

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake de uitwisseling en wederzijdse beveiliging van gerubriceerde gegevens; Kyiv, 5 februari 2024 (Trb. 2024, 30)

TOELICHTENDE NOTA

Algemeen

Door middel van dit Verdrag verzekeren Nederland en Oekraïne zich ervan dat nationale gerubriceerde gegevens die onderling worden uitgewisseld in beide landen een vergelijkbaar niveau van beveiliging ontvangen. Naast maatregelen voor de beveiliging van nationale gerubriceerde gegevens valt daaronder tevens de strafbaarstelling in het geval van compromittering van nationale gerubriceerde gegevens.

Het Verdrag maakt de uitwisseling van nationale gerubriceerde gegevens mogelijk, maar verplicht beide landen daar niet toe. Het is telkens de eigenstandige afweging van de respectieve overheden om nationale gerubriceerde gegevens al dan niet uit te wisselen.

Nederland heeft zich gecommitteerd aan langjarige (militaire) en brede steun aan Oekraïne.¹ In dit kader kan het voor komen dat nationale gerubriceerde gegevens tussen de twee landen uitgewisseld moeten worden. Dit Verdrag biedt de nodige waarborgen ten aanzien van de beveiliging van nationale gerubriceerde gegevens en bevordert daarmee de samenwerking tussen de twee landen op het gebied van het leveren van steun.

De uitwisseling van nationale gerubriceerde gegevens kan plaatsvinden tussen overheden onderling, of tussen overheid en bedrijfsleven, wanneer de overheid een gerubriceerde opdracht verleent aan een bedrijf in het andere land. Het Verdrag biedt derhalve ook Nederlandse bedrijven de mogelijkheid om opdrachten voor Oekraïne uit te voeren waarvoor toegang tot Oekraïense gerubriceerde gegevens nodig is en vice versa.

Tijdens de onderhandelingen hebben vertegenwoordigers van de overheden van beide landen schriftelijk informatie uitgewisseld over de respectieve nationale wet- en regelgeving voor de bescherming van nationale gerubriceerde gegevens en de implementatie daarvan. Vervolgens is op basis daarvan de tekst van het Verdrag opgesteld en afgerond, die aansluit bij de wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk in de beide landen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Doel en reikwijdte

Het Verdrag strekt ertoe de beveiliging van nationale gerubriceerde gegevens die worden uitgewisseld tussen Nederland en Oekraïne te waarborgen. In het Verdrag zijn de procedures en regelingen voor de beveiliging vastgelegd.

¹ Zie de Brief van de regering aan de Tweede Kamer d.d. 20 augustus 2023 (Kamerstuknr. 2023Z14154).

Artikel 2 Begripsomschrijvingen

Artikel 2 bevat de omschrijvingen van enkele in het Verdrag voorkomende, voor beveiligingsverdragen overigens gebruikelijke, begrippen.

Artikel 3 Bevoegde beveiligingsautoriteiten

De verantwoordelijke autoriteit voor de implementatie en uitvoering van het Verdrag wordt in het Verdrag omschreven als de Competent Security Authority (CSA, zie ook artikel 2 onder d van het Verdrag). Deze rol is in Nederland belegd bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

De CSA is het eerste aanspreekpunt voor bedrijven en overheden uit beide landen over de uitvoering van het Verdrag, ziet toe op de naleving van het Verdrag bij de eigen overheid en de bedrijven die onder haar jurisdictie vallen en draagt zorg voor de uitvoering van onderzoek ten behoeve van veiligheidsmachtigingen voor personen en/of bedrijven.

De CSA is bevoegd bepaalde verantwoordelijkheden te delegeren aan een zogenoemde delegated Competent Security Authority. Voor Nederland is dit de beveiligingsautoriteit (BA) van het ministerie van Defensie. De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD)/Bureau Industrieveiligheid (BIV) heeft hierin een aantal taken in de richting van betrokken bedrijven teneinde uitvoering te geven aan bepaalde verplichtingen, zoals het afgeven van veiligheidsmachtigingen in het militaire domein.

Artikel 4 Rubriceringsniveaus

In het eerste lid van dit artikel is een vergelijkingstabel opgenomen met de rubriceringsniveaus van de twee landen. De tabel geeft de equivalentie weer tussen de rubriceringsniveaus die Nederland en Oekraïne volgens hun wet- en regelgeving hanteren. Gerubriceerde informatie die Nederland ontvangt van Oekraïne zal worden beveiligd volgens de maatregelen zoals die in Nederland gelden voor het equivalente nationale rubriceringsniveau. Vice versa geldt hetzelfde.

Door gerubriceerde informatie afkomstig van de andere partij ook te voorzien van de equivalente nationale rubricering (de 'dubbele markering'), wordt de herkenbaarheid vergroot en de naleving van de vereiste beveiligingsmaatregelen bevorderd. Deze waarborg is vastgelegd in het tweede lid van dit artikel.

Het aanbrenge van een initiële rubricering is aan de partij onder wiens verantwoordelijkheid de informatie in kwestie tot stand is gekomen. Dit brengt met zich mee, dat wijziging of verwijdering van die rubricering tevens aan die partij is voorbehouden. Deze waarborg is opgenomen in het derde lid.

Artikel 5 Toegang tot gerubriceerde gegevens

Dit artikel beschrijft onder welke voorwaarden toegang tot gerubriceerde informatie verstrekt wordt. Zo dient men een Need to know te hebben. Daarnaast dient de persoon die zich toegang wenst te verschaffen tot gerubriceerde gegevens daartoe geautoriseerd te zijn conform de wet- en regelgeving van de ontvangende partij.

Artikel 6 Beveiligingsmaatregelen

Het eerste lid geeft de verplichting van partijen weer om alle onder de nationale wet- en regelgeving benodigde maatregelen te treffen om de veiligheid van de onder het Verdrag uitgewisselde gegevens te kunnen waarborgen.

Het tweede en derde lid omschrijven de verschillende verantwoordelijkheden van de verstreckende en ontvangende partij van gerubriceerde gegevens. Daaronder valt bijvoorbeeld de plicht van de verstreckende partij om de partij die deze informatie ontvangt altijd te informeren over veranderingen van de rubricering. Onder de verantwoordelijkheid van de ontvangende partij valt bijvoorbeeld de plicht om ervoor zorg te dragen dat er geen aanpassingen of verwijderingen van rubriceringsniveaus plaatsvinden zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de verstreckende partij. Belangrijk hierbij om te vermelden is, dat het aan de verdragsluitende partijen is om erop toe te zien dat deze verantwoordelijkheden worden nageleefd.

Artikel 7 Beveiligingssamenwerking

Tijdens de onderhandelingen die hebben geleid tot het Verdrag hebben partijen elkaar geïnformeerd over de wederzijdse wet- en regelgeving en bijbehorende uitvoeringspraktijk. Het eerste lid van dit artikel voorziet in de mogelijkheid om desgewenst informatie daaromtrent uit te wisselen.

Dit artikel ziet verder specifiek op samenwerking met betrekking tot de (veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de) afgifte van veiligheidsmachtigingen voor personen of bedrijven. Het betreft uitsluitend de samenwerking met betrekking tot het afgeven van veiligheidsmachtigingen voor personen of bedrijven in de gevallen waarbij uitwisseling van onder dit verdrag bedoelde gerubriceerde gegevens aan de orde is.

Zo kunnen partijen elkaar onderling bevragen over de geldigheid van afgegeven veiligheidsmachtigingen voor personen of bedrijven, aldus het tweede lid. Ook zullen partijen elkaar desgevraagd ondersteunen bij de uitvoering van onderzoeken ten behoeve van de afgifte van voornoemde veiligheidsmachtigingen, volgens het derde lid. Dit kan bijvoorbeeld door informatie te verstrekken over personen indien deze personen gedurende een deel van de onderzoeksperiode in hun land verblijf hebben gehad. Het verstrekken van de informatie – en meer in het algemeen enige vorm van samenwerking zoals bedoeld in dit artikel – gebeurt uitsluitend in overeenstemming met de nationale wet- en regelgeving. De relevante wet- en regelgeving ten behoeve van het afgeven van veiligheidsmachtigingen voor personen in Nederland betreft de Wet op inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) en de Wet Veiligheidsonderzoeken. In Nederland is de Unit Veiligheidsonderzoeken van de AIVD en de MIVD belast met het uitvoeren van de veiligheidsonderzoeken in het kader van de afgifte van veiligheidsmachtigingen onder dit verdrag en binnen het civiele en militaire domein.

Voorafgaand aan het verstrekken van informatie aan de verdragspartij – in dit geval Oekraïne – in het kader van de afgifte van veiligheidsmachtigingen wordt nagegaan of er een zodanige samenwerkingsrelatie ex artikel 88 Wiv 2017 bestaat dat de verstrekking verantwoord kan gebeuren.

Indien een daartoe geëigende samenwerkingsrelatie ontbreekt zal geen verstrekking van informatie aan Oekraïne plaatsvinden.

De samenwerking met Oekraïne is derhalve te allen tijde onderworpen aan de nationale wet- en regelgeving en de nadere voorwaarden die daarin aan dergelijke samenwerkingen zijn gesteld.

In het vierde lid is bepaald dat partijen elkaar informeren over wijzigingen in afgegeven veiligheidsmachtigingen voor personen of bedrijven die werkzaam zijn met gerubriceerde gegevens die onder dit verdrag worden uitgewisseld. Waarbij het vijfde en laatste lid van dit artikel de voertaal tussen partijen aangeeft voor wat betreft de samenwerking als omschreven in dit artikel.

Artikel 8 Gerubriceerde contracten

Dit artikel regelt de procedures voor het gunnen van gerubriceerde opdrachten door de overheid van de ene partij aan bedrijven die vallen onder de jurisdictie van de andere partij. Het betreft slechts gerubriceerde opdrachten op het niveau Stg. GEHEIM of lager. Het verlenen van gerubriceerde opdrachten op het niveau Stg. ZEER GEHEIM werd niet wenselijk bevonden en is derhalve uitgesloten.

Voor Nederlandse bedrijven die mee willen dingen naar een gerubriceerde opdracht van de Oekraïense overheid zal door de Nederlandse overheid onderzoek worden uitgevoerd ten behoeve van veiligheidsmachtigingen voor personen en bedrijven en zal tijdens de uitoefening van de gerubriceerde opdracht bovendien periodiek toezicht worden gehouden bij deze bedrijven. Deze procedure komt op hoofdlijnen overeen met de gehanteerde procedures voor gerubriceerde opdrachten van internationale organisaties, namelijk de EU, NAVO en ESA.

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat wanneer een partij of een bedrijf onder diens jurisdictie een gerubriceerde opdracht van het niveau Stg. CONFIDENTIEEL en Stg. GEHEIM (en de Oekraïense equivalenten daarvan) wil gunnen aan een bedrijf werkzaam onder de jurisdictie van de andere partij, deze partij/ dit bedrijf eerst een schriftelijke bevestiging dient te verkrijgen van de andere partij dat het bedrijf aan wie zij/ het de opdracht wil gunnen over de benodigde veiligheidsmachtiging beschikt. Als het bedrijf niet over deze veiligheidsmachtiging beschikt, moet dat bedrijf deze aanvragen bij de CSA. In Nederland geldt, binnen het militaire domein, het vereiste van een veiligheidsmachtiging voor bedrijven tevens voor gerubriceerde opdrachten op niveau DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK. Dit verklaart toevoeging van de laatste zin in het eerste lid.

Het tweede lid kent aan de CSA de verantwoordelijkheid toe om toezicht te houden op bedrijven die een gerubriceerde opdracht aangaan. Hierbij geven sub d en sub e van dit artikellid de aanvullende eisen aan voor zover het gaat om rubriceringen op het niveau Stg. CONFIDENTIEEL en Stg. GEHEIM. Het betreft de vereiste om over de benodigde veiligheidsmachtigingen te beschikken.

Het derde lid stelt eisen aan de gerubriceerde contracten, teneinde te bewerkstelligen dat beveiligingseisen in de praktijk voor alle betrokken partijen kenbaar zijn en juridisch kunnen worden afgedwongen. Het vierde lid geeft aan op welke wijze de CSA van een land diens counterpart van het andere land onder dit Verdrag zal informeren over de beveiligingseisen. Het zesde en laatste lid van dit artikel bevat een verwijzing naar artikel 11 van het Verdrag, dat specifiek ingaat op de procedures voor wanneer een persoon een bedrijf of overheidslocatie wenst te bezoeken, waarbij toegang tot nationale gerubriceerde gegevens nodig is.

Het kan in de praktijk voor komen dat bedrijven een (deel van een) gerubriceerde opdracht uitbesteden aan een onderaannemer. Vandaar dat het vijfde lid bepaalt dat "sub-contractors" zich aan dit Verdrag dienen te houden.

Artikel 9 Overbrenging van gerubriceerde gegevens

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de uitwisseling van nationale gerubriceerde gegevens plaatsvindt in overeenstemming met de nationale wet- en regelgeving van het land van de verstreckende partij of op een wijze die tussen de CSA's wordt afgestemd.

Voor zover het gaat om elektronische verzending van nationale gerubriceerde gegevens, geldt het vereiste van cryptografische middelen. De exacte procedure hiervoor zal tussen CSA's moeten worden afgestemd, aldus het tweede lid.

Artikel 10 Reproductie, vertaling en vernietiging van gerubriceerde gegevens

Dit artikel bevat een aantal specifieke bepalingen omtrent de reproductie, vertaling en vernietiging van gerubriceerde gegevens, met specifieke aandacht voor gegevens met de hoogste rubricering en voor noodsituaties. Deze bepalingen zijn erop gericht te waarborgen dat de partij van wie de betreffende gerubriceerde informatie afkomstig is, zoveel als mogelijk controle houdt over de betreffende informatie.

Artikel 11 Bezoeken

Dit artikel omschrijft de procedures voor wanneer een persoon een bedrijf of overheidslocatie wenst te bezoeken, waarbij toegang tot nationale gerubriceerde gegevens nodig is.

Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een medewerker van een Nederlands bedrijf in de uitvoering van een gerubriceerde opdracht de Oekraïense overheid of een Oekraïens bedrijf wil bezoeken waarbij toegang tot (in dit geval Oekraïense) nationale gerubriceerde gegevens nodig is. Een dergelijk bezoek kan in beginsel slechts plaatsvinden met de schriftelijke goedkeuring van de Oekraïense CSA. Deze procedure geldt tevens vice versa.

Artikel 12 Beveiligingsincident

Dit artikel beschrijft de te doorlopen procedure in het geval van (vermoedelijke) beveiligingsincidenten. Hier is een rol weggelegd voor de CSA's. De CSA van het land waar het beveiligingsincident (mogelijk) heeft plaatsgevonden informeert de CSA van het land waar de gerubriceerde gegevens vandaan komen over het (vermoedelijke) beveiligingsincident. Dit staat omschreven in het eerste lid.

De ontvangende partij zal het beveiligingsincident onderzoeken. De verstreckende partij kan daarbij assisteren, aldus het tweede lid.

Het derde lid bepaalt vervolgens dat de CSA van het land waar het beveiligingsincident heeft plaatsgevonden, verantwoordelijk is voor het nemen van mitigerende maatregelen, alsmede maatregelen teneinde herhaling te voorkomen. Deze CSA informeert de CSA van het land waar de gerubriceerde gegevens vandaan komen over deze maatregelen.

Artikel 16 Uitvoeringsregelingen

Volgens dit artikel zijn CSA's bevoegd om, indien daar aanleiding toe bestaat, nadere afspraken te maken ter uitvoering van het Verdrag. Dit kan nadere afspraken betreffen die benodigd zijn bijvoorbeeld in het militaire domein. Vanwege het specifieke beleid dat het Ministerie van Defensie hanteert ten aanzien van beveiliging van gerubriceerde gegevens in het militaire domein, zou het voor het Ministerie van Defensie noodzakelijk kunnen zijn dat, indien er defensie of -industrie gerelateerde uitwisseling van gerubriceerde informatie voortvloeit uit dit Verdrag, er nadere afspraken gemaakt worden. Hiervoor, alsmede voor de implementatie van die afspraken, is het Ministerie van Defensie als eerste aanspreekpunt verantwoordelijk.

Artikel 17 Slotbepalingen

Dit artikel bevat de gebruikelijke slotbepalingen.

In het vijfde lid is een bepaling opgenomen voor het geval het Verdrag beëindigd wordt. De nationale gerubriceerde gegevens die onder het Verdrag zijn uitgewisseld, zullen beschermd blijven onder het Verdrag zolang ze hun rubricering behouden.

Bijlage I

In Bijlage I staan de CSA's, als verantwoordelijke autoriteiten, voor Nederland en Oekraïne opgenomen.

De Bijlage vormt een geïntegreerd onderdeel van het Verdrag en is van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van de Bijlage behoeven, ingevolge artikel 7, onderdeel f van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring terzake voorbehouden.

Een ieder verbindende bepalingen

Het Verdrag bevat naar het oordeel van de regering enkele eenieder verbindende bepalingen in de zin van artikel 93 en 94 Grondwet die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen. Het gaat hierbij om artikel 5, artikel 6, tweede en derde lid, artikel 8, eerste en vijfde lid, artikel 9, artikel 10, artikel 11, artikel 12, tweede lid en artikel 17, derde lid, in verband met de positie van bedrijven aan of door wie die gerubriceerde opdrachten zijn verleend of waaraan men opdrachten wil gunnen.

Koninkrijkspositie

Het Verdrag zal, wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor het Europese en het Caribische deel van Nederland gelden (zie ook artikel 17, tweede lid). Dit is in lijn met de andere bilaterale beveiligingsverdragen die Nederland heeft gesloten (bijvoorbeeld met de Republiek Polen, Trb. 2023, 18). Dit maakt het mogelijk voor bedrijven in het Caribische deel van Nederland om gerubriceerde opdrachten voor de Oekraïense overheid uit te voeren en maakt het tevens mogelijk om informatie die door de Oekraïense overheid wordt gedeeld met overheidsinstanties in het Caribische deel van Nederland te delen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Buitenlandse Zaken,

De Minister van Defensie,