigheden (waaronder, maar niet uitsluitend, de praktische belemmeringen zoals gebrek aan budget en personeel) terecht erover kan klagen dat de Dienst op deze burger betrekking hebbende persoonsgegevens niet heeft verwijderd of vernietigd. Dat klemmt vooral in die gevallen waarin (stok)oude targetinformatie in een reeds lang afgesloten onderzoek toch (namelijk: hoewel die al verwijderd en vernietigd had moeten zijn) gebruikt wordt in een nieuw onderzoek waarin dezelfde target figureert.

e. Screening van rechtspersonen

In het rapport³⁶ is als **aanbeveling 5** over het screenen van rechtspersonen het volgende opgenomen:

Dat alles neemt niet weg dat de zorg vanuit welke destijds deze onderzoeken werden gedaan (is bij transacties die de integriteit van de financiële sector kunnen raken, sprake van betrouwbare bestuurders van rechtspersonen/investeerders?) onverminderd aanwezig is. De huidige wetgeving voorziet niet in enige wijze van screening. De dienst heeft voorstellen gedaan om ter zake wetgeving tot stand te brengen. Waar de dienst onder de huidige wetgeving onrechtmatig opereert indien deze screening als bedoeld aan zich trekt, de wetgeving overigens niet in screening voorziet, maar het maatschappelijk belang screening wel eist (reeds getuige de in het verleden door de betrokken instanties aan de dienst gedane verzoeken) verdienen die voorstellen dringend nadere uitwerking op wetgevingsniveau. De commissie beveelt daarom de betrokken ministers aan te bevorderen dat wetgeving op dit terrein spoedig tot stand komt.

Wat toen geschreven werd is onverminderd actueel. Wetgeving is echter nog niet tot stand gekomen. De destijds gedane aanbeveling wordt gehandhaafd (**aanbeveling F**).

³⁶ Pagina 12 daarvan

08 Informatieverstrekking aan derden

In 2016 heeft de commissie onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre de Dienst door haar verzamelde informatie aan derden verstrekt en of die verstrekking rechtmatig is. Dat heeft geleid tot onderzoeksrapport nr. 4 over de informatieverstrekking aan derden van 21 maart 2016³⁷.

a. Uitbreiding kring van gerechtigden

In artikel 11 Lv VDA is vastgelegd het zogenaamde ‘verstrekkingenstelsel’. Dat wil zeggen dat daarin limitatief zijn opgesomd aan wie de Dienst informatie mag verstrekken over (door de Dienst verzamelde) gegevens of categorieën van gegevens. In het rapport is aanbevolen (aanbeveling 5) deze opsomming uit te breiden. Reden daarvoor was dat de praktijk liet zien dat de Dienst, in strijd met de wet, informatie verstrekke aan anderen dan de in artikel 11 Lv VDA (oud) genoemden, maar onmiskenbaar belang aanwezig was om dat te (mogen) doen. Het gaat dan, bijvoorbeeld, om de formateur.

Inmiddels is de wet aangepast. In artikel 11 lid 1 aanhef en sub d Lv VDA (nieuw) is het Hoofd VDA bevoegd gemaakt om (na verkregen algemene of bijzondere machtiging) ook informatie te verstrekken aan ‘andere personen of instanties wie deze aangaan’. Aanbeveling 5 is dus opgevolgd.

b. Machtigingen

In het rapport werd geconstateerd dat deugdelijke machtigingen voor het verstrekken van informatie aan derden ontbraken. De aanbevelingen 1 en 2 hielden daarom in ervoor zorg te dragen dat (modellen voor) deugdelijke machtigingen (algemeen en bijzonder) beschikbaar kwamen. Ter uitvoering van die aanbevelingen heeft de Dienst een model gemaakt voor een algemene machtiging en een model voor een bijzondere machtiging, beide gericht op informatieverstrekking aan een inlichtingen- en veiligheidsdienst binnen of buiten het koninkrijk. Aan de aanbevelingen 1 en 2 is dus voldaan.

Het werk is echter niet klaar. Deze modellen zullen nog doorontwikkeld en periodiek aangepast moeten worden om goed bruikbaar en actueel te zijn. Zo zijn op dit moment in het als algemene machtiging beschikbare model uitdrukkelijk genoemd de diensten binnen en buiten het koninkrijk waarmee mag worden samengewerkt. Uitgangspunt daarbij is dat van samenwerking slechts sprake kan zijn met diensten die zijn ingebed in de democratische rechtsorde van een land. Systematisch is in kaart gebracht welke landen en diensten dat zijn. Het is ook goed dat de Minister, de machtiging tekenend, deze daardoor beperkt tot die (uitdrukkelijk genoemde) diensten. Geconstateerd moet echter worden dat met meer diensten wordt samengewerkt en mag worden samengewerkt dan nu in de machtiging staan. Deze behoeft dus periodiek aanpassing om actueel te zijn. Het is verstandig dat proces te bewaken door jaarlijks te controleren of aanleiding bestaat voor aanpassing.

Wanneer het erom gaat dat een machtiging moet worden opgemaakt (algemeen of bijzonder) voor het verstrekken van informatie aan “andere personen of instanties wie deze aangaan” zal van belang worden nauwkeurig te formuleren dat en waarom die andere personen of instanties in aanmerking komen voor het ontvangen van informatie van de Dienst. Het onderzoek heeft geen onrechtmatigheden aan het licht gebracht (afgezien van de hierna te bespreken

³⁷ Waar in dit hoofdstuk verder gesproken wordt over ‘het rapport’ wordt daarmee dit rapport bedoeld.

verstrekking aan de formateur), maar dat doet aan nut en noodzaak van doorontwikkeling van ook dit model niet af. **Aanbeveling G** is daarom: ontwikkel de aanwezige modellen voor algemene en bijzondere machtiging verder zodat zij bruikbaar zijn voor alle categorieën van gerechtigden die in artikel 11 lid 1 Lv VDA (nieuw) zijn vermeld en controleer jaarlijks de noodzaak van aanpassing van de machtigingen.

c. Voorwaarden

In artikel 11 lid 2 Lv VDA (oud en nieuw) is bepaald dat gegevens aan derden slechts verstrekt mogen worden onder het stellen van twee voorwaarden:

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

In het rapport is niet geconstateerd dat de voorwaarden, in een individueel geval, ten onrechte achterwege zijn gelaten, maar wel is gesignaleerd dat onvoldoende administratieve zekerheid bestond dat deze voorwaarden daadwerkelijk gesteld worden. **Aanbeveling 3** hield daarom in het administratief proces te verbeteren. Dat is inmiddels gebeurd doordat intern is vastgelegd en zeker gesteld dat en hoe de voorwaarden moeten worden geformuleerd. **Aanbeveling 3** is dus uitgevoerd.

d. Registratie van verstrekkingen

Om te bevorderen dat van aan derden verstrekte informatie eenvoudig kan blijken is aanbevolen (**aanbeveling 4**) het registratiesysteem te verbeteren. Zover is het nog niet gekomen. De focus (en de middelen) liggen bij de Dienst eerst op de invoering van het op operaties gerichte nieuwe informatiesysteem³⁸. De noodzaak van verdere automatisering is echter onverminderd aanwezig. **Aanbeveling H** is daarom onverminderd in te zetten op automatisering van de Dienst ook buiten het gebied van de operaties teneinde te bereiken wat met **aanbeveling 4** werd beoogd, te weten dat doorzoeking van de dossiers van de dienst mogelijk wordt op afgegeven machtigingen ex artikel 11 lid 1 Lv VDA.

e. Onderzoek van gedane verstrekkingen

Opgevraagd en verkregen zijn de gedane verstrekkingen van informatie aan derden. In de zomer van 2021 is, na inwerkingtreden van de Lv VDA (nieuw), informatie over personen verstrekt aan de formateur van het toen in wording zijnde kabinet. De Dienst zag daarvoor als grondslag het Landsbesluit screening kandidaat ministers³⁹. In dat landsbesluit is, kort gezegd, bepaald dat kandidaat-ministers een "staatsveiligheid gerelateerd" onderzoek moeten ondergaan en dat dit onderzoek wordt uitgevoerd door de Dienst. Ook is daarin bepaald dat de kandidaat-ministers geacht worden door hun kandidaatstelling toestemming te hebben verleend voor het uitvoeren van een dergelijk onderzoek.

Gemeld landsbesluit kan echter geen basis zijn voor het verstrekken van informatie aan een derde (de formateur) wanneer de wet de basis voor die informatieverstrekking niet verschaft.

³⁸ Zie noot 34

³⁹ Landsbesluit van 9 september 2013 No. 1

Dat geldt ook als personen ermee hebben ingestemd dat de Dienst informatie over hen verstrekt aan de informateur.

De oude Lv VDA kende de vereiste wettelijke bevoegdheid niet, de nieuwe kent deze wel. In artikel 11 lid 1 aanhef en sub d Lv VDA (nieuw) is bepaald dat (ook) informatie mag worden verschaft aan “andere personen of instanties wie deze aangaan”. De formateur is aan te merken als een ‘andere persoon’ in de zin van deze bepaling en het Landsbesluit screening kandidaat ministers kent op dit onderdeel dus een wettelijke basis. De Dienst mocht de gevraagde informatie dan ook aan de Gouverneur verstrekken.

Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat in genoemd wetsartikel ook is bepaald dat bevoegdheid tot verstrekking van informatie slechts aanwezig is nadat de ministers daartoe algemene of bijzondere schriftelijke toestemming hebben verleend. Van enige schriftelijke toestemming door de ministers⁴⁰ is geen sprake geweest. Strikt genomen had de Dienst de gevraagde informatie dus niet mogen verstrekken en is door dat toch te doen **onrechtmatig** gehandeld. Tussen de persoon van de minister van algemene zaken en de formateur was in 2021 sprake van een personele unie (mr. E.C. Wever-Croes). Gelet daarop wil de commissie wel aannemen dat het destijds de bedoeling van de minister belast met algemene zaken was de Dienst te machtigen informatie aan de formateur te verstrekken. Enige aanwijzing dat de minister belast met justitiële aangelegenheden daarmee niet wilde instemmen ontbreekt. Er lijkt dus veeleer sprake te zijn van een **administratieve omissie** dan van handelen in strijd met de materiële bedoeling van de wet, te weten dat slechts informatie verstrekt wordt indien de ministers daarmee hebben ingestemd.

09 Bijzondere inlichtingenmiddelen

a. Inleiding

In 2018 heeft de commissie onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen door de Dienst. Onderzocht zijn in het bijzonder de bijzondere inlichtingenmiddelen ‘observeren en volgen’, ‘de agent’ en ‘de IMSI-catcher’⁴¹. Van onrechtmatige inzet is toen niet gebleken. Wel is geconstateerd dat de IMSI-catcher is ingezet (op enig moment voor 18 juli 2018, datum rapport) hoewel dat middel niet specifiek in de Lv VDA genoemd was als bijzonder inlichtingenmiddel. Daarmee was die inzet nog niet onrechtmatig. Artikel 9 lid 1 Lv VDA (oud) stond namelijk het gebruik van niet in de wet geregelde bijzondere inlichtingenmiddelen toe. Die inzet riep echter voor de regering wel de wettelijke plicht in het leven binnen zes maanden na die inzet een ontwerp landsverordening tot regeling ervan in te dienen bij de Staten⁴².

⁴⁰ Dat zijn: de minister belast met algemene zaken en de minister belast met justitiële aangelegenheden. Zie artikel 1 Lv VDA (nieuw).

⁴¹ International Mobile Subscriber Identity-catcher: een technisch hulpmiddel dat gegevens van mobiel telefoonverkeer scant.

⁴² Artikel 9 lid 2 Lv VDA (oud)

b. De IMSI-catcher

In het rapport heeft de commissie aan de Minister de aanbeveling gedaan de kwestie van de IMSI-catcher alsnog wettelijk te regelen (**aanbeveling 7**). Dat is inmiddels, in het kader van een bredere herziening van de Lv VDA, gebeurd⁴³. Deze aanbeveling is dus opgevolgd.

In 2019 is het bijzondere inlichtingenmiddel van de IMSI-catcher opnieuw gebruikt. Hoewel meer dan zes maanden na de vorige inzet (in 2018) en ook meer dan zes maanden na het rapport van de commissie (18 juli 2018) verstreken waren was een ontwerp-landsverordening tot regeling van dit bijzondere inlichtingenmiddel nog niet ingediend. Artikel 9 lid 2 Lv VDA (oud) was dus door de regering niet nageleefd.

De bedoeling van artikel 9 lid 2 Lv VDA (oud) was onmiskenbaar enerzijds geen belemmering op te werpen voor het gebruik van nieuwe, voorheen niet beschikbare, bijzondere inlichtingenmiddelen (zoals de IMSI-catcher), maar anderzijds te waarborgen dat de wetgever kort na de inzet van een dergelijk nieuw middel beoordeelt of verankering in de wet kan plaats vinden en het middel dus verder gebruikt mag blijven worden. Met die bedoeling zou in strijd zijn aan te nemen dat, zonder aanpassing van de wetgeving, na iedere volgende inzet van het middel in kwestie⁴⁴ een nieuwe termijn⁴⁵ zou gaan lopen.

Gelet hierop is de conclusie onontkoombaar dat de hernieuwde inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel van de IMSI-catcher in 2019 **onrechtmatig** was.

Ook hier past echter wel een kanttekening bij de geconstateerde onrechtmatigheid.

Het was niet zo dat de regering in 2019 meende dat regeling van het bijzondere inlichtingenmiddel van de IMSI-catcher in de wet ongewenst was. Integendeel, in de in 2019 reeds aanwezige concepten van de Landsverordening tot wijziging van de Lv VDA had het middel een plaats gekregen. De vertraging had dus louter administratieve oorzaken, geen inhoudelijke. De Dienst heeft de voorgenomen inzet van het middel destijds bovendien voorgelegd aan de betrokken ministers en hun instemming verkregen met de inzet ervan. Op die manier werd dus gehandeld in de geest van de op dat moment nog aanstaande wetswijziging. Van belang is ook dat de commissie de inzet van het middel in 2019 materieel heeft getoetst. De conclusie daaruit is dat de inzet ervan, inhoudelijk bezien, voldeed aan de eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Als de bevoegdheid tot inzet aanwezig zou zijn geweest, zou deze dan ook als rechtmatig beoordeeld zijn.

Onbevredigend is de gang van zaken echter wel. Van een goede reden om niet, zoals de wet voorschrijft en de Dienst meermalen heeft bepleit, tijdig een ontwerp-landsverordening in te dienen is de commissie niet gebleken. Voor de toekomst geldt dat de regering heeft kunnen constateren dat zij de wettelijke termijn (zes maanden) niet heeft gehaald in dit geval, maar desondanks die termijn bij de herziening van de Lv VDA heeft gehandhaafd. Die termijn is kennelijk, hoewel in 2018 niet gehaald, in de visie van de regering nog steeds een termijn die wel gehaald moet (kunnen) worden indien en zodra zich opnieuw de situatie voordoet dat een bijzonder inlichtingenmiddel wordt ingezet dat (nog) niet in de wet is geregeld. De opdracht aan de regering zich aan de wet te houden op dit punt is daardoor bij een volgende keer alleen

⁴³ Artikel 7 lid 1 aanhef en sub h juncto artikel 7a Lv VDA (nieuw)

⁴⁴ Op grond van artikel 9 lid 1 Lv VDA (oud)

⁴⁵ Als gegeven in artikel 9 lid 2 Lv VDA (oud)

maar klemmender geworden. Voor een aanbeveling aan de regering dat daadwerkelijk te doen is geen reden aanwezig; dat de regering zich aan de wet moet houden spreekt voor zichzelf.

c. De samenwerking binnen het koninkrijk

Het gebruik van de IMSI-catcher in 2019 geschiedde in een operatie die in samenwerking met de AIVD werd uitgevoerd. Voor de inzet van de IMSI-catcher was de AIVD voorzien van een deugdelijke machtiging op grond van de Nederlandse wet⁴⁶. De beide diensten (VDA en AIVD) hebben toen besloten die machtiging als basis te nemen voor het in Aruba inzetten van de IMSI-catcher. Negatieve overweging was daarbij dat de Arubaanse wet op dat moment (ondanks de eerdere inzet in 2018) nog niet een wettelijke regeling van dit middel kende. Zoals hiervoor reeds opgemerkt zijn de Arubaanse ministers over de inzet destijds geïnformeerd en hebben zij daarvoor ook toestemming verleend.

De beschreven gang van zaken legt ook een probleem op tafel dat zich in koninkrijksverband voordoet. De Lv VDA en de WIV 2017 beogen beide een controlemiddel in te bouwen tegen te lichtvaardige schending van de persoonlijke levenssfeer van burgers bij de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen. Toestemming van de ministers (Aruba) of 'Onze Minister' (Nederland) is de ingebouwde waarborg. Samenwerking tussen de diensten is wel, maar over en weer erkennen van de deugdelijkheid van die waarborg is in het wettelijk systeem niet voorzien. Dat betekent dus dat een in het ene deel van het koninkrijk afgegeven machtiging geen basis kan zijn voor tenuitvoerlegging ervan in het andere deel van het koninkrijk. Machtiging conform de wetgeving van dat andere deel is en blijft noodzakelijk.

Datzelfde probleem speelt bij de veiligheidsonderzoeken. De in het ene deel van het koninkrijk afgegeven verklaring van geen bezwaar wordt in het andere deel van het koninkrijk niet erkend. Gevolg is dat de persoon met een vertrouwensfunctie in het ene land voor het bekleden van een vergelijkbare vertrouwensfunctie in het andere land binnen het koninkrijk opnieuw een veiligheidsonderzoek (in dat andere land) moet ondergaan.

De commissie kan 'slechts' onderzoeken of sprake is van onrechtmatig optreden. Zij ziet het echter ook als haar taak de aandacht te vestigen op samenwerkingsproblemen als nu benoemd. De diensten werken al nauw samen. Dat gebeurt, hoewel steeds vaker, op basis van telkens opnieuw, voor de desbetreffende operatie, te maken afspraken. De hiervoor genoemde voorbeelden laten zien dat het zinvol kan zijn die samenwerking meer te structureren en daarbij te onderzoeken of wetswijziging de effectiviteit van de samenwerking zou kunnen bevorderen. **Aanbeveling I** is daarom de samenwerking van de diensten binnen het koninkrijk vorm te geven in een protocol en daarbij te onderzoeken of wetswijziging de effectiviteit van de samenwerking kan bevorderen.

d. De met de IMSI-catcher verkregen data

Het doel van de inzet van de IMSI-catcher is het opsporen van het nummer of technisch kenmerk van een communicatiemiddel dat betrokken is bij een activiteit waarop het operationele onderzoek van de Dienst is gericht. Daarbij worden, onvermijdelijk, ook gegevens verkregen over een willekeurige groep gebruikers die zich bevindt in de nabijheid van de IMSI-catcher. Die gegevens moeten terstond vernietigd worden⁴⁷. De vraag is hoe dat

⁴⁶ Artikel 45 juncto 47 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (WIV 2017)

⁴⁷ Artikel 7a lid 3 Lv VDA

feitelijk geschiedt en wie daarvoor verantwoordelijk is. Die vraag is mede daarom van belang omdat niet is uitgesloten dat bij de inzet van het nu besproken bijzondere inlichtingenmiddel externe technische bijstand noodzakelijk is, bijvoorbeeld van een van de andere inlichtingen- en veiligheidsdiensten binnen het Koninkrijk. Hiervoor werd al aandacht besteed aan de samenwerking binnen het Koninkrijk. Ook op het nu besproken punt kan die samenwerking van groot belang zijn, maar is dus ook van belang hoe dan aan de wederzijdse verantwoordelijkheden vorm wordt gegeven. Voor wat betreft de feitelijke vernietiging speelt hetzelfde probleem als bij de hiervoor behandelde verwijdering en vernietiging van persoonsgegevens⁴⁸, namelijk hoe gaat dat feitelijk in zijn werk. Het aangekondigde Lbham zal ook op dat punt regels moeten bevatten. Het hiervoor bepleite protocol zal eveneens aandacht kunnen schenken aan de vraag hoe, bij gezamenlijke operaties, de vernietiging van niet relevante gegevens gewaarborgd is.

e. Het observeren en volgen

Aanbevolen in het rapport was ook (**aanbeveling 8**) het via sociale media/internet observeren van personen wettelijk te regelen. Weliswaar, zo staat in het rapport, kan deze vorm van observatie geschoven worden onder de algemene bevoegdheid van observeren en volgen⁴⁹, maar omdat de wetgever deze vorm van observeren en volgen nog niet kende en kon kennen ten tijde van de invoering van de Lv VDA, doet het wat “gewrongen” aan deze toch begrepen te achten onder dat algemene begrip, aldus het rapport. Die aanbeveling is, zo blijkt uit de gewijzigde Lv VDA, niet opgevolgd. Kennelijk, zo begrijpt de commissie, ligt daaraan ten grondslag de gedachte dat inmiddels (anno 2021, invoering nieuwe Lv VDA) ook bij de wetgever bekend is dat personen via sociale media/internet geobserveerd en gevolgd kunnen worden. Tegen die achtergrond bezien is wetswijziging inderdaad niet nodig. De begrippen ‘observeren’ en ‘volgen’ moeten zo worden uitgelegd dat deze, indien dat eerder niet ook al was beoogd, nu in ieder geval ook omvatten het observeren en volgen via sociale media en internet. Aanbeveling 8 kan als opgevolgd worden beschouwd.

In het rapport waren (ook) aanbevelingen opgenomen over het aanpassen van de interne leidraad observeren en volgen en het maken van modellen voor het verkrijgen van toestemming tot observeren en volgen (**aanbevelingen 1, 2 en 4**). Ook werd aanbevolen de inzet van dit middel gestructureerd vast te leggen (**aanbeveling 3**).

Deze aanbevelingen zijn alle opgevolgd. De interne leidraad observeren en volgen is aangepast en voorziet in een nadere duiding van de in de wet gehanteerde begrippen ‘observeren’ en ‘volgen’, de online-varianten daaronder begrepen. Deze leidraad sluit aan bij het inmiddels tot stand gekomen Lbham van 7 juli 2021 over de vereisten die gelden bij een verzoek toestemming toepassing bijzondere inlichtingenmiddelen (AB 2021 no. 110).

Het toetsingskader voor de inzet van deze bijzondere inlichtingenmiddelen is in de interne leidraad zodanig omschreven dat de bewerkers daaraan houvast kunnen hebben. De inzet van het middel wordt, zo bepaalt de leidraad ook, bovendien, door de documentalist, bijgehouden in een afzonderlijk register. Dat maakt, zo oordeelt de commissie, die inzet beter kenbaar en daardoor beter controleerbaar. Modellen voor aanvraag en verlening van toestemming tot

⁴⁸ Zie pagina 13

⁴⁹ Artikel 7 lid 1 aanhef en sub a en b Lv VDA (oud)

inzet van deze bijzondere inlichtingenmiddelen zijn aanwezig en gestructureerd conform de opzet van de interne leidraad.

f. Het administratief systeem

Aanbeveling 6 in het rapport was dat het administratief systeem zodanig wordt aangepast dat daaruit op eenvoudige wijze kenbaar is in welke gevallen sprake is geweest van de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel (zoals het observeren en volgen).

De in het onderzoek verzameling persoonsgegevens gedane aanbevelingen 3 en 4 (zie hiervoor⁵⁰) betroffen hetzelfde thema. Ook hier geldt dus, zoals daar reeds opgemerkt, dat het inmiddels zover is dat de verwachting gerechtvaardigd is dat begin 2023 een geheel vernieuwd digitaal (op operaties gericht) systeem in gebruik kan worden genomen. Daaraan kan worden toegevoegd dat, zolang het nieuwe systeem niet operationeel is, in een afzonderlijk systeem de inzet (met specificerende data) wordt bijgehouden. Aan aanbeveling 6 is dus voldaan.

g. De agent

In het rapport is ook aandacht besteed aan de figuur van de 'agent'. **Aanbeveling 5** hield in ook voor de inzet van de agent een bruikbaar model voor aanvraag en verlening van toestemming te ontwikkelen. Die aanbeveling is opgevolgd.

10 Conclusies

In twee gevallen heeft de commissie moeten constateren dat de Dienst onrechtmatig heeft gehandeld. Het betrof in 2021 de verstrekking van persoonsgegevens aan de formateur en in 2019 de inzet van de IMSI-catcher als bijzonder inlichtingenmiddel. Van groot gewicht was deze onrechtmatigheid echter telkens niet.

Het merendeel van de aanbevelingen uit de rapporten 2 tot en met 5 is opgevolgd. Een beperkt deel niet. De commissie beveelt aan de eerdere, nog niet opgevolgde, aanbevelingen alsnog op te volgen. Daarnaast heeft het onderzoek geleid tot een paar nieuwe aanbevelingen.

11 Aanbevelingen

Aan de Minister⁵¹

- A. Dienst: pas de interne leidraad observeren en volgen aan door de tekst daarvan uitdrukkelijk te enten op artikel 8 lid 1 Lv VDA (nieuw).
- B. Minister en Dienst: merk de functie van vertrouwenspersoon bij de providers aan als een vertrouwensfunctie.
- C. Dienst: breng alsnog tot stand een protocol met de providers over het opvragen en verkrijgen van verkeersgegevens.

⁵⁰ Pagina 12

⁵¹ Formeel worden alle aanbevelingen aan de Minister uitgebracht, maar bij de aanbevelingen vermeldt de commissie of deze zich specifiek richt op de Minister of de Dienst.

- D. Dienst: ontwikkel het 'klokhuismodel' uit de startnotie over vernietiging en archivering van persoonsgegevens door tot een van criteria voorzien systeem.
- E. Minister: Breng alsnog tot stand een Lbham als bedoeld in artikel 14 lid 4 Lv VDA.
- F. Minister: Breng alsnog wetgeving tot stand inzake het screenen van rechtspersonen.
- G. Dienst: ontwikkel de aanwezige modellen voor algemene en bijzondere machtiging verder zodat zij bruikbaar zijn voor alle categorieën van gerechtigden die in artikel 11 lid 1 Lv VDA zijn vermeld en controleer jaarlijks de noodzaak van aanpassing van de machtigingen.
- H. Minister en Dienst: Zet onverminderd in op verdere automatisering van de Dienst, ook buiten het gebied van de operaties teneinde te bereiken wat met aanbeveling 4 werd beoogd, te weten dat doorzoeking van de dossiers van de dienst mogelijk wordt op afgegeven machtigingen ex artikel 11 lid 1 Lv VDA.
- I. Dienst: Geef de samenwerking van de diensten binnen het koninkrijk vorm in een protocol en onderzoek of wetswijziging de effectiviteit van de samenwerking kan bevorderen.

12 Vaststelling en ondertekening

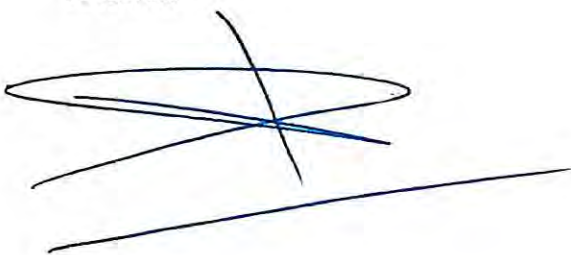
Dit rapport is door de commissie vastgesteld in haar vergadering van 23 januari 2023 onder voorbehoud van het uitblijven van opmerkingen daarover van de kant van de minister belast met algemene zaken (artikel 23a lid 2 Lv VDA).

Het rapport is op 31 januari 2023 aan de minister belast met algemene zaken gezonden. Een reactie op de in het rapport neergelegde bevindingen is uitgebleven. Het rapport is daarmee definitief geworden.

Namens de commissie wordt het door de voorzitter van de commissie ondertekend.

Mr. W.P.M. ter Berg

voorzitter



Bijlage A: onderzoeksopdracht

Onderzoeksopdracht commissie van toezicht Nummer 6

Onderwerp
NALEVING

Inleiding

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

Uitgevoerde onderzoeken

Ter uitvoering van deze taak heeft de cvt in de periode van 2011 tot en met 2018 de navolgende onderzoeken ingesteld en daarover gerapporteerd:

Nummer	Naam onderzoek	Datum rapport
Nr 2	onderschepping telecommunicatie	9 mei 2011
Nr 3	verzameling persoonsgegevens	3 juni 2013
Nr 4	informatieverstrekking aan derden	21 maart 2016
Nr 5	bijzondere inlichtingenmiddelen	18 juli 2018

Samenvatting resultaten onderzoeken

Onderwerp, resultaten en aanbevelingen van die onderzoeken kunnen, samengevat, als volgt worden weergegeven.

Ad nr. 2: Onderschepping telecommunicatie

In 2007 werd, vanuit de Staten van Aruba en het kabinet, aan de cvt de vraag gesteld te onderzoeken of VDA rechtmatig gebruik maakte van haar bevoegdheid telecommunicatieverkeer te onderscheppen. De praktijk van VDA op dit punt is toen door de cvt onderzocht. Van onrechtmatigheden was geen sprake, behoudens waar het betrof het (eenmalige) gebruik van de microfoontap. Dat was een niet in de wet geregeld inlichtingenmiddel en de Lv VDA was na het gebruik daarvan niet binnen de daarvoor geldende termijn van zes maanden aangepast.

Aan VDA zijn in het rapport de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Structureer het verzoek tot machtiging conform de aanbevelingen van de voorzitter van 6 januari 2011;
2. Neem in het machtigingsformulier niet langer een motivering van de aanvraag tot machtiging op, maar volsta in zoverre met verwijzing naar het verzoek tot machtiging;
3. Stel vast een interne leidraad voor de juridisch inhoudelijke toetsing van verzoeken tot machtiging;

4. Bevorder het tot stand komen van aanvullende wetgeving met betrekking tot de microfoontap en zie intussen af van het gebruik van dat bijzondere inlichtingenmiddel;
5. Breng in overleg met de providers een protocol tot stand waarin zijn vastgelegd afspraken over taken en bevoegdheden van de vertrouwenspersonen, het screenen van vertrouwenspersonen, het onderling berichtenverkeer en het maken van beveiligingsplannen.

Ad nr 3.: verzameling persoonsgegevens

In 2013 is de cvt eigener beweging een onderzoek gestart naar de vraag of VDA rechtmatig gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid persoonsgegevens te verzamelen. Dat onderzoek heeft zich uitgestrekt over alle taken van de Dienst: de A-taak, de B-taak en de C-taak.

Ten aanzien van de B-taak is geconstateerd dat in de periode van 1 augustus 2003 tot 20 mei 2006 op grote schaal sprake is geweest van niet rechtmatige gegevensverzameling ten behoeve van veiligheidsonderzoeken voor vertrouwensfuncties. Weliswaar was tot het verrichten van de veiligheidsonderzoeken in kwestie overwegend toestemming gegeven door de betrokkene, maar het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken (AB 2006, nr. 14) trad pas op 20 mei 2006 in werking en pas vanaf dat moment was sprake van aangewezen vertrouwensfuncties in de zin der wet. In de periode na 20 mei 2006 is in één geval sprake geweest van het onrechtmatig verzamelen van persoonsgegevens bij een veiligheidsonderzoek voor een vertrouwensfunctie. Dat is door VDA lopende dat onderzoek onderkend, waarna het verzamelen is gestaakt.

In de periode van 1 augustus 2003 tot 20 mei 2006 zijn voorts op grote schaal veiligheidsonderzoeken verricht, niet ten behoeve van vertrouwensfuncties, maar op verzoek van de immigratiedienst. Ook dat was onrechtmatig bij gebreke van wettelijke grondslag. Aan deze praktijk is door de dienst zelf een einde gemaakt.

Het onderzoek heeft geleid tot de volgende aanbevelingen:

Aan de dienst:

1. Interne beleidsontwikkeling door de dienst over de vraag of het de dienst vrij staat door derden aangereikte persoonsgegevens in enigerlei vorm, daaronder begrepen zuivere, niet operationeel doorzoekbare, ontvangstregistratie, in de eigen bestanden op te slaan indien het gaat om persoonsgegevens die niet voldoen aan de criteria die artikel 5 Lv VDA stelt.
2. Uitbreiding van het procesformulier veiligheidsonderzoeken met een onderdeel waarin moet worden aangegeven of de functie ten behoeve waarvan het onderzoek wordt verricht daadwerkelijk een vertrouwensfunctie in de zin van de wet is.
3. Ontwikkeling van een methode om in zaaksdossiers inzichtelijk en systematisch vast te leggen welke personen daarin betrokken zijn en of ten aanzien van ieder van die personen sprake is van een 'ernstig vermoeden'.

Aan de ministers:

4. Bevorder het spoedig afkomen van het landsbesluit inzake verwijdering en vernietiging van gegevens en laat vervolgens door de dienst een plan van aanpak ontwikkelen voor het schonen van de eigen bestanden.
5. Bevorder het spoedig tot stand komen van wetgeving ten aanzien van 'screening' van (rechts)personen.

Ad nr. 4: informatieverstrekking aan derden

In 2016 heeft de cvt, eigener beweging, onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre VDA door de Dienst verzamelde informatie aan derden verstrekt en of die verstrekking rechtmatig is. Geconstateerd is dat in één geval onrechtmatig informatie is verstrekt aan een derde. Ook is geconstateerd dat van een deugdelijke machtigingsbasis voor het verstrekken van bepaalde gegevens of categorieën van gegevens al sedert in werking treden van de Lv VDA geen sprake is. Van bijzondere machtigingen is, op één uitzondering na, evenmin gebleken. Waar sprake is geweest van het verstrekken van gegevens aan derden is dat dus tot op de dag van uitbrengen van het commissierapport (21 maart 2016) zonder deugdelijke (bijzondere of algemene) machtigingsbasis gedaan.

De navolgende aanbevelingen zijn gedaan:

Aan de Dienst:

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

Aan de Ministers:

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

Ad nr. 5: bijzondere inlichtingenmiddelen

In 2018 heeft de cvt, eigener beweging, onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen door de Dienst. In het bijzonder zijn onderzocht de inlichtingenmiddelen “observeren en volgen”, “de agent” en “de IMSI-catcher”. Van onrechtmatige inzet is niet gebleken. Wel is geconstateerd dat het middel van de IMSI-catcher is ingezet zonder op dat moment bestaande wettelijke bevoegdheid. Dat maakte die inzet, uitgaande van de geldende Lv VDA, echter nog niet onrechtmatig, maar riep voor de regering de wettelijke plicht in het leven de Lv VDA op dit punt binnen zes maanden aan te passen.

De volgende aanbevelingen zijn gedaan:

Aan de Dienst

1. Pas de interne leidraad observeren en volgen aan door nader in te vullen wanneer sprake is van gewone gegevensvergaring en wanneer van de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel van observeren en volgen;
2. Maak van het verzoek tot het verkrijgen van toestemming van het Hoofd voor een observatie- en/of volgactie een model dat qua inrichting en opzet vergelijkbaar is met het tapmodel;
3. Breng structurering aan in de wijze waarop toestemming van het Hoofd voor een observatie- en/of volgactie in het dossier wordt vastgelegd;
4. Maak van het verlenen van toestemming van het Hoofd voor een observatie- en/of volgactie een model dat qua inrichting en opzet vergelijkbaar is met het tapmodel dan wel geïntegreerd is met het verzoek tot het verkrijgen van toestemming, zoals in aanbeveling 2 bedoeld;

5. Maak van het verzoek tot het verkrijgen van toestemming van het Hoofd voor het inzetten van een agent een model dat qua inrichting en opzet vergelijkbaar is met het tapmodel;
6. Pas het administratief systeem zodanig aan dat daaruit op eenvoudige wijze kenbaar is in welke gevallen sprake is geweest van de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel;
- 7.

Aan de ministers

8. Dien binnen zes maanden na heden bij de Staten in een ontwerp-landsverordening tot aanpassing van de Lv VDA ter regeling van het bijzondere inlichtingenmiddel IMSI-catcher;
9. Dien zo spoedig mogelijk bij de Staten in een ontwerp-landsverordening tot aanpassing van de Lv VDA ter regeling van het bijzondere inlichtingenmiddel observeren/volgen via social media/internet.

Onderzoek naar opvolging aanbevelingen

Met het oordeel dat de Dienst (in voorkomend geval) onrechtmatig heeft gehandeld eindigt het werk van de cvt. Datzelfde geldt indien de cvt aanbevelingen heeft gedaan. Ook met het doen daarvan eindigt het werk van de cvt. Het is vervolgens aan de Dienst en de betrokken ministers om te beslissen of gevolgen moeten worden verbonden aan het onrechtmatigheidsoordeel en de aanbevelingen van de cvt.

Dat neemt niet weg dat de cvt ook na een dergelijk oordeel en/of gedane aanbevelingen gerechtigd is te onderzoeken of de Dienst (voortgezet) onrechtmatig optreden vertoont of niet. Bij die beoordeling kan van belang zijn de vraag of eventuele aanbevelingen zijn opgevolgd of niet. De bevindingen van de cvt kunnen dienen als informatiebron voor de politiek verantwoordelijken. Mede op basis daarvan zal de politiek in staat zijn te beoordelen of maatregelen (door de politiek of de Dienst) getroffen moeten worden.

Als voorbeeld kan hier genoemd worden de kwestie van de IMSI-catcher. De inzet daarvan is aan te merken als de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel (artikel 7 Lv VDA). In rapport nr 5 van de cvt is aanbevolen dat inlichtingenmiddelde uitdrukkelijk in de wet te regelen. Dat is inmiddels gebeurd (AB 2021, 29). Onderzocht zal worden of het middel voorafgaand aan de wijziging van de Lv VDA in 2021 nog is ingezet? Daarnaast zal onderzocht kunnen worden welke regulering de inzet van dit middel intern kent. Daarbij gaat het om vragen als:

- Wordt vooraf duidelijk vastgesteld op welk(e) target(s) de inzet is gericht;
- Welke bewaartermijn geldt voor verkregen targetinformatie;
- Welke bewaartermijn geldt voor non-targetinformatie;
- Welke vernietigingstermijn geldt voor non-targetinformatie.

Een onderzoek naar het opvolgen van aanbevelingen is dan ook op de eerste plaats nuttig om te bezien of deze aanbevelingen ertoe hebben geleid dat niet (langer) onrechtmatig wordt opgetreden en/of de kans op onrechtmatig optreden is beperkt.

Een dergelijk onderzoek is ook nuttig omdat daarin, wellicht meer dan eerder het geval was of kon zijn, betrokken kunnen worden voortschrijdende inzichten over de verdragsconforme toepassing van de Lv VDA. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Onderzoek

Het voorgaande leidt tot het besluit dat de commissie van toezicht een onderzoek instelt naar de opvolging van de in de rapporten 2 tot en met 5 door de cvt aan de Dienst en de betrokken ministers gedane aanbevelingen.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de commissie van 1 maart 2021.

De voorzitter,

Mr. W.P.M. ter Berg

Bijlage B: Plan van aanpak (zonder bijlagen)

Plan van aanpak Onderzoek nummer 6 commissie van toezicht 8 augustus 2022

Onderwerp
NALEVING

Inleiding

In de week van 3 tot en met 7 oktober 2022 zal de voorzitter van de commissie van toezicht (cvt) onderzoek doen bij VDA. Dat gebeurt ten kantore van VDA. Onderwerp: naleving van eerdere aanbevelingen.

Uitgangspunt is de onderzoeksopdracht (**bijlage 1**).

Op basis daarvan wordt in dit document beschreven welke feitelijke onderzoekshandelingen nodig zijn.

Doel van het onderhavige document is:

- VDA voor te bereiden op het onderzoek;
- te benoemen welke informatie door VDA verzameld dient te worden voorafgaand aan het onderzoek zodat deze op 3 oktober 2022 gereed ligt voor kennisname door de voorzitter;
- te vermelden welke gesprekken gepland moeten worden.

Samenvatting voorbereidingsacties van VDA

1. *inplannen afspraken met:*

- directeur VDA
- adjunct directeur VDA
- stafjurist(en) VDA
- tapkamerbeheerder
- teamcoördinator bewerking
- teamcoördinator acquisitie

Tijdschema

3 oktober 2022 09:00 – 10:00 vergadering CvT
 10:00 – 10:30 ontvangst bij VDA (pasje, kamer, stukken)
 10:30 – 12:30 bestuderen aangeleverde stukken

De hiervoor genoemde afspraken kunnen gepland worden van maandagmiddag t/m woensdag. Dat geeft de ruimte om op donderdag en vrijdag eventuele vervolgspraken te plannen.

7 oktober 2022 16:00 – 16:30: afsluiting onderzoek

2. *Aan te leveren stukken:*

Hierna wordt per uitgevoerd onderzoek vermeld welke acties VDA verzocht wordt voorafgaand aan de onderzoeksweek te ontplooiën. Het gaat in totaal om **21 verzoeken**. Die zijn alle duidelijk aangegeven met het kopje “Verzoek 1”, “Verzoek 2” etc.

Aanbevolen wordt één document te maken met daarin de gevraagde toelichting op de diverse verzoeken, voorzien van de gevraagde bijlagen.

De gevraagde voorbereidingsacties van VDA

Uitgevoerde onderzoeken

Ter uitvoering van haar taak heeft de cvt in de periode van 2011 tot en met 2018 de navolgende onderzoeken ingesteld en daarover gerapporteerd:

Nummer	Naam onderzoek	Datum rapport
Nr 2	onderschepping telecommunicatie	9 mei 2011
Nr 3	verzameling persoonsgegevens	3 juni 2013
Nr 4	informatieverstrekking aan derden	21 maart 2016
Nr 5	bijzondere inlichtingenmiddelen	18 juli 2018

Onderzoek nr 2: Onderschepping telecommunicatie

In 2007 werd, vanuit de Staten van Aruba en het kabinet, aan de cvt de vraag gesteld te onderzoeken of VDA rechtmatig gebruik maakte van haar bevoegdheid telecommunicatieverkeer te onderscheppen. De praktijk van VDA op dit punt is toen door de cvt onderzocht. Van onrechtmatigheden was geen sprake, behoudens waar het betrof het (eenmalige) gebruik van de microfoontap. Dat was een niet in de wet geregeld inlichtingenmiddel en de Lv VDA was na het gebruik daarvan niet binnen de daarvoor geldende termijn van zes maanden aangepast.

Aan VDA zijn in het rapport de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Structureer het verzoek tot machtiging conform de aanbevelingen van de voorzitter van 6 januari 2011;
(NB het memo is gehecht aan dit plan van aanpak als **bijlage 2**)
2. Neem in het machtigingsformulier niet langer een motivering van de aanvraag tot machtiging op, maar volsta in zoverre met verwijzing naar het verzoek tot machtiging;
3. Stel vast een interne leidraad voor de juridisch inhoudelijke toetsing van verzoeken tot machtiging;
4. Bevorder het tot stand komen van aanvullende wetgeving met betrekking tot de microfoontap en zie intussen af van het gebruik van dat bijzondere inlichtingenmiddel;
5. Breng in overleg met de providers een protocol tot stand waarin zijn vastgelegd afspraken over taken en bevoegdheden van de vertrouwenspersonen, het screenen van vertrouwenspersonen, het onderling berichtenverkeer en het maken van beveiligingsplannen.
(NB: voor dit onderdeel zijn relevant:
- Beantwoording onderzoeksvragen door VDA d.d. 3 januari 2011 sub 10 t/m 14, **bijlage 3**;
- Brief van minister van justitie en onderwijs van 5 januari 2011, **bijlage 4**.)
6. Zie onderdeel 17 van het rapport: leg het beleid inzake het tappen van verschoningsgerechtigden vast.

Om te kunnen controleren of deze aanbevelingen zijn nageleefd dan wel zijn achterhaald (bijvoorbeeld door de nieuwe Lv VDA) is nodig:

- een gesprek met de stafjuristen van VDA over deze zes aanbevelingen;
- idem met de directeur;
- onderzoek in de tapkamer in aanwezigheid van de tapkamerbeheerder;
- voorts:

verzoek 1: zorg dat het digitaal logboek up to date en raadpleegbaar is voor onderzoek van de aanvragen en machtiging telefoontap in de periode van 1 januari 2020 t/m 30 september 2022;

verzoek 2: verzamel deze stukken (aanvragen en machtigingen) voorafgaand aan dit onderzoek zodat deze gereed liggen voor de voorzitter tijdens de onderzoekswEEK;

Verzoek 3: verstrek, indien aanwezig, de leidraad bedoeld in aanbeveling 3;
Verzoek 4: verstrek een opgave van het aantal malen dat de microfoontrap na het rapport nog is gebruikt met specificatie van het dossier waarin dat is geschied;
Verzoek 5: verstrek, indien aanwezig, het protocol bedoeld in aanbeveling 5;
Verzoek 6: verstrek, indien aanwezig, de interne beleidsnotitie over het tappen van verschoningsgerechtigden als bedoeld in aanbeveling 6.

Onderzoek nr 3: verzameling persoonsgegevens

In 2013 is de cvt eigener beweging een onderzoek gestart naar de vraag of VDA rechtmatig gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid persoonsgegevens te verzamelen. Dat onderzoek heeft zich uitgestrekt over alle taken van de Dienst: de A-taak, de B-taak en de C-taak.

Ten aanzien van de B-taak is geconstateerd dat in de periode van 1 augustus 2003 tot 20 mei 2006 op grote schaal sprake is geweest van niet rechtmatige gegevensverzameling ten behoeve van veiligheidsonderzoeken voor vertrouwensfuncties. Weliswaar was tot het verrichten van de veiligheidsonderzoeken in kwestie overwegend toestemming gegeven door de betrokkene, maar het Landbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken (AB 2006, nr. 14) trad pas op 20 mei 2006 in werking en pas vanaf dat moment was sprake van aangewezen vertrouwensfuncties in de zin der wet. In de periode na 20 mei 2006 is in één geval sprake geweest van het onrechtmatig verzamelen van persoonsgegevens bij een veiligheidsonderzoek voor een vertrouwensfunctie. Dat is door VDA lopende dat onderzoek onderkend, waarna het verzamelen is gestaakt.

In de periode van 1 augustus 2003 tot 20 mei 2006 zijn voorts op grote schaal veiligheidsonderzoeken verricht, niet ten behoeve van vertrouwensfuncties, maar op verzoek van de immigratiedienst. Ook dat was onrechtmatig bij gebreke van wettelijke grondslag. Aan deze praktijk is door de dienst zelf een einde gemaakt.

Het onderzoek heeft geleid tot de volgende aanbevelingen:

Aan de dienst:

6. Interne beleidsontwikkeling door de dienst over de vraag of het de dienst vrij staat door derden aangereikte persoonsgegevens in enigerlei vorm, daaronder begrepen zuivere, niet operationeel doorzoekbare, ontvangstregistratie, in de eigen bestanden op te slaan indien het gaat om persoonsgegevens die niet voldoen aan de criteria die artikel 5 Lv VDA stelt.
7. Uitbreiding van het procesformulier veiligheidsonderzoeken met een onderdeel waarin moet worden aangegeven of de functie ten behoeve waarvan het onderzoek wordt verricht daadwerkelijk een vertrouwensfunctie in de zin van de wet is.
8. Ontwikkeling van een methode om in zaaksdossiers inzichtelijk en systematisch vast te leggen welke personen daarin betrokken zijn en of ten aanzien van ieder van die personen sprake is van een 'ernstig vermoeden'.
9. (in de, geheime, bijlage 1 bij het rapport:) Hoewel gelegen buiten het directe voorwerp van het door de commissie ingestelde rechtmatigheidsonderzoek wordt aanbevolen de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de dienst te verhogen door verder te investeren in een eenduidig registratie- en documentatiesysteem, dat uiteindelijk digitaal alle informatie bevat die thans in de papieren dossiers is te vinden. Het zal de dienst in staat stellen betere zoekslagen in het eigen systeem te maken, het creëert een digitale back-up van het papieren dossier en het genereert informatie over de dossiervorming per taakgebied. Tot slot zal een dergelijk systeem ook de toegankelijkheid van alle dossiers voor de commissie vergroten.

Deze aanbeveling moet voorts niet los gezien worden van de kwestie van het verwijderen en vernietigen van gegevens die onrechtmatig in de bestanden van de dienst zijn opgenomen dan wel die niet langer nodig zijn. Het in gebruik nemen van een nieuw registratie- en documentatiesysteem (X-tract, indien de testfase met succes wordt afgerond) zou ook het momentum kunnen zijn waarvan gebruik gemaakt moet worden om ook die kwestie ter hand te nemen.

Aan de ministers:

10. Bevorder het spoedig afkomen van het landsbesluit inzake verwijdering en vernietiging van gegevens en laat vervolgens door de dienst een plan van aanpak ontwikkelen voor het schonen van de eigen bestanden.
11. Bevorder het spoedig tot stand komen van wetgeving ten aanzien van 'screening' van (rechts)personen.

Om te kunnen controleren of deze aanbevelingen zijn nageleefd dan wel zijn achterhaald (bijvoorbeeld door de nieuwe Lv VDA) is nodig:

- een gesprek met de stafjuristen van VDA over deze zes aanbevelingen; in verband met aanbeveling 5 in het bijzonder ook over artikel 14 lid 3 Lv VDA (nieuw);
- idem met de directeur;
- idem met de adjunct-directeur (in het bijzonder aanbeveling 4)
- idem met teamcoördinator bewerking
- idem met teamcoördinator acquisitie;
- met name in verband met aanbeveling 3: onderzoek aan ad random door de voorzitter aan te wijzen dossiers.
- voorts:

verzoek 7: verstrek, indien aanwezig, de nieuwe beleidsdocumenten als bedoeld in aanbeveling 1;

verzoek 8: verstrek het huidige procesformulier veiligheidsonderzoek;

verzoek 9: maak (in verband met de aanbevelingen 3 en 4) een korte notitie over de actuele stand van zaken inzake een digitaal registratie- en documentatiesysteem.

Onderzoek nr 4: informatieverstrekking aan derden

In 2016 heeft de cvt, eigener beweging, onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre VDA door de Dienst verzamelde informatie aan derden verstrekt en of die verstrekking rechtmatig is. Geconstateerd is dat in één geval onrechtmatig informatie is verstrekt aan een derde. Ook is geconstateerd dat van een deugdelijke machtigingsbasis voor het verstrekken van bepaalde gegevens of categorieën van gegevens al sedert in werking treden van de Lv VDA geen sprake is. Van bijzondere machtigingen is, op één uitzondering na, evenmin gebleken. Waar sprake is geweest van het verstrekken van gegevens aan derden is dat dus tot op de dag van uitbrengen van het commissierapport (21 maart 2016) zonder deugdelijke (bijzondere of algemene) machtigingsbasis gedaan.

De navolgende aanbevelingen zijn gedaan:

Aan de Dienst:

6. Ontwerp een model voor een algemene machtiging als bedoeld in artikel 11 Lv VDA;
7. Ontwerp een model voor een bijzondere machtiging als bedoeld in artikel 11 Lv VDA;
8. Verbeter het administratief proces inzake de opname van de in artikel 11 lid 2 Lv VDA genoemde voorwaarden bij het verstrekken van gegevens;

9. Verbeter het (post)registratiesysteem aldus dat doorzoeking van de dossiers van de Dienst mogelijk wordt op afgegeven machtigingen ex artikel 11 lid 1 Lv VDA.

Aan de Ministers:

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

Om te kunnen controleren of deze aanbevelingen zijn nageleefd dan wel zijn achterhaald (bijvoorbeeld door de nieuwe Lv VDA) is nodig:

- een gesprek met de stafjuristen van VDA over deze vijf aanbevelingen; in verband met aanbeveling 5 in het bijzonder ook over artikel 11 lid 1 aanhef en sub d Lv VDA (nieuw);
- idem met de directeur;
- idem met de adjunct-directeur (in het bijzonder aanbeveling 4);
- idem met teamcoördinator bewerking;
- met name in verband met aanbeveling 3: onderzoek aan ad random door de voorzitter aan te wijzen dossiers waarin een machtiging als in de aanbevelingen 1 en 2 bedoeld is gebruikt of gebruikt had moeten worden.

- voorts:

verzoek 10: verstrek, indien aanwezig, het model algemene machtiging als bedoeld in aanbeveling 1;

verzoek 11: verstrek, indien aanwezig, het model bijzondere machtiging als bedoeld in aanbeveling 2;

verzoek 12: maak een korte notitie over de actuele stand van zaken inzake het administratief proces als bedoeld in aanbeveling 3;

verzoek 13: maak een korte notitie over de actuele stand van zaken inzake het registratiesysteem als bedoeld in aanbeveling 4;

verzoek 14: maak een korte notitie over de actuele stand van zaken met betrekking tot het overzicht dat de Dienst heeft van landen en diensten waarmee wordt samengewerkt, de zogenaamde factsheets;

Verzoek 15: verstrek opgave van het aantal keren (en de dossiers waarin) gebruik is gemaakt van de (naar aanleiding van aanbeveling 5) tot stand gekomen uitbreiding van de kring van gerechtigden (artikel 11 lid 1 aanhef en sub d Lv VDA nieuw).

Onderzoek nummer 5: bijzondere inlichtingenmiddelen

In 2018 heeft de cvt, eigener beweging, onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen door de Dienst. In het bijzonder zijn onderzocht de inlichtingenmiddelen “observeren en volgen”, “de agent” en “de IMSI-catcher”. Van onrechtmatige inzet is niet gebleken. Wel is geconstateerd dat het middel van de IMSI-catcher is ingezet zonder op dat moment bestaande wettelijke bevoegdheid. Dat maakte die inzet, uitgaande van de geldende Lv VDA, echter nog niet onrechtmatig, maar riep voor de regering de wettelijke plicht in het leven de Lv VDA op dit punt binnen zes maanden aan te passen.

De volgende aanbevelingen zijn gedaan:

Aan de Dienst

10. Pas de interne leidraad observeren en volgen aan door nader in te vullen wanneer sprake is van gewone gegevensvergaring en wanneer van de inzet van het bijzondere inlichtingenmiddel van observeren en volgen;

11. Maak van het verzoek tot het verkrijgen van toestemming van het Hoofd voor een observatie- en/of volgactie een model dat qua inrichting en opzet vergelijkbaar is met het tapmodel;
12. Breng structurering aan in de wijze waarop toestemming van het Hoofd voor een observatie- en/of volgactie in het dossier wordt vastgelegd;
13. Maak van het verlenen van toestemming van het Hoofd voor een observatie- en/of volgactie een model dat qua inrichting en opzet vergelijkbaar is met het tapmodel dan wel geïntegreerd is met het verzoek tot het verkrijgen van toestemming, zoals in aanbeveling 2 bedoeld;
14. Maak van het verzoek tot het verkrijgen van toestemming van het Hoofd voor het inzetten van een agent een model dat qua inrichting en opzet vergelijkbaar is met het tapmodel;
15. Pas het administratief systeem zodanig aan dat daaruit op eenvoudige wijze kenbaar is in welke gevallen sprake is geweest van de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel;

Aan de ministers

16. Dien binnen zes maanden na heden bij de Staten in een ontwerp-landsverordening tot aanpassing van de Lv VDA ter regeling van het bijzondere inlichtingenmiddel IMSI-catcher;
17. Dien zo spoedig mogelijk bij de Staten in een ontwerp-landsverordening tot aanpassing van de Lv VDA ter regeling van het bijzondere inlichtingenmiddel observeren/volgen via social media/internet.

Om te kunnen controleren of deze aanbevelingen zijn nageleefd dan wel zijn achterhaald (bijvoorbeeld door de nieuwe Lv VDA) is nodig:

- een gesprek met de stafjuristen van VDA over deze negen aanbevelingen; in verband met aanbevelingen 7 en 8 in het bijzonder ook over de artikel 7, 7a en 7b Lv VDA (nieuw);
- idem met de directeur;
- idem met de adjunct-directeur (in het bijzonder aanbeveling 6);
- idem met teamcoördinator bewerking;
- met name in verband met aanbevelingen 1 t/m 5: onderzoek aan ad random door de voorzitter aan te wijzen dossiers waarin sprake is geweest van observeren, volgen of de inzet van een agent.
- voorts:

verzoek 16: verstrek, indien aanwezig, de interne leidraad observeren en volgen;

verzoek 17: verstrek, indien aanwezig, het model-verzoek tot het verkrijgen van toestemming van het Hoofd VDA voor een observatie- en volgactie;

verzoek 18: verstrek, indien aanwezig, het model-verlening toestemming van het Hoofd VDA voor een observatie- of volgactie;

verzoek 19: verstrek, indien aanwezig, het model-verzoek tot het verkrijgen van toestemming Hoofd VDA voor inzet van een agent;

verzoek 20: maak een korte notitie over de actuele stand van zaken met betrekking tot de huidige mogelijkheden van het administratief systeem om daaruit eenvoudig op te halen gegevens over de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen;

verzoek 21: maak een korte notitie over de volgende vragen:

- Is het middel van de IMSI-catcher voorafgaand aan de wijziging van de Lv VDA in 2021 nog ingezet?
- Kent de eventuele inzet van dit middel inmiddels interne regulering en besteed daarbij aandacht aan de volgende vragen:

- a. Wordt vooraf duidelijk vastgesteld op welk(e) target(s) de inzet is gericht;
- b. Welke bewaartermijn geldt voor verkregen targetinformatie;
- c. Welke bewaartermijn geldt voor non-targetinformatie;
- d. Welke vernietigingstermijn geldt voor non-targetinformatie.

Onderzoeksrapport nr. 7

21 maart 2025

VEILIGHEIDSONDERZOEKEN

**Commissie van toezicht
betreffende
de Veiligheidsdienst Aruba**



VEILIGHEIDSONDERZOEKEN

een onderzoek naar de rechtmatigheid van gedane veiligheidsonderzoeken

Commissie van toezicht als bedoeld in artikel 22 Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba
(AB 2002 no. 115 / AB 2021 no. 29)

Onderzoeksrapport nr. 7

Datum: 21 maart 2025

Inhoudsopgave

<u>02</u>	<u>Samenvatting</u>	4
<u>03</u>	<u>Inleiding</u>	6
<u>04</u>	<u>Procedure</u>	7
<u>05</u>	<u>Onderzoeksopdracht en opzet onderzoek</u>	8
	<u>a. Onderzoeksopdracht</u>	8
	<u>b. Opzet onderzoek</u>	8
<u>06</u>	<u>Het wettelijk kader</u>	9
	<u>a. De Arubaanse Staatsregeling</u>	9
	<u>b. De Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba</u>	9
	<u>c. Het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken met bijlage</u>	9
	<u>d. De Beleidsregels veiligheidsonderzoeken</u>	10
<u>07</u>	<u>Evaluatie vertrouwensfuncties</u>	11
	<u>a. Inleiding</u>	11
	<u>b. Het begrip ‘vertrouwensfunctie’</u>	11
	<u>c. Beoordeling criteria</u>	12
	<u>d. Handhaving</u>	12
	<u>e. Beveiligd gebied</u>	13
	<u>f. Veiligheidsniveau</u>	14
<u>08</u>	<u>Toetsing vertrouwensfuncties en veiligheidsniveau</u>	16
	<u>a. Inleiding</u>	16
	<u>b. Geweigerde en ingetrokken verklaring van geen bezwaar</u>	16
	<u>c. Kustwacht</u>	16
	<u>d. Koninklijke Marechaussee</u>	18
	<u>e. Pre Clearance United States</u>	19
	<u>f. Due diligenceverzoeken</u>	20
<u>09</u>	<u>Werkwijze uitvoering veiligheidsonderzoeken</u>	21
	<u>a. Inleiding</u>	21
	<u>b. Beoordeling</u>	21
	<u>c. De Handleiding</u>	21
	<u>d. De herhaalveiligheidsonderzoeken</u>	22
	<u>e. De staat van inlichtingen</u>	23
<u>10</u>	<u>De beschikkingen</u>	24
	<u>a. Inleiding</u>	24

	<i>b. Het werkproces</i>	24
<u>11</u>	<u>Samenwerkingsrelatie</u>	26
	<i>a. Inleiding</i>	26
	<i>b. Beoordeling weigeringsgrond</i>	26
<u>12</u>	<u>Informatie aan de commissie in bezwaarprocedures en de rechter in beroepsprocedures</u> ...	28
	<i>a. Inleiding</i>	28
	<i>b. Strijd met algemeen uitgangspunt</i>	28
	<i>c. Geheime stukken 1</i>	28
	<i>d. Geheime stukken 2</i>	30
<u>13</u>	<u>Business unit</u>	31
	<i>a. Inleiding</i>	31
	<i>b. Aanpassing organisatorische inbedding</i>	31
<u>14</u>	<u>Conclusies</u>	32
<u>15</u>	<u>Aanbevelingen</u>	34
	<u>Bijlage A: onderzoeksopdracht</u>	35
	<u>Bijlage B: Plan van aanpak (zonder bijlagen)</u>	38

02 Samenvatting

Veiligheidsonderzoeken mogen door de Dienst worden ingesteld als het gaat om vertrouwensfuncties. Van structureel toezicht op de actualiteit van de vastgestelde vertrouwensfuncties - in de vorm van het adviseren van de Minister en/of de betrokken bedrijven en organisaties daarover - is geen sprake, hoewel de c-taak van de Dienst die adviseringsfunctie wel meebrengt. Incidenteel toezicht is er wel. De commissie van toezicht (hierna: de commissie) doet op dit punt een aanbeveling aan de Minister.

Binnen het zogenoemde ‘beveiligd gebied’ van luchthaven, zeehaven en telecommunicatiebedrijven zijn alle functies vertrouwensfuncties. De Dienst heeft echter niet de mogelijkheid dwingend een beveiligd gebied aan te wijzen en/of de grenzen ervan te bepalen. Ook ontbeert de Dienst de mogelijkheid functies binnen dat gebied niet aan te merken als vertrouwensfunctie, hoewel daartoe inhoudelijk (gering risico voor de staatsveiligheid) soms aanleiding is. De commissie doet op dit onderdeel aanbevelingen aan de Minister.

Onderzocht zijn alle beschikkingen waarbij een verklaring van geen bezwaar is geweigerd en/of ingetrokken. Gebleken is dat de Dienst in die onderzoeken, maar overigens ook in elk nieuw veiligheidsonderzoek, toetst of sprake is van een vertrouwensfunctie en welk veiligheidsniveau het veiligheidsonderzoek moet hebben. Van tekortkomingen bij die toetsing is niet gebleken.

Onderzocht zijn ook de beschikkingen waarbij een (herhaal)verklaring van geen bezwaar is afgegeven ten behoeve van de Kustwacht. De uitgevoerde eerste veiligheidsonderzoeken mochten worden verricht omdat de wet daarvoor de bevoegdheid verleent. Voor herhaalde veiligheidsonderzoeken biedt de wet geen basis. Dergelijke onderzoeken zijn echter wel verricht. Dat was dus onrechtmatig.

Ook zijn veiligheidsonderzoeken verricht met betrekking tot personeel van de Koninklijke Marechaussee dat dienstdoet binnen het beveiligd gebied van lucht- en zeehaven en al in bezit was van een in Nederland afgegeven verklaring van geen bezwaar. Dat onderzoek is terecht gedaan omdat het om vertrouwensfuncties gaat. Ongemakkelijk is de situatie echter wel, omdat door genoemd personeel al een veiligheidsonderzoek in Nederland is ondergaan. Erkenning (wederzijds) van verklaringen van geen bezwaar zou een veiligheidsonderzoek in Aruba kunnen voorkomen.

Het personeel van de Amerikaanse Custom and Border Protection is op grond van het toepasselijke Verdrag bevoegd te werken binnen het beveiligd gebied van de luchthaven. Terecht is ten aanzien van hen daarom door de Dienst geen veiligheidsonderzoek verricht.

Due diligenceverzoeken, afkomstig van ministers, worden nog steeds af en toe ontvangen door de Dienst. Voor het doen van die onderzoeken bestaat echter geen wettelijke basis. De Dienst voldoet daarom terecht niet aan die verzoeken.

De onderzochte veiligheidsonderzoeken zijn uitgevoerd in overeenstemming met wet- en regelgeving. In de praktijk werkt de Dienst daarbij op basis van een procesformulier en een Handleiding. Gebleken is van de noodzaak de Handleiding te updaten en te screenen op mogelijke tegenstrijdigheden van het daarin op te nemen bronmateriaal. Op dit punt worden diverse aanbevelingen gedaan.

Er zijn zorgen over de wijze waarop de interne organisatie momenteel is ingericht waar het betreft de voorbereiding van beschikkingen waarbij een verklaring van geen bezwaar wordt geweigerd of ingetrokken, omdat de rol van de juridische afdeling te beperkt is. De commissie beveelt aan de juridische afdeling centraal te stellen bij het maken van beschikkingen én deze (numeriek) te versterken.

Zorgen zijn er ook over de wijze waarop de commissie in bezwaarschriftprocedures en de rechter in beroepsprocedures wordt geïnformeerd, vooral in de situatie dat de Dienst vindt dat bepaalde stukken geheim moeten blijven. Aanbevolen wordt de te volgen procedure en de inhoudelijke afweging of stukken geheim zijn nader te bezien en zowel de procedure als handvatten voor de te maken inhoudelijke afweging op te nemen in de Handleiding.

Tot slot geldt dat de Lv VDA in de visie van de commissie zo spoedig mogelijk moet worden herzien. De huidige regeling (anders dan vóór de herziening van de Lv VDA in 2021) geeft de commissie namelijk niet de mogelijkheid in bezwaarprocedures door de Minister als geheim aangemerkte stukken zonder toestemming van de betrokkene in te zien. Dat verhindert een goede inhoudelijke beoordeling van het bezwaar (die zeker ook in het belang van de betrokkene is) en dus een goede advisering aan de Minister.

03 Inleiding

In de Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba (Lv VDA)¹ is bepaald dat de commissie, onder andere, tot taak heeft ‘het uitoefenen van toezicht op de taakuitvoering van de Dienst’². Zij kan dat toezicht gestalte geven door het uitvoeren van een onderzoek naar de wijze waarop de Dienst in een bepaalde aangelegenheid is opgetreden. Een dergelijk onderzoek dient zijn weerslag te vinden in een rapport. Onderzocht dient te worden de **rechtmatigheid** van het optreden van de Dienst. Het rapport bevat het oordeel van de commissie daarover. Het rapport kan ook aanbevelingen aan de Minister bevatten³.

Veiligheidsonderzoeken vormen een belangrijk onderdeel van het takenpakket van de Dienst. De impact ervan kan groot zijn voor de betrokkene, al helemaal indien een verklaring van geen bezwaar wordt geweigerd of ingetrokken. Dat is reden geweest om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop deze veiligheidsonderzoeken door de Dienst worden uitgevoerd.

In dat onderzoek wordt eerst stilgestaan bij het begrip ‘vertrouwensfunctie’ en de taak van de Dienst bij de aanwijzing ervan en het toezicht erop. Vertrouwensfuncties mogen slechts bekleed worden door personen die, met goed gevolg, een veiligheidsonderzoek hebben ondergaan. Dat is reden, vervolgens, te onderzoeken op welke wijze de Dienst die veiligheidsonderzoeken verricht.

De uitkomst van een veiligheidsonderzoek kan zijn een weigering om een verklaring van geen bezwaar te verstrekken of een reeds verstrekte verklaring van geen bezwaar in te trekken. Een dergelijke beslissing ligt vast in een beschikking. Onderzocht wordt daarom op welke wijze de Dienst het proces om tot goede beschikkingen te komen heeft ingericht. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de vraag hoe wordt omgegaan met het informeren van de commissie van toezicht en de rechter over de inhoud van geheime stukken.

Afgesloten wordt met conclusies en aanbevelingen.

¹ AB 2002 no.115 zoals gewijzigd in AB 2021 no. 29

² Artikel 22 lid 1 aanhef en sub a Lv VDA. Met ‘de Dienst’ is bedoeld de Veiligheidsdienst Aruba (VDA). Zie artikel 1 jo artikel 2 Lv VDA

³ Artikel 23a lid 1 en lid 4 Lv VDA. De Minister is de minister belast met algemene zaken (artikel 1 Lv VDA).

04 Procedure

In haar vergadering van 27 oktober 2023 heeft de commissie besloten een onderzoek in te stellen bij de Dienst naar de wijze waarop de Dienst invulling geeft aan haar wettelijke taak tot het verrichten van veiligheidsonderzoeken. De door de commissie in die vergadering vastgestelde onderzoeksopdracht is als **bijlage A** bij dit rapport gevoegd.

De commissie heeft het voornemen tot het uitvoeren van dit onderzoek bij brief van 22 februari 2024 meegedeeld aan de ministers⁴. Hoewel de wet formele kennisgeving van het voorgenomen onderzoek aan het Hoofd VDA (verder: het Hoofd) niet voorschrijft, is daarvan bij brief van dezelfde datum ook aan hem mededeling gedaan.

Op 9 september 2024 heeft de voorzitter van de commissie (verder: de voorzitter) aan de Dienst doen toekomen een plan van aanpak. Dat plan bevatte 17 verzoeken tot het aanleveren van informatie. Het plan van aanpak is als **bijlage B** aan dit rapport gehecht.

Ter uitvoering van dit plan van aanpak is door de Dienst op 21 oktober 2024 een nota (met bijlagen) aangeleverd waarin over alle 17 gedane verzoeken wordt gerapporteerd. Aanvullend is nog aangeleverd een opgave van het aantal veiligheidsonderzoeken voor de Kustwacht.⁵

De voorzitter en de vicevoorzitter hebben in de periode van 21 tot en met 25 oktober 2024 ten kantore van de Dienst interviews gehouden met het Hoofd alsmede een groot aantal medewerkers van alle relevante taakgebieden. Ook zijn onderzocht alle dossiers in de onderzoeksperiode waarin sprake is geweest van een intrekking of weigering van een verklaring van geen bezwaar.

Het concept van dit rapport is op 29 januari 2025 aangeboden aan de Minister voor het geven van een reactie⁶. Reactie is binnen de reactietermijn⁷ niet verkregen. Voor dat geval is het rapport in de vergadering van de commissie van 27 januari 2025 vastgesteld conform het aan de Minister gezonden concept-rapport.

⁴ Dat zijn de minister belast met algemene zaken en de minister belast met justitiële aangelegenheden'. Zie artikel 23 lid 1 jo artikel 1 Lv VDA

⁵ Deze stukken bevatten voor een groot deel privacygevoelige informatie en worden daarom niet aangehecht aan dit rapport.

⁶ Artikel 23a lid 1 Lv VDA

⁷ Deze bedraagt zes weken (artikel 23a lid 3 Lv VDA). Verlenging met eenmaal ten hoogste vier weken is mogelijk, maar daarom is niet verzocht door de Minister.

05 Onderzoeksopdracht en opzet onderzoek

a. Onderzoeksopdracht

Om een oordeel te kunnen vellen over de rechtmatigheid van de uitoefening van de bevoegdheid veiligheidsonderzoeken uit te voeren zijn de onderzoeksvragen geformuleerd die in de Onderzoeksopdracht (bijlage A) zijn opgenomen. Kort samengevat houdt die onderzoeksopdracht het volgende in.

Om een vertrouwensfunctie te mogen vervullen is noodzakelijk een door de Dienst verricht veiligheidsonderzoek en een op basis daarvan afgegeven verklaring van geen bezwaar. Een dergelijk onderzoek treedt in de persoonlijke levenssfeer van onderzochten, referenten en informanten. De commissie wil onderzoeken of de Dienst de bescherming van die persoonlijke levenssfeer rechtmatig vormgeeft. Daarnaast is voorwerp van onderzoek hoe de Dienst overigens, rechtmatig, inhoud geeft aan haar taak veiligheidsonderzoeken uit te voeren. Het onderzoek beslaat de **periode van 1 januari 2019 tot en met 30 juni 2024**.

b. Opzet onderzoek

De onderzoeksopdracht is uitgewerkt in het al genoemde plan van aanpak. De diverse onderdelen daarvan zullen hierna aan de orde komen.

De commissie heeft tot taak een oordeel te geven over ‘de rechtmatigheid van het optreden van de Dienst’.⁸ Beschikkingen tot afgifte, weigering of intrekking van een verklaring van geen bezwaar worden, formeel, gegeven door de Minister. Feitelijk gebeurt dat weliswaar door de Dienst, als daartoe door de Minister gemachtigde, maar het is de Minister die (uiteindelijk) beschikt. De commissie heeft niet de bevoegdheid te oordelen over de rechtmatigheid van het optreden van de Minister. Dat betekent dat de commissie niet de bevoegdheid heeft te oordelen of de door de Minister afgegeven beschikkingen rechtmatig zijn. Dat oordeel is aan de rechter indien beroep tegen een beschikking wordt ingesteld.

Waar het betreft de in elk individueel geval gegeven beschikking tot afgifte, weigering of intrekking van een verklaring van geen bezwaar zal de commissie dus, indien daarvoor al feitelijk aanleiding zou bestaan, niet kunnen komen tot het oordeel dat die beschikking onrechtmatig is.

Omdat de kans op onrechtmatige beschikkingen toeneemt indien de organisatie van de Dienst niet op orde is bij de voorbereiding van die beschikkingen, heeft de commissie onderzocht of reden aanwezig is de Minister aanbevelingen te doen waar het betreft die organisatie. Die bevoegdheid heeft de commissie wél.⁹

⁸ Artikel 23a lid 2 Lv VDA

⁹ Zie voetnoot 3

06 Het wettelijk kader

a. De Arubaanse Staatsregeling

Artikel 1.16 van de Staatsregeling van Aruba¹⁰ bepaalt dat eenieder, behoudens bij landsverordening te stellen beperkingen, recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

b. De Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba

In paragraaf 4 van de Lv VDA is het onderwerp ‘Veiligheidsonderzoeken’ geregeld. Samengevat komt die regeling op het volgende neer.

Bij landsbesluit¹¹ worden vertrouwensfuncties aangewezen. Het is verboden een persoon onvoorwaardelijk met een vertrouwensfunctie te belasten tenzij de Minister, op grond van een tevoren door de Dienst uitgevoerd veiligheidsonderzoek, een verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven.

De Minister heeft de bevoegdheid afgifte van een verklaring van geen bezwaar te weigeren indien onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Ook kan afgifte worden geweigerd indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om daarover een oordeel te geven.

Een verleende verklaring van geen bezwaar kan worden ingetrokken indien de Minister is gebleken dat onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen.

Tegen de weigering een verklaring van geen bezwaar af te geven én tegen de intrekking van een verklaring van geen bezwaar kan de betrokkene bezwaar maken bij de commissie. Tegen de door de Minister gegeven beschikking op bezwaar kan een belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter.

Ten aanzien van personen die een vertrouwensfunctie vervullen kan de Minister elke vijf jaar (of, als de omstandigheden daartoe aanleiding geven: incidenteel) een hernieuwd veiligheidsonderzoek doen instellen.

c. Het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken met bijlage

In het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken¹² is bepaald dat als vertrouwensfuncties worden aangemerkt de functies die zijn opgenomen in de bijlage. Van die aanwijzing wordt mededeling gedaan aan de werkgever die het aangaat. Telkens binnen vijf jaren na aanwijzing van een functie als vertrouwensfunctie moet door het Hoofd

¹⁰ AB 1997 no. GT 1

¹¹ Zie hierna: het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken

¹² AB 2006 no. 14

(van de Dienst) worden gezien of die aanwijzing gehandhaafd moet blijven. De werkgever dient een persoon die belast is met een vertrouwensfunctie aan te melden bij het Hoofd. Na aanmelding stelt de Dienst een veiligheidsonderzoek in. Binnen acht weken daarna (of, als sprake is van bijzondere omstandigheden, binnen drie maanden daarna) beslist de Minister over het afgeven van een verklaring van geen bezwaar.

De bijlage als genoemd bevat een opsomming van vertrouwensfuncties.

d. De Beleidsregels veiligheidsonderzoeken

Voor het afgeven, weigeren of intrekken van een verklaring van geen bezwaar zijn beleidsregels geformuleerd in de Beleidsregels veiligheidsonderzoeken.¹³

Bepaald is dat veiligheidsonderzoeken worden uitgevoerd op niveau A, B of C.

Bij weigering of intrekking van een verklaring van geen bezwaar geldt voor de betrokkene een beoordelingsperiode van tien jaar. Die kan worden verkort tot acht jaar indien betrokkene gedurende een periode van langer dan zes maanden aaneengesloten heeft verbleven in een land met de veiligheidsdienst waarvan VDA geen samenwerkingsrelatie heeft.

Omschreven zijn de justitiële gegevens waarop acht mag worden geslagen en de persoonlijke omstandigheden die van belang kunnen zijn.

¹³ Landscourant van Aruba, jaargang 2019, editie no. 6, p. 9

07 Evaluatie vertrouwensfuncties

a. Inleiding

Een veiligheidsonderzoek is een inbreuk op de in de Staatsregeling van Aruba neergelegde waarborg van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Een dergelijk onderzoek dringt daarin immers, mede afhankelijk van het niveau van dat onderzoek, diep tot zeer diep door.

De Lv VDA¹⁴ bevat de in de Staatsregeling van Aruba mogelijk gemaakte beperking van de eerbiediging van die persoonlijke levenssfeer. De werkzaamheden van de Dienst omvatten namelijk, zo is daarin bepaald, het verrichten van veiligheidsonderzoeken ten aanzien van bij landsbesluit¹⁵ aan te wijzen vertrouwensfuncties.

In artikel 2 lid 1 van het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken staat dat vertrouwensfuncties zijn de functies genoemd in de bijlage bij dat landsbesluit. In artikel 3 van dat Landsbesluit staat dat een werkgever, desgevraagd, aan het Hoofd alle inlichtingen moet geven over de inrichting van zijn organisatie die nodig zijn voor de beoordeling of en in welke mate de wijze van vervulling van een functie een gevaar of een risico kan vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, de integriteit van het openbaar bestuur of de veiligheid en andere vitale belangen van Aruba.

b. Het begrip ‘vertrouwensfunctie’

Deze omschrijving van de inlichtingenplicht van de werkgever sluit aan bij de definitie die artikel 1 Lv VDA geeft van het begrip ‘vertrouwensfunctie’: “een functie bij het Land of elders in Aruba, waarvan de wijze van vervulling een gevaar of een risico kan vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, de integriteit van het openbaar bestuur of de veiligheid en andere vitale belangen van Aruba.”

In de Lv VDA noch in het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken is verder uitgewerkt op welke wijze moet worden vastgesteld of een functie een vertrouwensfunctie is.

Voor de Dienst is dat aanleiding geweest om een interne leidraad te ontwikkelen waarin aanwijzingsgronden voor een vertrouwensfunctie staan. De leidraad verkeert nog in de conceptfase, maar bevat niettemin de criteria op basis waarvan de Dienst in de onderzoeksperiode heeft getoetst of aangemelde en bestaande vertrouwensfuncties dat predicaat inderdaad verdienen.

De aanwijzingsgronden houden in dat een functie wordt aangewezen als een vertrouwensfunctie indien:

- in de functie structureel wordt gewerkt met staatsgeheimen (democratische rechtsorde);

¹⁴ Artikel 3 lid 2 aanhef en sub b Lv VDA

¹⁵ Artikel 15 lid 1 Lv VDA

- integriteitsschendingen door de functionaris de staatsveiligheid schade kunnen toebrengen (integriteit);
- de functie van vitaal belang is voor de instandhouding van het maatschappelijk leven (vitaal belang).

c. Beoordeling criteria

De genoemde criteria zijn in (het concept van) de leidraad verder uitgewerkt. De criteria en de uitwerking ervan passen in het door de wetgever gegeven kader. Dat kader is, kort gezegd, de staatsveiligheid van Aruba. Het hanteren van de leidraad bij de beoordeling van de vraag of een functie als vertrouwensfunctie kwalificeert is dan ook rechtmatig.

Hierna zal nog worden onderzocht of in de uitgevoerde veiligheidsonderzoeken getoetst is of de aanvraag voor dat onderzoek betrekking heeft op een vertrouwensfunctie.

d. Handhaving

De taken van de Dienst zijn in artikel 3 Lv VDA vastgelegd. Kort gezegd gaat het dan om:

- a. staatsveiligheidsonderzoeken
- b. veiligheidsonderzoeken
- c. bevorderen van maatregelen ten behoeve van a;
- d. dreigings- en risicoanalyses.

In de praktijk spreekt men van de a-taak, de b-taak, de c-taak en de d-taak. De commissie volgt die terminologie.

In de interne Handleiding veiligheidsonderzoeken (waarover hierna meer) is vastgelegd dat het tot de c-taak van de Dienst behoort de Minister te adviseren over het al dan niet aanwijzen van een functie als vertrouwensfunctie. Daarnaast geldt dat de Dienst het tot haar taak rekent periodiek en incidenteel te evalueren of een vertrouwensfunctie nog steeds als zodanig moet worden aangemerkt.

Uit de gehouden interviews is de commissie gebleken dat de medewerkers van de c-taak intensief overleg voeren met de betrokken bedrijven en organisaties over de inrichting van hun beveiligingsplan en de noodzaak van aanwijzing van vertrouwensfuncties. De c-taak deelt bevindingen op dat punt met de b-taak en vormt aldus, zoals een medewerker het uitdrukte, ‘de ogen en oren’ van die b-taak.

Ondanks dit intensieve overleg is van een systematische en structurele (her)beoordeling van beveiligingsplannen en vertrouwensfuncties echter geen sprake. In het verlengde daarvan geldt dat de bijlage bij het Landsbesluit vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken al sedert jaar en dag ongewijzigd is. Dat brengt het gevaar mee dat:

- daarop functies staan die niet meer voldoen aan de hiervoor genoemde aanwijzingsgronden voor een vertrouwensfunctie;
- daarop onvermeld zijn nieuwe functies die wel voldoen aan die criteria.

De Dienst onderkent deze gevaren en heeft intern een voorstel ontwikkeld om tot structurele bewaking van de actualiteit van genoemde bijlage te komen. Dat voorstel ligt nu bij het Hoofd. Indien deze het accordeert zal intern een plan van aanpak moeten worden gemaakt. Te voorzien is dat de Dienst binnen de geldende budgettaire grenzen een structurele aanpak niet zal kunnen realiseren.

Indien een veiligheidsonderzoek wordt uitgevoerd met betrekking tot een functie die, getoetst aan de aanwijzingsgronden en daarmee aan de wet, niet als vertrouwensfunctie kan gelden, is sprake van een onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Bovendien: indien functies niet zijn aangemerkt als vertrouwensfunctie hoewel deze dat materieel bezien wel zijn, wordt het belang van de staatsveiligheid van Aruba geschonden. Het is, gegeven deze belangen, de taak van de Minister (bij wie de aanwijzing van vertrouwensfuncties is belegd) ervoor te zorgen dat de lijst van vertrouwensfuncties altijd actueel is. Om deze reden wordt aanbevolen (aan de Minister) de Dienst te faciliteren bij de structurele (her)beoordeling van vertrouwensfuncties (**aanbeveling A**).

Aanbeveling A

De aanbeveling aan de Minister is de Dienst te faciliteren bij de structurele (her)beoordeling van vertrouwensfuncties.

e. Beveiligd gebied

Niet onvermeld mag blijven dat de Dienst bij de (her)evaluatie van vertrouwensfuncties sterk afhankelijk is van de organisaties waarin vertrouwensfuncties aanwezig zijn of zouden moeten zijn.

Als voorbeeld kan worden genoemd het feit dat in de bijlage bij het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken als vertrouwensfunctie zijn aangewezen “alle functies die worden uitgeoefend binnen het beveiligde gebied van een bedrijf dat een of meer communicatiediensten levert”. Dat zijn dus bedrijven als Setar en Digicel.

Wie bepaalt echter wat het beveiligd gebied is binnen die bedrijven? Aan de Dienst (of: de Minister) is geen aanwijzingsbevoegdheid toegekend. De praktijk is daarom dat de Dienst, ter uitvoering van de beveiligingsbevorderende c-taak, voortdurend in overleg is met de betrokken organisaties om hen te adviseren over het opstellen/aanpassen van een beveiligingsplan, waarvan de aanwijzing van een beveiligd gebied onderdeel is en moet zijn. De uiteindelijke vaststelling van het beveiligingsplan (en daarmee dus ook het beveiligd gebied) is echter aan de betrokken organisatie.

Uit een oogpunt van staatsveiligheid is het onwenselijk dat organisaties zelf, al dan niet na overleg met de Dienst, bepalen of een beveiligd gebied wordt aangewezen en, zo ja, welke de omvang daarvan is. Dat is ook onwenselijk vanuit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van werknemers van die bedrijven. Hun belang is immers niet te worden onderworpen aan een veiligheidsonderzoek indien dat niet noodzakelijk is. Wenselijk

zou daarom zijn dit aspect van de huidige regelgeving aan een evaluatie te onderwerpen. Dat wordt daarom aanbevolen aan de Minister (**aanbeveling B**).

In de door de commissie eerder uitgevoerde onderzoeken “Onderschepping van telecommunicatie”¹⁶ en “Naleving”¹⁷ is het zojuist genoemde probleem ook al gesignaleerd. In het bijzonder werd toen de aandacht gevestigd op de vertrouwenspersoon bij telecommunicatiebedrijven. Naar de aard van het werk beoordeeld is sprake van een vertrouwensfunctie, maar bij gebreke van een toereikend beveiligingsplan en dus de afwezigheid van een aangewezen beveiligd gebied valt die functie niet onder de omschrijving die in voornoemd citaat is gehanteerd. De commissie heeft, in het rapport Naleving, daarom al de aanbeveling (aan de Minister) gedaan de functie van vertrouwenspersoon bij telecommunicatiebedrijven uitdrukkelijk aan te wijzen als vertrouwensfunctie. Die aanbeveling wordt herhaald (**aanbeveling C**). Er is, zo wordt hierbij opgemerkt, geen reden met die aanwijzing te wachten op de uitkomst van de als aanbeveling B geadviseerde evaluatie van de regelgeving.

Aanbeveling B

De aanbeveling aan de Minister is de regelgeving ten aanzien van het beveiligd gebied te evalueren.

Aanbeveling C

De aanbeveling aan de Minister is de functie van vertrouwenspersoon bij telecommunicatiebedrijven uitdrukkelijk aan te wijzen als vertrouwensfunctie in de bijlage bij het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken.

f. Veiligheidsniveau

Indien een veiligheidsonderzoek moet worden uitgevoerd rijst de vraag welke diepgang dat onderzoek moet hebben. Dat is niet bij wet geregeld. Om die reden heeft de Dienst zelf de noodzakelijke diepgang vertaald in drie categorieën. Indelingscriteria zijn de zwaarte van de functie en het niveau van geclassificeerde informatie waarmee de functionaris binnen de functie in aanraking komt. Dat heeft geleid tot de volgende indeling:

A-categorie: mogelijk is *grote schade* aan de veiligheid van de Staat;

B-categorie: mogelijk is *schade* aan de veiligheid van de Staat;

C-categorie: mogelijk is *weinig schade* aan de veiligheid van de Staat.

¹⁶ Rapport nr 2 van 9 mei 2011, p. 10

¹⁷ Rapport nr. 6 van 6 maart 2023, p. 11

De cijfers laten zien dat overwegend sprake is van C-onderzoeken, in beperkte mate van B-onderzoeken en weinig van A-onderzoeken (2024: tot en met 30 juni):

Aantal afgegeven VGB's	2019	2020	2021	2022	2023	2024
A	16	17	24	24	16	5
B	120	195	122	182	95	68
C	653	352	520	853	948	423
Totaal	789	564	666	1059	1059	496

In de interne 'Handleiding Veiligheidsonderzoeken B-taak' (verder: de Handleiding) in combinatie met de interne 'Leidraad ter zake veiligheidsonderzoeken bij vertrouwensfuncties met een laag risico voor de staatsveiligheid' en de Beleidsregels Veiligheidsonderzoeken¹⁸ is uitgewerkt op welke wijze beoordeeld moet worden welk veiligheidsniveau van toepassing is op een vertrouwensfunctie.

De genoemde indeling (A-, B- en C-categorie) en de uitwerking ervan in de genoemde stukken passen in het door de wetgever voor vertrouwensfuncties gegeven kader. Dat kader is, zoals hiervoor reeds opgemerkt, de staatsveiligheid van Aruba en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het hanteren van de Handleiding en de genoemde Leidraad bij de beoordeling van de vraag op welk niveau een veiligheidsonderzoek moet worden uitgevoerd is dan ook rechtmatig.

¹⁸ Artikel 3

08 Toetsing vertrouwensfuncties en veiligheidsniveau

a. Inleiding

De commissie heeft haar dossieronderzoek op de eerste plaats gericht op alle zaken¹⁹ waarin (in de onderzoeksperiode) een verklaring van geen bezwaar is geweigerd of ingetrokken. De impact van een weigering of intrekking kan groot zijn, bijvoorbeeld omdat de betrokkene de geambieerde functie dan niet (meer) kan vervullen, een andere functie niet voorhanden is en betrokkene daardoor geen inkomen (meer) heeft. Om die reden heeft de commissie het onderzoek op dit onderdeel beperkt tot juist deze categorie. Signalen dat bij afgegeven verklaringen van geen bezwaar sprake is geweest van situaties waarin de functie in kwestie geen vertrouwensfunctie was of het veiligheidsniveau ervan onnodig zwaar is gewaardeerd, hebben de commissie niet bereikt. Daarbij komt dat uit de gehouden interviews in combinatie met het procesformulier dat de medewerkers hanteren om een veiligheidsonderzoek uit te voeren gebleken is dat standaard getoetst wordt of van een vertrouwensfunctie sprake is en, zo ja, welk veiligheidsniveau daarbij hoort. Van dossieronderzoek ten aanzien van afgegeven verklaringen van geen bezwaar is daarom afgezien.

Daarnaast heeft de commissie een drietal categorieën van (vertrouwens)functies specifiek onderzocht: Kustwacht, Koninklijke Marechaussee en Pre Clearance United States. Aandacht is in dit verband ook nog besteed aan zogenoemde ‘due diligenceverzoeken’.

b. Geweigerde en ingetrokken verklaring van geen bezwaar

In de zaken waarin sprake was van weigering of intrekking van een verklaring van geen bezwaar is telkens gebleken dat de dienst onderzocht heeft of het om een vertrouwensfunctie ging en welk veiligheidsniveau (A, B of C) het onderzoek moest hebben. Niet is gebleken dat een functie ten onrechte (want in strijd met de bijlage bij het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken) is aangemerkt als een vertrouwensfunctie. Evenmin is gebleken dat het veiligheidsniveau onjuist (want in strijd met de eigen beleidsregels ter invulling van de wettelijke staatsveiligheidsnorm) is ingeschat. Van enige onrechtmatigheid op deze twee punten is dus geen sprake geweest.

c. Kustwacht

Aan de commissie is verstrekt een overzicht van door de Dienst verrichte veiligheidsonderzoeken ten aanzien van personeel van de Kustwacht in de periode van 2009 tot en met 2024. In totaal gaat het om een aantal van 96, waarvan 67 eerste onderzoeken en 29 herhaalonderzoeken. De meeste veiligheidsonderzoeken (35 eerste onderzoeken en 27 herhaalonderzoeken) vonden plaats in de door dit rapport bestreken onderzoeksperiode (1 januari 2019 tot en met 30 juni 2024).

¹⁹ Het betrof 20 zaken

De Kustwacht van Aruba is geregeld in de Landsverordening bijzondere rechtspositionele bepalingen Kustwachtpersoneel.²⁰ Artikel 5 van die landsverordening luidt aldus:

- “1. Niet in aanmerking voor de vervulling van een functie bij de Kustwacht komt degene ten aanzien van wie op basis van een onderzoek kan worden betwijfeld, of hij de uit zijn aanstelling als ambtenaar voortvloeiende ambtelijke plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen.
2. Indien de gedragingen van een ambtenaar aanleiding hebben gegeven voor een onderzoek, waaruit is gebleken, dat niet meer voldoende waarborg aanwezig is dat de betrokken ambtenaar zijn ambtelijke plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen, wordt zijn terbeschikkingstelling bij de Kustwacht beëindigd.
3. Bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, worden nadere regels gesteld ten aanzien van het onderzoek, bedoeld in het eerste en tweede lid.”

Het genoemde landsbesluit is het Rechtspositiebesluit Kustwachtpersoneel.²¹ Dat landsbesluit bepaalt in artikel 13 dat de Minister iedere belanghebbende die voldoet aan de eerder gegeven voorschriften doet onderwerpen aan een veiligheidsonderzoek en dat het veiligheidsonderzoek wordt uitgevoerd door de Dienst.

Functies bij de Kustwacht zijn noch in de genoemde landsverordening, noch in het genoemde landsbesluit aangemerkt als vertrouwensfuncties. Ook in de bijlage bij het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken zijn de functies bij de Kustwacht niet aangewezen als vertrouwensfuncties.

In de Lv VDA (artikel 16 lid 1) is de Dienst belast met het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken ten aanzien van vertrouwensfuncties. Nu de functies bij de Kustwacht niet als vertrouwensfunctie zijn aangewezen kan de Dienst aan dit artikel geen bevoegdheid ontleen om veiligheidsonderzoeken te doen bij Kustwachtpersoneel.

Hoewel het, wetstechnisch bezien, enigszins merkwaardig is dat de Dienst buiten de Lv VDA (en haar uitvoeringsregelingen) om taken en bevoegdheden heeft opgelegd gekregen, geldt dat de Landsverordening bijzondere rechtspositionele bepalingen Kustwachtpersoneel een dergelijke taak en bevoegdheid (in artikel 5 in verbinding met artikel 13 Rechtspositiebesluit Kustwachtpersoneel) uitdrukkelijk toedeelt: het uitvoeren van een (veiligheids)onderzoek bij Kustwachtpersoneel. De wijze waarop het veiligheidsonderzoek moet worden uitgevoerd is in artikel 13 Rechtspositiebesluit Kustwachtpersoneel omschreven. Geconstateerd kan worden dat die omschrijving zeer sterke gelijkenis vertoont met de omschrijving van de veiligheidsonderzoeken in het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken.

²⁰ Landsverordening van 9 maart 2000, houdende bijzondere regels inzake de rechtspositie van Arubaanse ambtenaren, werkzaam bij de Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, AB 2000 no. 16 zoals gewijzigd in AB 2012 no, 54 (inwtr AB 2013 no, 15)

²¹ Landsbesluit houdende algemene maatregelen, van 10 juni 2002 ter uitvoering van diverse artikelen van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (AB 1989 no. GT 37) en de Landsverordening bijzondere rechtspositionele bepalingen Kustwachtpersoneel (AB 2000 no. 16) (Rechtspositiebesluit Kustwachtpersoneel)

De commissie trekt uit de tekst van artikel 5 van de genoemde landsverordening in samenhang met artikel 13 van het Rechtspositiebesluit Kustwachtpersoneel de conclusie dat het verrichten van een veiligheidsonderzoek bij Kustwachtpersoneel wettelijk gelegitimeerd is. Van onrechtmatig handelen van de Dienst ten aanzien van de 35 in de onderzoeksperiode uitgevoerde eerste veiligheidsonderzoeken is dus geen sprake.

Voor de herhaalveiligheidsonderzoeken (27 in de onderzoeksperiode) ligt dat anders. Het voorschrift van artikel 5 Landsverordening bijzondere rechtspositionele bepalingen Kustwachtpersoneel is gericht op een eerste keuring ten behoeve van het vervullen van een functie. Wie lichamelijk en geestelijk geschikt is bevonden (zoals in artikel 12 van die landsverordening is bepaald) moet nog een veiligheidsonderzoek ondergaan om de functie te mogen vervullen. Niet is bepaald dat dit veiligheidsonderzoek periodiek moet worden herhaald. Dat is dus anders dan bij vertrouwensfuncties; ten aanzien daarvan is voorzien in een periodiek (vijf jaarlijks) herhaalonderzoek.²²

Voor deze herhaalonderzoeken bij personeel van de Kustwacht bood de wet dus geen basis. Het verrichten van die herhaalonderzoeken was daardoor onrechtmatig.

Opmerking verdient nog dat artikel 5 lid 2 van de Landsverordening bijzondere rechtspositionele bepalingen Kustwachtpersoneel wel mogelijk maakt, kort weergegeven, een onderzoek in te stellen als concrete gedragingen van een ambtenaar daartoe aanleiding geven. Die situatie deed zich echter in geen van de 27 genoemde gevallen voor. Bovendien is niet vermeld dat in dat geval het onderzoek een veiligheidsonderzoek door de Dienst moet zijn.

Resumerend:

- het instellen van de 35 eerste veiligheidsonderzoeken bij Kustwachtpersoneel was rechtmatig;
- het instellen van de 27 herhaalveiligheidsonderzoeken was onrechtmatig.

d. Koninklijke Marechaussee

Op 24 februari 2021 ondertekenden Nederland en, onder andere, Aruba het Protocol over de versterking grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk.²³ Ter uitvoering van dat protocol wordt personeel van de Koninklijke Marechaussee ingezet binnen het beveiligd gebied van de luchthaven.

Alle functies binnen dat beveiligd gebied zijn aangemerkt als vertrouwensfuncties.²⁴ Voor het vervullen van die functie is dus een verklaring van geen bezwaar nodig.

Geconstateerd is dat het personeel van de Koninklijke Marechaussee dat binnen het beveiligd gebied van de luchthaven werkzaam is bij de Dienst werd aangemeld voor het verkrijgen van

²² Artikel 17 lid 1 Lv VDA.

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/18/tk-bijlage-protocol-versterking-grenstoezicht>

²⁴ Zie de bijlage bij het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken

een verklaring van geen bezwaar en dat die verklaring van geen bezwaar in alle gevallen is afgegeven. Van enige onrechtmatigheid in het optreden van de Dienst is dus geen sprake.

De situatie is niettemin wel ongemakkelijk. Het bedoelde personeel beschikt, bij inzet in Aruba, reeds over een in Nederland afgegeven verklaring van geen bezwaar. Personeel en leiding daarvan voelen er om die reden weinig voor in Aruba nogmaals een volledig veiligheidsonderzoek te moeten doorlopen. De Nederlandse verklaring van geen bezwaar is in de wetgeving van Aruba niet erkend als gelijkwaardig aan een Arubaanse verklaring van geen bezwaar. Voorlopig hebben AIVD en de Dienst overeenstemming bereikt over een beperkte invulling van de Staat van Inlichtingen (SVI) waarmee een veiligheidsonderzoek gebruikelijk aanvangt. Het veiligheidsniveau dat een veiligheidsonderzoek moet hebben is altijd afhankelijk van de omstandigheden van het geval, te weten – zoals hiervoor reeds genoemd – de zwaarte van de functie en het niveau van geclassificeerde informatie waarmee de functionaris binnen de functie in aanraking komt. Op basis daarvan moet beoordeeld worden of deze functionaris voor deze functie in aanmerking kan komen. Tegen die achtergrond bezien heeft de Dienst beleidsvrijheid om af te wijken van haar standaardprocedures indien daartoe goede redenen aanwezig zijn. Van die vrijheid heeft de Dienst in de nu besproken situatie gebruik gemaakt en gebruik mogen maken omdat het personeel in kwestie al een veiligheidsonderzoek had ondergaan in Nederland.

Reeds in 2017 is een werkgroep ingesteld ‘Nivelleren van veiligheidsonderzoeken tussen de zusterdiensten’ met als doel: (i) werken aan eenduidige richtlijnen voor veiligheidsonderzoeken tussen de diensten en (ii) werken aan een voorstel voor de wettelijke grondslagen ter erkenning van elkaars verklaring van geen bezwaar. De commissie kan slechts erop aandringen dat de Arubaanse en Nederlandse veiligheidsdiensten elkaar weten te vinden, waarna de regelgeving op dit punt kan worden aangepast. Omdat partijen nog steeds met elkaar in gesprek zijn is een aanbeveling op dit onderdeel niet nodig.

e. Pre Clearance United States

Binnen het beveiligd gebied van de luchthaven zijn, specifiek ten behoeve van aankomst en vertrek van toestellen uit de Verenigde Staten van Amerika, (ook) actief medewerkers van de Amerikaanse Custom and Border Protection (US CBP). Ten aanzien van hen zijn geen veiligheidsonderzoeken uitgevoerd door de Dienst.

De inzet van genoemde medewerkers vindt plaats op basis van een tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika gesloten verdrag.²⁵ In (artikel II van) dat verdrag is bepaald dat aan de Regering van de Verenigde Staten (in de praktijk: de US CBP-medewerkers) toestemming is verleend voor toegang tot en gebruik van de luchthaven en bijbehorende faciliteiten. Op basis hiervan is een deel van de luchthaven specifiek in gebruik gegeven aan de Regering van de Verenigde Staten. Een Arubaanse verklaring van geen bezwaar kan op grond van het Verdrag niet van het daar werkende personeel worden gevergd: dat personeel is

²⁵ Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht, Trb 2000 nr. 34

immers, zonder enig voorbehoud, gerechtigd tot het gebruik van het aangewezen deel van de luchthaven en het daar verrichten van de in het Verdrag genoemde (drugsbestrijdings)taken.

Terecht heeft de Dienst dus geen veiligheidsonderzoeken uitgevoerd ten aanzien van dit US CBP-personeel.

f. Due diligenceverzoeken

In de onderzoeksperiode is de Dienst driemaal geconfronteerd met een verzoek van een minister om naslag te doen naar bepaalde personen (mogelijke investeerders, bedrijven of directeurs daarvan).

Een wettelijke bevoegdheid daarvoor ontbreekt. Dat heeft de commissie al uiteengezet in haar onderzoeksrapport nr. 3 (Verzameling van persoonsgegevens).²⁶ De Dienst heeft de betrokken ministers laten weten niet op het verzoek te kunnen ingaan en heeft dus juist gehandeld.

²⁶ Zie pagina's 11 en 12 van dat rapport

09 Werkwijze uitvoering veiligheidsonderzoeken

a. Inleiding

In het plan van aanpak zijn aan de Dienst diverse verzoeken²⁷ voorgelegd die betrekking hebben op de wijze waarop de Dienst concreet invulling geeft aan de uitvoering van veiligheidsonderzoeken.

De Dienst heeft die werkwijze, onder overlegging van talrijke documenten, toegelicht.

b. Beoordeling

Uit die toelichting en de overgelegde documenten blijkt dat de medewerkers van de Dienst, die belast zijn met de uitvoering van veiligheidsonderzoeken, werken op basis van een, per veiligheidsniveau, verschillend procesformulier. Die procesformulieren zijn de vrucht van een analyse van de toepasselijke regelgeving. Dat laatste moet ruim worden opgevat. Het gaat niet slechts om wetgeving (landsverordeningen en landsbesluiten), maar ook om toepasselijke verdragen, richtlijnen, leidraden, beleidsnota's, besluitenlijsten en beslissingen van het Hoofd. Deze opsomming is uitgebreid maar niet als uitputtend bedoeld. De commissie duidt deze regelgeving aan als bronmateriaal.

Zoals reeds vermeld zijn onderzocht alle zaken waarin een verklaring van geen bezwaar is geweigerd of ingetrokken. In die zaken is vastgesteld dat het onderzoek is verlopen conform het toepasselijke procesformulier en dat het procesformulier - en daarmee het onderzoek - zich heeft begeven binnen de door de toepasselijke regelgeving gestelde grenzen. De persoonlijke levenssfeer van betrokkene, informanten en referenten werd telkens gerespecteerd. De beoordeling van de betrouwbaarheid van verkregen informatie werd getoetst volgens de daarvoor intern bestaande methodiek.

Van onrechtmatigheid van of bij enig uitgevoerd en door de commissie onderzocht veiligheidsonderzoek is geen sprake geweest.

c. De Handleiding

Daarmee is op dit onderdeel echter nog niet alles gezegd.

De genoemde procesformulieren maken onderdeel uit van de hiervoor al genoemde Handleiding. De brondocumenten zijn daarin, deels, opgenomen. Daarnaast zijn die brondocumenten opgenomen in afzonderlijke fysieke of digitale files. Aldus is sprake van een versnipperde vindbaarheid van relevante brondocumenten. Mogelijke tegenstrijdigheden tussen brondocumenten en de gevolgen daarvan voor de inrichting van het veiligheidsonderzoek zijn niet in kaart gebracht. De Handleiding dateert uit 2006 en is sedertdien niet of nauwelijks aangepast aan nieuwe regelgeving. Ter vermijding van misverstand: de (daarin opgenomen) procesformulieren wel.

²⁷ Zie bijlage 2 bij dit rapport, verzoeken 6 tot en met 9

Van deze situatie kan niet gezegd worden dat deze onrechtmatig is. Waar de commissie zorgen over heeft, is de wijze waarop uiteindelijk de beschikkingen tot stand komen en de motivering daarvan. Goede beschikkingen eisen feitelijke onderbouwing alsmede een daarop én op analyse van alle toepasselijke regelgeving gebaseerde draagkrachtige motivering. Als die laatste ontbreekt dreigt een door de bestuursrechter vast te stellen onrechtmatigheid van de beschikking. Ook een onzorgvuldig tot stand gekomen of onvoldoende gemotiveerde beschikking kan immers als onrechtmatig worden gekwalificeerd.

De aanbeveling (D) aan de Dienst is daarom de Handleiding te updaten. Dat zal vooral inzet vergen van het team Veiligheidsonderzoeken, maar, zo is gebleken, dat is daartoe ten volle bereid. Van belang is dus dat het team ook de ruimte geboden wordt dit project op te pakken en dat het team gestimuleerd wordt verantwoordelijkheid daartoe te nemen.

Aanbeveling D

De Dienst wordt aanbevolen zorg te dragen voor het updaten van de Handleiding en te komen tot een eenduidige digitale handleiding waar alle medewerkers van het team op uniforme wijze mee kunnen werken en die gemakkelijk kan worden geüpdatet als er nieuwe regels worden vastgesteld.

d. De herhaalveiligheidsonderzoeken

In artikel 17 lid 1 Lv VDA is bepaald dat de Minister een hernieuwd veiligheidsonderzoek kan doen instellen. Dat kan hij elke vijf jaar doen of, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, incidenteel.

De Dienst rekent het tot haar taak de termijn van vijf jaar (voorheen, onder de oude Lv VDA: drie jaar) te bewaken. Voor incidenteel hernieuwd onderzoek is zij afhankelijk van meldingen of anderszins ter kennis van de Dienst gekomen informatie dat daartoe aanleiding bestaat. Door capaciteitsgebrek en onvoldoende technologische ondersteuning is niet haalbaar gebleken de termijn systematisch te bewaken.

Dat heeft de Dienst onderkend. Het beleid van de Dienst is nu om alle veiligheidsonderzoeken van na februari 2021 (in werking treden van de nieuwe Lv VDA²⁸) na vijf jaar te doen opvolgen door een hernieuwd veiligheidsonderzoek. Dat geldt uiteraard niet indien de functie niet langer een vertrouwensfunctie is en/of de functionaris de vertrouwensfunctie niet meer bekleedt. In dat laatste geval zal de opvolger zijn aangemeld voor een veiligheidsonderzoek. In gebruik is inmiddels genomen het systeem I2ID (Information to Intelligence Database). Binnen dat systeem is een termijnbewakingsfunctie te activeren. Nu de Dienst al doende is met de implementatie hiervan is een aanbeveling niet nodig.

²⁸ Deze vond plaats op 11 februari 2021, zie Afkondigingsblad Aruba 2021 no. 29

e. De staat van inlichtingen

Elk veiligheidsonderzoek wordt aangevraagd door middel van indiening van een staat van inlichtingen (SVI). Deze moet worden ingevuld door betrokkene en wordt na invulling in een sealbag bij de werkgever gedaan. Daarna wordt die sealbag opgehaald door de Dienst en ten kantore van de Dienst geopend. De administratie van de Dienst registreert de zaak en controleert de SVI op volledigheid.

In de helft (!) van de gevallen is de SVI onvolledig. Dat betekent dat deze terug gaat naar de werkgever en via deze naar de betrokkene. Dat levert vertraging op en het nodige extra werk voor de administratief medewerker van de Dienst.

Binnen de Dienst zijn inmiddels de handen op elkaar gekregen om te onderzoeken of de SVI voortaan digitaal kan worden ingediend. In het digitale formulier kunnen de nodige verplichte velden worden ingericht zodat indiening niet mogelijk is indien deze niet zijn ingevuld. Te verwachten is dat dan een veel groter deel van de SVI's dan nu het geval is na ontvangst meteen in onderzoek kan worden genomen. Dat geeft ook de administratief medewerker de ruimte om meer ondersteuning aan het team te bieden bij het daadwerkelijke onderzoek.

De commissie kan slechts haar steun uitspreken voor deze ontwikkeling omdat daardoor vertraging in de afhandeling kan worden voorkomen en het belang van de betrokkene daarmee is gediend. Uiteraard zal wel aandacht moeten worden geschonken aan de vraag of digitale indiening veilig kan geschieden en of via die weg de authenticiteit van de SVI kan worden vastgesteld.

In een recente bezwaarprocedure werd geklaagd over de onduidelijkheid van de SVI. De betrokkene gaf aan dat de informatie die door de Dienst via andere kanalen was verkregen en is gebruikt voor de weigering van een verklaring van geen bezwaar, niet aan hem via de SVI was gevraagd. Vraag 16 van de SVI luidt: 'Zijn er omstandigheden en/of bijzonderheden die voor de vervulling van de vertrouwensfunctie relevant zijn en niet in de vorige vragen aan de orde zijn geweest, zoals verslaving, aanzienlijke financiële problemen e.d. die u kwetsbaar maken voor bijvoorbeeld chantage en/of manipulatie.'

De commissie geeft de Dienst in overweging te bezien of de vraagstelling nog wat concreter kan worden gemaakt. Doel is de betrokkene zoveel als redelijkerwijs mogelijk is inzicht te verschaffen in de aard van de informatie die de Dienst nodig heeft om een verzoek tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar te kunnen beoordelen.

10 De beschikkingen

a. Inleiding

Indien en zodra een veiligheidsonderzoek is afgerond moet het resultaat ervan worden neergelegd in een beschikking. Zoals uit de hiervoor opgenomen cijfers blijkt, zijn in de onderzoeksperiode 4.633 verklaringen van geen bezwaar afgegeven. Afgifte van een verklaring van geen bezwaar geschiedt in een eenvoudige brief, waarvan de kern slechts is dat een verklaring van geen bezwaar wordt afgegeven. Dat is toereikend en efficiënt.

In de onderzoeksperiode is sprake geweest van 20 ingetrokken en/of geweigerde verklaringen van geen bezwaar. Dan wordt een beschikking gemaakt conform een daarvoor intern gehanteerd model. Deze beschikkingen zijn alle zowel wat betreft de wijze van totstandkoming als inhoudelijk door de commissie onderzocht. Een aantal beschikkingen was bij de commissie reeds bekend omdat deze voorwerp zijn geweest van een bezwaarprocedure. Het is deze categorie van 20 ingetrokken en/of geweigerde verklaringen van geen bezwaar waarop hierna wordt ingezoomd.

b. Het werkproces

Het maken van goede beschikkingen is van groot belang, omdat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene door een weigering en/of intrekking ernstig geraakt wordt. Een ondeugdelijke motivering ervan kan bovendien leiden tot het door de rechter uitgesproken oordeel dat die beschikking onrechtmatig is. Dat brengt mee dat de Dienst het interne werkproces zodanig op orde moet hebben dat de kans op een dergelijk resultaat zo gering mogelijk is. Daar doet niet aan af dat de bestuursrechter de bevoegdheid heeft de rechtsgevolgen van een weigering of intrekking in stand te laten op basis van een in de rechterlijke fase verbeterde motivering. Dat kan geen vrijbrief zijn voor enig overheidsorgaan de inspanning om van meet af aan tot een goede motivering te komen achterwege te laten.

Voorheen, dat wil zeggen tot 2015, was het maken van beschikkingen belegd bij de juridische afdeling van de Dienst. Daarna is het maken ervan overgegaan naar de ‘bewerker’. Dat is de medewerker die het veiligheidsonderzoek doet. De taak van de juridische afdeling werd beperkt tot het toetsen van de door de bewerker aangeleverde concept-beschikking.

De 20 onderzochte beschikkingen én de met de medewerkers van het team veiligheidsonderzoeken gehouden interviews laten, naar het oordeel van de commissie, zien dat dit een ongelukkige keuze is geweest.

Voorop staat dat het maken van beschikkingen een vak is. Telkens weer zal een beschikking, in het belang van de betrokkene en het Land, zo moeten worden opgezet dat de betrokkene vanwege de impact op zijn persoonlijke levenssfeer de redenering van de Dienst kan volgen en dat de kans dat deze uiteindelijk bij de rechter sneuvelt zo gering mogelijk is. Dat vergt niet slechts specialistische kennis van doel, werkwijze en organisatie van VDA, maar ook kennis van het bestuursrecht en de jurisprudentie. Het vergt ook analytische vaardigheid en

het vermogen in een dragende motivering de essentie van de zaak te verwoorden. Tot slot is ervaring van belang.

De medewerkers van het team veiligheidsonderzoeken zijn gespecialiseerd in het verzamelen van het nodige feitenmateriaal en de beoordeling van de betrouwbaarheid daarvan. Zij zijn niet juridisch geschoold, afgezien van een summiere interne cursus door de juridische afdeling van de Dienst. Afgezet tegen het totale aantal beschikkingen is het aandeel weigeringen/intrekkingen zeer gering. De medewerkers doen daarmee dus ook niet of nauwelijks ervaring op. Het maken van een concept-beschikking kost hen daarom bovenmatig veel tijd. Zij voelen zich dan ook, begrijpelijk, ongemakkelijk bij dit deel van hun takenpakket.

De voor het maken van beschikkingen vereiste kennis, kunde en ervaring is aanwezig of kan worden verkregen bij de juridische afdeling van VDA. Indien alle beschikkingen door die afdeling - op basis van volledige bestudering en kennis van de file - worden gemaakt wordt daardoor ook ervaring opgedaan. Daar hoort het maken van die beschikkingen dan ook thuis. Als argument tegen het beleggen van het maken van beschikkingen bij de juridische afdeling heeft de commissie gehoord dat er in dat geval niemand is die de door de juridische afdeling gemaakte beschikking zou 'toetsen'. Dat argument is niet valide omdat iedere beschikking door het Hoofd en/of diens plaatsvervanger wordt beoordeeld op juistheid, logica, begrijpelijkheid en draagkracht van de motivering voordat deze door het Hoofd of diens plaatsvervanger wordt ondertekend en afgegeven aan de betrokkene.

De aanbeveling van de commissie is op grond van dit alles het maken van beschikkingen (weer) specifiek te beleggen bij de juridische afdeling en deze afdeling (numeriek) te versterken.

Zorgen zijn er bij de Dienst over mogelijke herinrichting van de overheidsorganisatie en het in dat kader mogelijk verdwijnen van (een deel van) de bij de Dienst aanwezige juridische afdeling. De commissie deelt die zorg. Ten aanzien van de beschikkingen is hiervoor uiteengezet waarom het maken daarvan belegd moet worden bij een specifiek aan de Dienst verbonden juridische afdeling. Maar ook overigens is het taakgebied van de Dienst zo specifiek en doen zich daarbij zo vaak en zo veel juridische problemen voor dat een aan de Dienst verbonden juridische afdeling noodzaak is.

Aanbeveling E

De Dienst wordt aanbevolen het maken van beschikkingen (weer) specifiek te beleggen bij de juridische afdeling en deze afdeling (numeriek) te versterken.

11 Samenwerkingsrelatie

a. Inleiding

Een van de weigeringsgronden voor het afgeven van een verklaring van geen bezwaar is dat het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om te kunnen beoordelen of de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen.²⁹ In de artikelen 4 en 5 van de Beleidsregels Veiligheidsonderzoeken is dat nader uitgewerkt. Uitgangspunt is dat voor de betrokkene een beoordelingsperiode wordt gehanteerd van tien jaar. Die periode kan worden verkort tot acht jaar indien betrokkene langer dan zes maanden aaneengesloten heeft verbleven in een land waar het voor de Dienst niet mogelijk is, wegens het ontbreken van een samenwerkingsrelatie op het gebied van veiligheidsonderzoeken, met de veiligheidsdienst van dat land informatie uit te wisselen.

Van de onderzochte weigeringsgronden tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar kende een substantieel deel deze weigeringsgrond.

b. Beoordeling weigeringsgrond

Beleid van de Dienst is, sedert 2009, dat slechts wordt samengewerkt met (de veiligheidsdienst van) landen indien is voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. De dienst is voldoende democratisch ingebed en er is sprake van een langdurige samenwerkingsrelatie welke vastgelegd is in een verdrag/convenant;
2. Het land waarmee persoonsgegevens worden uitgewisseld geeft de vereiste prioriteit aan de mensenrechten;
3. Er kunnen geen vraagtekens worden gezet bij de professionaliteit, betrouwbaarheid en inbedding van de veiligheids- en/of inlichtingendienst in het desbetreffende land.³⁰

Intern heeft de Dienst zogenaamde ‘factsheets’ gemaakt. Daarin is, per (relevant³¹) land, getoetst of aan deze voorwaarden is voldaan.

Onderzoek van de zaken die de nu besproken weigeringsgrond kenden, liet zien dat terecht is overwogen dat geen samenwerkingsrelatie met (de veiligheidsdienst van) het land in kwestie bestond.

In een advies van 12 april 2019 (uitgebracht naar aanleiding van een door betrokkene ingediend bezwaar tegen de weigering tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar) heeft de commissie al eens overwogen dat artikel 7 Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken zo moet worden uitgelegd dat op de Dienst de verplichting rust

²⁹ Artikel 16b lid 2 Lv VDA

³⁰ Zie rapport nr. 4 van de commissie d.d. 21 maart 2016, p. 19

³¹ Dat wil zeggen: een land waarmee feitelijk contacten worden onderhouden of moeten worden gelegd

“binnen de grenzen van het redelijke al datgene te doen wat nodig is om de voor een verantwoorde oordeelsvorming benodigde gegevens te verkrijgen.”

De Dienst zelf had dat voordien ook al tot uitgangspunt genomen. In de Handleiding staat immers:

“Indien echter een samenwerkingsrelatie ontbreekt, zal de VDA steeds moeten bezien of er andere mogelijkheden zijn om gegevens over de betrouwbaarheid van de desbetreffende persoon te verkrijgen zijn. Een enkele verwijzing naar het ontbreken van een samenwerkingsrelatie is volgens jurisprudentie onvoldoende. Er rust dus een inspanningsverplichting op de VDA om pogingen te ondernemen om elders gegevens te verkrijgen.”

In de onderzochte, op de nu besproken weigeringsgrond gestoelde, beschikkingen is slechts zeer beperkt aandacht geschonken aan deze inspanningsverplichting. Indien de onderliggende file al blijkt gaf van het voldoen daaraan, vonden de resultaten daarvan niet hun weerslag in de beschikking. Uit de onderzochte files was ook niet duidelijk of en, zo ja, op welke wijze aan de inspanningsverplichting inhoud was gegeven. Interviews met de betrokken medewerkers lieten zien dat *concreet* beleid op dit punt er niet is en het hen dus aan houvast ontbreekt om de inspanningsverplichting *concreet* inhoud te geven.

Dat is aanleiding voor de commissie de Dienst aan te bevelen in de te updaten Handleiding uitdrukkelijk - en met concrete voorbeelden/suggesties – inhoud te geven aan deze inspanningsverplichting. Dat komt ook de uniformiteit van de werkwijze op dit punt ten goede.

Aanbeveling F

De Dienst wordt aanbevolen de Handleiding ook te updaten op het punt van de inspanningsverplichting.

12 Het informeren van de commissie in bezwaarprocedures en de rechter in beroepsprocedures

a. Inleiding

Indien sprake is van een weigering of intrekking van een verklaring van geen bezwaar treedt de commissie op als bezwaaradviescommissie.³² Toepasselijk is dan artikel 15 Landsverordening administratieve rechtspraak (Lar). Daarin is bepaald dat het bestuursorgaan (derhalve: de Dienst) het bezwaarschrift ‘en de daarop betrekking hebbende stukken’ in handen stelt van de commissie. Ingevolge artikel 33 van de Lar verstrekt het bestuursorgaan (derhalve: de Dienst) in geval van beroep op de rechter ‘alle inlichtingen en documenten die het voor de voorbereiding van de zaak nodig acht’. Algemeen uitgangspunt is dus dat de Dienst alle op de zaak betrekking hebbende stukken aan de commissie en de rechter moet overleggen.

b. Strijd met algemeen uitgangspunt

In een aantal van de door de commissie onderzochte zaken is het tot een bezwaarprocedure gekomen. In een enkel geval is een beroepsprocedure bij de rechter gevolgd. Twee daarvan waren ten tijde van het door de commissie uitgevoerde onderzoek nog aanhangig bij het Gerecht.

Vergelijking van de door de Dienst aangelegde files met de stukken die aan de commissie in de bezwaarprocedure zijn overgelegd heeft getoond dat de Dienst slechts een zeer beperkt deel van de beschikbare stukken in de bezwaarprocedures heeft overgelegd. Daarmee voldoet de Dienst dus niet aan het zojuist genoemde algemeen uitgangspunt. De oorzaak daarvan is, zo bleek uit de gehouden interviews, onvoldoende bewustheid van de wettelijke verplichting en noodzaak alle op de zaak betrekking hebbende stukken over te leggen.

In de twee ten tijde van het onderzoek door de commissie aanhangige beroepsprocedures diende nog verstrekking van stukken aan het Gerecht plaats te vinden. Het onderzoek van de commissie heeft in die zaken al wel ertoe geleid dat de Dienst doordrongen is van het algemeen uitgangspunt dat alle op de zaak betrekking hebbende stukken aan de rechter moeten worden verstrekt. De verwachting is daarom gerechtvaardigd dat in die zaken conform dat algemeen uitgangspunt zal worden gehandeld.

c. Geheime stukken 1

De aard van veiligheidsonderzoeken kan meebrengen dat, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer of classificatie van verkregen documenten, kennisneming van bepaalde stukken aan betrokkene moet worden onthouden.

³² Artikel 18 lid 2 aanhef en sub a Lv VDA

In een recente zaak heeft de Dienst aan haar verweerschrift toegevoegd een ‘geheime bijlage’. De Dienst ging ervan uit dat de commissie daarvan hoe dan ook kennis mocht nemen. Dat klopt echter niet.

In het (nieuwe) artikel 18 Lv VDA is bepaald dat de commissie van dergelijke stukken slechts kennis mag nemen indien de wederpartij daartegen geen bezwaar heeft. Als dat bezwaar er wel is kan de commissie die stukken dus niet in de beoordeling betrekken. Daaraan doet niet af dat de commissie, los van enige bezwaarprocedure, te allen tijde toegang heeft tot door de Dienst verwerkte gegevens.³³ Eventueel via die weg verkregen kennis zal de commissie echter zoveel mogelijk ‘moeten ontzien’. Dat staat in de memorie van toelichting bij de nieuwe Lv VDA. De commissie acht zich niet vrij aan deze uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever voorbij te gaan.

In de bezwaarfase voorziet de Lv VDA niet in een procedure tot toetsing van de vraag of de Dienst de door haar als geheim aangemerkte stukken terecht die kwalificatie heeft gegeven. Voor de procedure in beroep bij de bestuursrechter is een dergelijke toetsing wel voorzien: artikel 18a Lv VDA.

Vanuit een oogpunt van rechtsbescherming én voorkoming van nodeloze beroepsprocedures acht de commissie de situatie waarin de nieuwe Lv VDA haar heeft gebracht ten aanzien van geheime stukken zeer ongewenst. Die situatie brengt immers mee dat de commissie, als van geheime stukken sprake is en betrokkene bezwaar heeft tegen kennisneming daarvan door de commissie, onvoldoende informatie heeft om het bezwaar naar behoren inhoudelijk te kunnen beoordelen.

Een praktische oplossing is dat de commissie bevoegd is, ook als daartegen bezwaar bestaat van de betrokkene, kennis te nemen van alle door de Dienst als geheim aangemerkte stukken. Het geheime karakter is geen bezwaar omdat de commissie sowieso bevoegd is alle geheime stukken bij de Dienst in te zien. Deze oplossing stelt de commissie in staat op basis van alle op de zaak betrekking hebbende stukken de Minister te adviseren over het bezwaar. Nadeel kan zijn dat de betrokkene zijn bezwaar niet mede kan baseren op de kennisneming van de geheime stukken. Dat nadeel weegt echter niet op tegen het voordeel dat de commissie in staat is tot een integrale beoordeling van het bezwaar en de betrokkene aldus, naar de mate van het mogelijke, het meest recht wordt gedaan. Van belang hierbij is ook dat de commissie niet een rechterlijke instantie is, maar ‘slechts’ bevoegd is tot advisering over het gemaakte bezwaar aan de Minister.

De aanbeveling aan de Minister is de Lv VDA te herzien in die zin dat de commissie de bevoegdheid gegeven wordt om, ook als betrokkene daartegen bezwaar heeft, kennis te nemen van door de Minister geheim verklaarde stukken.

³³ Artikel 25 lid 3 Lv VDA

Aanbeveling G

De Minister wordt aanbevolen de Lv VDA (artikel 18) te herzien in die zin dat de commissie de bevoegdheid gegeven wordt om, ook als betrokkene daartegen bezwaar heeft, kennis te nemen van door de Minister geheim verklaarde stukken.

d. Geheime stukken 2

Omdat de Dienst meende dat de commissie alle geheime stukken in de boordeling mag betrekken is uit de file waarin deze kwestie speelde niet kenbaar welke beoordeling ten grondslag ligt aan de beslissing om stukken geheim te verklaren.

Indien de Dienst in enige beroepsprocedure van oordeel is dat vanwege het bestaan van gewichtige redenen, uitsluitend de rechter mag kennisnemen van bepaalde inlichtingen of stukken, is het zaak dat aan die rechter de gronden daartoe worden meegedeeld en dat deze draagkrachtig worden gemotiveerd.

De commissie beveelt aan, in het kader van het updaten van de Handleiding, ook deze kwestie daarin onder ogen te zien en daarin (i) vast te leggen de procedurele gang van zaken (zowel die bij commissie als bij de rechter) in geval van geheime stukken en (ii) handvatten te formuleren voor beoordeling van de vraag wanneer kennisneming van inlichtingen of stukken aan de betrokkene moet worden onthouden. Leidraad daarbij kunnen zijn de artikelen 18 en 18a Lv VDA, artikel 36 Lar en het Procesreglement bestuursrecht 2022 van het Gemeenschappelijk Hof. Normatieve leidraad is tevens de bescherming van de betrokken belangen, te weten de persoonlijke levenssfeer van betrokkene, referenten en informanten alsmede het belang van de staatsveiligheid.

Aanbeveling H

De Dienst wordt aanbevolen de Handleiding ook te updaten op het punt van de geheime stukken.

13 Business unit

a. Inleiding

Het onderzoek heeft de commissie geleerd dat tussen de Dienst en haar Nederlandse zusterdienst AIVD intensief wordt gedaan aan uitwisseling van kennis en ervaring op het gebied van veiligheidsonderzoeken. De AIVD is, met het oog op specialisatie, overgegaan tot oprichting van een ‘Business Unit’ speciaal ten behoeve van de veiligheidsonderzoeken. De Dienst heeft voorgesteld daartoe in Aruba ook over te gaan.

b. Aanpassing organisatorische inbedding

Het is, als algemeen uitgangspunt, niet aan de commissie aanbevelingen te doen over de wijze waarop de Dienst intern moet zijn georganiseerd. Dat neemt echter niet weg dat in dit rapport een aantal zwakheden is blootgelegd in die organisatie. De commissie is bezorgd over de mogelijke impact daarvan op de kwaliteit van veiligheidsonderzoeken, in het bijzonder waar het betreft situaties van weigering en/of intrekking van een verklaring van geen bezwaar.

De plannen die de Dienst heeft voor de oprichting van een eigen Business Unit Veiligheidsonderzoeken zijn gericht op verdere specialisatie. De bedoeling is ook om daarin een functiehuis te scheppen waarbinnen medewerkers carrièreperspectief hebben. Dat voorkomt dat zij, zoals in de huidige situatie, slechts verdere carrière kunnen maken door naar een andere afdeling over te stappen. Zij kunnen dan in de eigen afdeling (Business Unit) carrière maken en op die manier blijft hun kennis voor de afdeling behouden.

De commissie wil hier uitgesproken hebben dat haar voornoemde bezorgdheid reden is het initiatief van de Dienst te ondersteunen. Dat initiatief, indien verwezenlijkt, kan de kwaliteit van veiligheidsonderzoeken, in het bijzonder waar het betreft situaties van weigering en/of intrekking van een verklaring van geen bezwaar, doen toenemen.

14 Conclusies

Het voorgaande leidt tot de volgende conclusies.

Veiligheidsonderzoeken mogen door de Dienst worden ingesteld als het gaat om vertrouwensfuncties. Van structureel toezicht op de actualiteit van de vastgestelde vertrouwensfuncties - in de vorm van het adviseren van de Minister en/of de betrokken bedrijven en organisaties daarover - is geen sprake, hoewel de c-taak van de Dienst die adviseringsfunctie wel meebrengt. Incidenteel toezicht is er wel. De commissie doet op dit punt een aanbeveling aan de Minister.

Binnen het zogenaamde 'beveiligd gebied' van luchthaven, zeehaven en telecommunicatiebedrijven zijn alle functies vertrouwensfuncties. De Dienst heeft echter niet de mogelijkheid dwingend een beveiligd gebied aan te wijzen en/of de grenzen ervan te bepalen. Ook ontbeert de Dienst de mogelijkheid functies binnen dat gebied niet aan te merken als vertrouwensfunctie, hoewel daartoe inhoudelijk (gering risico voor de staatsveiligheid) soms aanleiding is. De commissie doet op dit onderdeel aanbevelingen aan de Minister.

Onderzocht zijn alle beschikkingen waarbij een verklaring van geen bezwaar is geweigerd en/of ingetrokken. Bezien is ook het proces dat leidt tot afgifte van verklaringen van geen bezwaar. Gebleken is dat de Dienst in elk nieuw veiligheidsonderzoek toetst of sprake is van een vertrouwensfunctie en welk veiligheidsniveau het veiligheidsonderzoek moet hebben. Van tekortkomingen bij die toetsing is niet gebleken.

Onderzocht zijn ook de beschikkingen waarbij een (herhaal)verklaring van geen bezwaar is afgegeven ten behoeve van de Kustwacht. De uitgevoerde eerste veiligheidsonderzoeken mochten worden verricht omdat de wet daarvoor de bevoegdheid verleent. Voor herhaalde veiligheidsonderzoeken biedt de wet geen basis. Dergelijke onderzoeken zijn echter wel verricht. Dat was dus onrechtmatig.

Ook zijn veiligheidsonderzoeken verricht met betrekking tot personeel van de Koninklijke Marechaussee dat dienstdoet binnen het beveiligd gebied van lucht- en zeehaven en al in bezit was van een in Nederland afgegeven verklaring van geen bezwaar. Dat onderzoek is terecht gedaan omdat het om vertrouwensfuncties gaat. Ongemakkelijk is de situatie echter wel omdat het Arubaanse veiligheidsonderzoek (gegeven de in Nederland al afgegeven verklaring van geen bezwaar) begrijpelijk gevoeld wordt als onnodig. Erkenning van elkaars verklaringen van geen bezwaar zou een extra veiligheidsonderzoek kunnen voorkomen.

Het personeel van de Amerikaanse Custom and Border Protection is op grond van het toepasselijke Verdrag bevoegd te werken binnen het beveiligd gebied van de luchthaven. Terecht is ten aanzien van hen daarom door de Dienst geen veiligheidsonderzoek verricht.

Due diligenceverzoeken, afkomstig van ministers, worden nog steeds af en toe ontvangen door de Dienst. Voor het doen van die onderzoeken bestaat echter geen wettelijke basis. De Dienst voldoet daarom terecht niet aan die verzoeken.

De onderzochte veiligheidsonderzoeken zijn uitgevoerd in overeenstemming met wet- en regelgeving. In de praktijk werkt de Dienst daarbij op basis van een procesformulier en een Handleiding. Gebleken is van de noodzaak de Handleiding te updaten en te screenen op mogelijke tegenstrijdigheden van het daarin op te nemen bronmateriaal. Op dit punt worden diverse aanbevelingen gedaan.

Van belang is dat de Dienst, na afronding van het veiligheidsonderzoek, goede beschikkingen afgeeft. Dat wil zeggen beschikkingen die een rechterlijke toets (in een beroepsprocedure) kunnen doorstaan. Het gaat dan in het bijzonder om de beschikkingen waarbij een verklaring van geen bezwaar is geweigerd of ingetrokken. Er zijn zorgen over de wijze waarop de interne organisatie momenteel is ingericht omdat de rol van de juridische afdeling te beperkt is. De commissie beveelt aan de juridische afdeling centraal te stellen bij het maken van beschikkingen.

Zorgen zijn er ook over de wijze waarop de commissie in bezwaarschriftprocedures en de rechter in beroepsprocedures wordt geïnformeerd, daaronder begrepen de situatie dat sprake is van geheime stukken. Aanbevolen wordt de te volgen procedure en de inhoudelijke afweging of stukken geheim zijn nader te bezien en op te nemen in de Handleiding.

Tot slot geldt dat de Lv VDA in de visie van de commissie zo spoedig mogelijk moet worden herzien. De huidige regeling (anders dan vóór de herziening van de Lv VDA in 2021) geeft de commissie namelijk niet de mogelijkheid in bezwaarprocedures door de Minister als geheim aangemerkte stukken in te zien als betrokkene daartegen bezwaar heeft. Dat verhindert een goede inhoudelijke beoordeling van het bezwaar (die zeker ook in het belang van de betrokkene is) en dus een goede advisering aan de Minister.

15 Aanbevelingen

Aan de Minister³⁴

- A. Minister: faciliteer de Dienst bij de structurele (her) beoordeling van vertrouwensfuncties.
- B. Minister: evalueer de regelgeving ten aanzien van het beveiligd gebied.
- C. Minister: wijs de functie van vertrouwenspersoon bij telecommunicatiebedrijven uitdrukkelijk aan als vertrouwensfunctie in de bijlage bij het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken.
- D. Dienst: draag zorg voor het updaten van de Handleiding en maak een eenduidige digitale handleiding waar alle medewerkers van het team op uniforme wijze mee kunnen werken en die gemakkelijk kan worden geüpdatet als er nieuwe regels worden vastgesteld..
- E. Dienst: beleg het maken van beschikkingen (weer) specifiek bij de juridische afdeling en versterk deze afdeling (numeriek).
- F. Dienst: zorg voor het updaten van de Handleiding ook op het punt van de inspanningsverplichting.
- G. Minister: herzie de Lv VDA (artikel 18) in die zin dat de commissie de bevoegdheid gegeven wordt om, ook als betrokkene daartegen bezwaar heeft, kennis te nemen van door de Minister geheim verklaarde stukken.
- H. Dienst: update de Handleiding ook op het punt van de geheime stukken.

³⁴ Formeel worden alle aanbevelingen aan de Minister uitgebracht, maar bij de aanbevelingen vermeldt de commissie of deze zich specifiek richt op de Minister of de Dienst.

Onderzoeksopdracht

commissie van toezicht

Nummer 7

Onderwerp
Veiligheidsonderzoeken

Inleiding

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

Veiligheidsonderzoeken

De Lv VDA bevat (in paragraaf 4) een regeling voor ‘Veiligheidsonderzoeken’. Die regeling houdt in dat iemand slechts met een ‘vertrouwensfunctie’ mag worden belast indien de Dienst een veiligheidsonderzoek naar de betrokkene heeft uitgevoerd en de Minister op basis daarvan heeft verklaard dat daartegen geen bezwaar bestaat.

Het uitvoeren van die veiligheidsonderzoeken (de zogenaamde B-taak van de Dienst³⁵) legt een groot beslag op de capaciteit van VDA. Zo ging het in 2021, bijvoorbeeld, om een aantal van 1059 ontvangen verzoeken tot het instellen van een veiligheidsonderzoek³⁶.

Onderzoeksthema's

De cvt wil onderzoeken op welke wijze VDA intern uitwerking heeft gegeven aan de haar wettelijk opgedragen taak. Daarnaast wil de cvt onderzoeken op welke wijze VDA de veiligheidsonderzoeken uitvoert en in de afgelopen jaren heeft uitgevoerd. Het onderzoek zal daarbij staan in de sleutel van de rechtmatigheid van het optreden van de Dienst, niet in de sleutel van de doelmatigheid van de besteding van middelen.

³⁵ Zie artikel 3 lid 2 aanhef en sub b Lv VDA

³⁶ Zie jaarverslag VDA 2021, pagina 13

Zonder uitputtend te zijn in dit stadium kunnen de volgende aspecten genoemd worden als aspecten die aan onderzoek onderworpen moeten worden:

a.

hoe stelt de Dienst vast dat de aangemelde vertrouwensfunctie daadwerkelijk een vertrouwensfunctie is. In dit verband is van belang dat het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken soms ruim is in de aanwijzing van vertrouwensfuncties. Bijvoorbeeld: alle functies binnen het ‘beveiligd gebied’ van de luchthaven. De vraag is dan wie bepaalt wat het ‘beveiligd gebied’ is en of de Dienst mag/moet afgaan op de bij de betrokken organisatie bestaande definiëring daarvan. Ook is van belang wat heeft te gelden indien een definiëring van het begrip ‘beveiligd gebied’ ontbreekt.

b.

Soms is het nodig informatie in te winnen in het buitenland. Dat roept de vraag op of er grenzen zijn aan het uitzetten van informatieverzoeken en, zo ja, welke.

c.

Op basis van welke criteria maakt de Dienst onderscheid in het niveau van de uit te voeren veiligheidsonderzoeken (A, B of C niveau).

d.

Is de feitelijke zwaarte van uitgevoerde onderzoeken in overeenstemming met de voor de desbetreffende onderzoeksniveau's redelijkerwijs aan te houden diepgang ervan (proportionaliteit).

e.

Is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en in het kader van het veiligheidsonderzoek geraadpleegde of onderzochte derden voldoende gewaarborgd.

f.

Welke beleidsmatige invulling geeft de Dienst aan het wettelijk criterium voor de afgifte van een verklaring van geen bezwaar, te weten dat tegen vervulling van de vertrouwensfunctie door de betrokkene uit het oogpunt van het voortbestaan van de democratische rechtsorde, de integriteit van het openbaar bestuur of de veiligheid of andere vitale belangen van Aruba geen bezwaar bestaat.

g.

Op welke wijze wint de Dienst informatie in?

h.

Op welke wijze controleert de Dienst de juistheid van de verkregen informatie.

i.

Welke beslistermijn hanteert de Dienst en welke gevolgen heeft overschrijding daarvan?

j.

Welk beleid bestaat ten aanzien van hernieuwde veiligheidsonderzoeken.

k.

Welk beleid bestaat bij de onderlinge uitwisselbaarheid van verklaringen van geen bezwaar met de overige veiligheidsdiensten binnen het Koninkrijk.

Aandachtspunten bij de uitvoering van het onderzoek

Het concrete onderzoeksobject is: alle zaken waarin, in een nader te bepalen periode, een verklaring van geen bezwaar is geweigerd of ingetrokken.

Aandacht zal moeten worden besteed aan de verhouding tussen een eventueel door de commissie geconstateerde onrechtmatigheid bij de verlening, weigering of intrekking van een verklaring van geen bezwaar en het gegeven dat een gegeven beschikking, indien onherroepelijk, formele rechtskracht heeft. Dat wil zeggen dat deze geacht wordt zowel met betrekking tot de wijze van totstandkoming als de inhoud rechtmatig te zijn. Onderzocht moet worden of, die formele rechtskracht indachtig, ruimte bestaat voor advisering indien onvolkomenheden of onrechtmatigheden worden geconstateerd.

Naast de individuele beschikkingen wordt ook onderzocht welke onderzoeksprocedure VDA hanteert en of die werkwijze rechtmatig is.

Ook zal worden onderzocht of sprake is geweest van het screenen van personen zonder dat sprake is van een vertrouwensfunctie. Dat vergt een steekproef onder afgegeven verklaringen van geen bezwaar.

Beslissing

Dit onderzoeksvoorstel heeft de commissie doen besluiten - in 2024 - een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de Dienst intern uitwerking heeft gegeven aan de haar wettelijk opgedragen taak van het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken én de wijze waarop de Dienst de veiligheidsonderzoeken uitvoert en in de afgelopen jaren heeft uitgevoerd.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de commissie van 27 oktober 2023.

De voorzitter,

Mr. W.P.M. ter Berg

Bijlage B: Plan van aanpak (zonder bijlagen)

Plan van aanpak Onderzoek nummer 7 commissie van toezicht 31 augustus 2024

Onderwerp
VEILIGHEIDSONDERZOEKEN

Inleiding

In de week van 21 tot en met 25 oktober 2024 zullen de voorzitter en de vicevoorzitter (onderzoekers) van de commissie van toezicht (cvt) onderzoek doen bij VDA. Dat gebeurt ten kantore van VDA. Onderwerp: veiligheidsonderzoeken.

Uitgangspunt is de onderzoeksopdracht (**bijlage 1**).

Op basis daarvan wordt in dit document beschreven welke feitelijke onderzoekshandelingen nodig zijn.

Doel van het onderhavige document is:

- VDA voor te bereiden op het onderzoek;
- te benoemen welke informatie door VDA verzameld dient te worden voorafgaand aan het onderzoek zodat deze op 21 oktober 2024 gereed ligt voor kennisname door de onderzoekers;
- te vermelden welke gesprekken gepland moeten worden.

De onderzoeksperiode is: **1 januari 2019 tot en met 30 juni 2024.**

Bij het verstrekken van informatie kan VDA zich dus tot deze periode beperken.

Samenvatting voorbereidingsacties van VDA

1. *inplannen afspraken met:*

- directeur VDA
- adjunct directeur VDA
- stafjurist(en) VDA
- teamcoördinator veiligheidsonderzoeken
- medewerkers team veiligheidsonderzoeken
- opstellers van de hierna te noemen notities.

Tijdschema

21 oktober 2024	09:30 – 10:00 ontvangst bij VDA (pasje, kamer, stukken) 10:00 – 12:00 bestuderen aangeleverde stukken 13:00 – 17:00 afspraken bij VDA
22 oktober 2024	09:00 – 17:00 afspraken bij VDA
23 oktober 2024	09:00 – 17:00 dossierbestudering bij VDA + vervolgafspraken
24 oktober 2024	09:00 – 17:00 dossierbestudering bij VDA + vervolgafspraken
25 oktober 2024	09:00 - 10:00 vergadering cvt (directeur VDA uitgenodigd)

Locatie: Gerecht
10:30 - 11:30 afsluiting onderzoek (directeur VDA en onderzoekers)
Locatie: VDA

2. *Aan te leveren stukken:*

Hierna wordt vermeld welke activiteiten VDA verzocht wordt voorafgaande aan de datum aanvang onderzoek te ontplooiën. Het gaat in totaal om 17 **verzoeken**. Die zijn alle duidelijk aangegeven met het kopje “Verzoek 1”, “Verzoek 2” etc.

Aanbevolen wordt één document (digitaal én fysiek) te maken met daarin de gevraagde toelichting op de diverse verzoeken, voorzien van de gevraagde bijlagen.

De gevraagde voorbereidingsacties van VDA

Verzoek 1

Inleiding

De regelgeving inzake veiligheidsonderzoeken ligt vast in:

- de Landsverordening Veiligheidsdienst Aruba (Lv VDA, zoals gewijzigd in AB 2021 no 29)
- Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken (AB 2006 no. 14)
- Bijlage, bedoeld in artikel 2, eerste lid van het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken (AB 2006 no. 14)
- Beleidsregels veiligheidsonderzoeken (Landscourant Aruba 15 maart 2019, p. 9)

De cvt wil inventariseren welke aanvullende interne (werkinstructie?) en externe documenten over organisatie en uitvoering van veiligheidsonderzoeken bij VDA worden gebruikt. Dat betreft ook documenten inzake samenwerking met andere instanties in Aruba, in het Koninkrijk of daarbuiten.

Verzoek:

Verstrek al die documenten.

Verzoek 2

Inleiding

Uit het jaarverslag 2023 van VDA (p. 15 – 17) blijkt dat VDA ook veiligheidsonderzoeken uitvoert voor

- a. de Kustwacht,
- b. de Koninklijke Marechaussee en
- c. US CBP.

De cvt wil weten op basis waarvan VDA deze onderzoeken uitvoert, of daaraan afspraken met de betrokken instanties ten grondslag liggen en, zo ja, of die afspraken schriftelijk/digitaal zijn vastgelegd. Ook is van belang of reeds een verklaring van geen bezwaar is verkregen van een andere instantie binnen of buiten het Koninkrijk voor de betrokkene in kwestie.

Verzoek:

Vermeld in een korte notitie per onderdeel (a, b en c) welke redenen er voor VDA waren zich bevoegd/gehouden te achten deze onderzoeken uit te voeren alsmede op welke wijze telkens voor de betrokken groep uitvoering is gegeven aan het onderzoek. Besteed daarbij aandacht aan de vraag of reeds een verklaring van geen bezwaar is afgegeven door een andere instantie binnen of buiten het Koninkrijk.

Verzoek 3

Inleiding

Een veiligheidsonderzoek is slechts toegestaan indien de aangemelde vertrouwensfunctie daadwerkelijk een vertrouwensfunctie is. In dit verband is van belang dat het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken soms ruim is in de aanwijzing van vertrouwensfuncties. Bijvoorbeeld: alle functies binnen het ‘beveiligd gebied’ van de luchthaven. De vraag is dan wie bepaalt wat het ‘beveiligd gebied’ is en of de Dienst mag/moet afgaan op de bij de betrokken organisatie bestaande definiëring daarvan. Ook is van belang wat heeft te gelden indien een definiëring van het begrip ‘beveiligd gebied’ ontbreekt.

Verzoek:

Leg in een korte notitie vast op welke wijze VDA onderzoekt en vaststelt of de aangemelde vertrouwensfunctie daadwerkelijk een vertrouwensfunctie is.

Verzoek 4

Inleiding

Het Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken noemt de vertrouwensfuncties. Het kan zijn dat nut en noodzaak van de aanwijzing van een bepaalde functie als vertrouwensfunctie op basis van voortschrijdend inzicht wordt betwijfeld. Rekent VDA het tot haar taak (periodiek) te onderzoeken of handhaving van de in gemeld Landsbesluit genoemde functies als vertrouwensfunctie gewenst is?

Verzoek

Leg in een korte notitie vast of en, zo ja, welk beleid gevoerd wordt met betrekking tot de handhaving van de aanwijzing als vertrouwensfunctie van de in gemeld Landsbesluit genoemde functies.

Verzoek 5

Inleiding

Soms is het nodig informatie in te winnen in landen binnen en buiten het Koninkrijk. Dat roept de vraag op of er grenzen zijn aan het uitzetten van informatieverzoeken en, zo ja, welke. Het roept ook de vraag op welk gevolg wordt verbonden aan het niet kunnen verkrijgen van voldoende (betrouwbare) gegevens uit landen binnen of buiten het Koninkrijk. Omgekeerd worden ook verzoeken om informatie uit het buitenland ontvangen. De vraag rijst dan of, indien de gevraagde informatie voorhanden is, althans verkregen kan worden, deze ook daadwerkelijk verstrekt wordt.

Verzoek

Leg in een korte notitie vast welk beleid VDA op dit onderdeel hanteert.

Verzoek 6

Inleiding

Veiligheidsonderzoeken kennen drie niveaus: A, B en C.

Op basis van welke criteria, regelgeving en/of beleidsdocumenten maakt de Dienst onderscheid in het niveau van de uit te voeren veiligheidsonderzoeken (A, B of C niveau)?

Is de feitelijke zwaarte van uitgevoerde onderzoeken in overeenstemming met de voor de desbetreffende onderzoeksniveaus redelijkerwijs aan te houden diepgang ervan (proportionaliteit)?

Verzoek:

Beantwoord in een korte notitie deze beide vragen.

Verzoek 7

Inleiding

Tijdens een veiligheidsonderzoek wordt informatie verkregen over de betrokkene. Die informatie kan afkomstig zijn van betrokkene zelf, uit openbare bron of van derden (verklaringen, documenten).

Besteedt de Dienst daarbij aandacht aan de vraag of de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene en de in het kader van het veiligheidsonderzoek geraadpleegde of onderzochte derden voldoende is gewaarborgd?

Verzoek:

Leg in een korte notitie vast het antwoord op deze vraag.

Verzoek 8

Inleiding

Welke beleidsmatige invulling geeft de Dienst aan het wettelijk criterium voor de afgifte van een verklaring van geen bezwaar, te weten dat tegen vervulling van de vertrouwensfunctie door de betrokkene uit het oogpunt van het voortbestaan van de democratische rechtsorde, de integriteit van het openbaar bestuur of de veiligheid of andere vitale belangen van Aruba geen bezwaar bestaat.

Verzoek:

Leg in een korte notitie vast het antwoord op deze vraag.

Verzoek 9

Inleiding

Binnen het kader van een veiligheidsonderzoek verkregen informatie zal op betrouwbaarheid moeten worden getoetst.

Verzoek:

Leg in een korte notitie vast of en hoe die toetsing plaats vindt.

Verzoek 10

Inleiding

Veiligheidsonderzoeken moeten periodiek worden herhaald.

Welke termijn wordt daarvoor gehanteerd en waarom die termijn? Bewaakt VDA zelf de geldende termijn? Welk beleid wordt op dit onderdeel gevoerd?

Bewaakt VDA zelf of nadere informatie uit de justitiële documentatie beschikbaar is en, zo ja, of deze aanleiding vormt voor intrekking van de verklaring van geen bezwaar?

Verzoek:

Leg in een korte notitie vast welk beleid gevoerd wordt.

Verzoek 11

Inleiding

De cvt wil bestuderen de dossiers van veiligheidsonderzoeken in de periode van **1 januari 2019 tot en met juni 2024** waarin:

- een verklaring van geen bezwaar is geweigerd;
- een verklaring van geen bezwaar is ingetrokken.

Verzoek:

Verzamel deze dossiers en zorg dat die ten kantore van VDA ter inzage gereed liggen voor de onderzoekers.

Verzoek 12

Inleiding

In het jaarverslag 2023 is (op pagina 17) een cijfermatig overzicht opgenomen onder de benaming “KERNCIJFERS m.b.t. PRODUCTIE VEILIGHEIDSONDERZOEKEN”.

De cvt beschikt graag over een vergelijkbaar overzicht van de jaren 2019, 2020, 2021, 2022 en 2024 (eerste half jaar).

Verzoek

Produceer de gevraagde overzichten.

Vraag: is de verwachting reëel dat de vraag naar veiligheidsonderzoeken in de toekomst stijgt?

Zo ja, hoe wil/kan VDA aan die stijging het hoofd bieden?

Verzoek 13

Inleiding

In het verleden is aan de orde geweest het instellen van onderzoeken door VDA van integriteits- of veiligheidsrisico's bij benoemingen van, bijvoorbeeld, politici of ondernemers met wie het Land zaken wilde doen.

Welke is de stand van zaken geweest in de onderzoeksperiode op deze terreinen. Zijn dergelijke onderzoeken nog verricht? Zo ja, op basis van welke landsverordening of andere regelgeving? Zo ja, om welke aantallen gaat het.

Verzoek

Leg in een korte notitie de beantwoording van deze vragen vast.

Verzoek 14

Inleiding

Ingevolge de wet is het een werkgever verboden een persoon te belasten met een vertrouwensfunctie indien (nog) geen verklaring van geen bezwaar is verkregen. De praktijk laat zien, aldus VDA in het jaarverslag 2023 (p. 16) dat die regel nog wel eens overtreden wordt. Dat roept de vraag op of VDA actief controleert of vertrouwensfuncties slechts bekleed worden door personen aan wie een verklaring van geen bezwaar is afgegeven. Het roept ook de vraag op of van overtredingen die ter kennis van VDA komen via een ambtsbericht melding wordt gemaakt aan het openbaar ministerie.

Verzoek

Leg in een korte notitie vast het beleid dat op dit onderdeel wordt gevoerd.

Verzoek 15

Inleiding

VDA streeft ernaar de veiligheidsonderzoeken onder te brengen in een afzonderlijke Business Unit. In dat verband wordt overleg gevoerd met en steun ontvangen van de Nederlandse zusterdienst.

Verzoek

Leg in een korte notitie vast welke de stand van zaken is met betrekking tot het inbedden van de veiligheidsonderzoeken in een Business Unit.

Betrek daarbij in welke mate wordt samengewerkt met de Nederlandse zusterdienst en, zo ja, hoe.

Verzoek 16

Inleiding

In het recent (26 augustus 2024) uitgebrachte advies inzake Richardson is aan de orde gesteld de vraag of VDA voldoende informatie verstrekt aan de cvt indien tegen een weigering of intrekking van een verklaring van geen bezwaar door de betrokkene wordt opgekomen. De onderzoekers zullen bij de bestudering van de dossiers uit de onderzoeksperiode ook aan deze vraag aandacht schenken. Het kan zijn dat VDA inmiddels een (nadere) visie heeft ontwikkeld op het punt van de informatieverstrekking.

Verzoek

Leg in een korte notitie vast welk beleid VDA voerde en/of wenst te voeren bij het, in het kader van bezwaar- en beroepsprocedures, verstrekken van dossierinformatie aan de cvt respectievelijk de rechter.

Verzoek 17

Inleiding

Met de hiervoor opgenomen verzoeken is gepoogd het onderzoeksterrein zoveel mogelijk te ontsluiten.

Het kan zijn dat VDA zelf, aanvullende, feiten of gedachten wil aanreiken aan de onderzoekers, die hun weerslag niet hebben gevonden in de beantwoording van de vorige onderzoeksvragen.

Verzoek

Leg in een korte notie vast de informatie die u aanvullend op de eerdere onderzoeksvragen aan de onderzoekers wil voorleggen.

Namens de onderzoekers,
Mr. W.P.M. ter Berg
Voorzitter cvt
9 september 2024

