

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 'verzamen 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

Gevallen 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 plaatsen 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