

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming

(KetenID WGKxxxxxx)

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om te voorzien in wettelijke regels ter uitvoering van overweging 158 van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119), teneinde de mogelijkheden te verruimen om archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten, ter raadpleging en gebruik beschikbaar te stellen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging Archiefwet 1995

De Archiefwet 1995 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2a, onderdeel d, wordt 'met uitzondering van' vervangen door 'waaronder begrepen'.

B

Artikel 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. Na overbrenging kan de zorgdrager de openbaarheid van archiefbescheiden niet alsnog beperken, tenzij de voortdurende openbaarheid van die archiefbescheiden onaanvaardbaar zou zijn gelet op één of meer van de in het eerste lid bedoelde beperkingsgronden.
3. Aan het derde lid wordt toegevoegd: De zorgdrager kan voorwaarden verbinden aan het buiten toepassing laten van de openbaarheid gestelde beperkingen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de belangenafweging en de te stellen voorwaarden.

C

Aan artikel 17 wordt een lid toegevoegd, dat luidt:

5. De beheerder van een archiefbewaarplaats kan de daar berustende archiefbescheiden ten aanzien waarvan geen beperking aan de openbaarheid is gesteld, voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen.

D

Na artikel 17 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 17a

1. De beheerder van een archiefbewaarplaats kan daar berustende beperkt openbare archiefbescheiden die persoonsgegevens, bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 3.1 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming bevatten, voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen, indien:
 - a. op de archiefbescheiden geen andere beperkingen aan de openbaarheid zijn gesteld dan een beperking als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdeel a;
 - b. het via internet toegankelijk maken van de archiefbescheiden een zwaarwegend algemeen belang dient;
 - c. de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is met het oog op het zwaarwegend algemeen belang, bedoeld in onderdeel b;
 - d. het zwaarwegend algemeen belang, bedoeld in onderdeel b, zwaarder weegt dan de belangen die tot bescherming van persoonsgegevens openen; en
 - e. passende maatregelen zijn getroffen ter waarborging dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad.
2. Bij de belangenafweging, bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, houdt de beheerder van een archiefbewaarplaats in elk geval rekening met:
 - a. het verband tussen de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verzameld en de doeleinden van het voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen;
 - b. de aard van de persoonsgegevens, met name of bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens worden verwerkt;
 - c. de mogelijke gevolgen voor de betrokkenen van het voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen.
3. Een beslissing over het via internet beschikbaar stellen als bedoeld in het eerste lid, is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Op de voorbereiding van het besluit tot beschikbaarstelling is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
4. De beheerder kan uitsluitend tot het via internet beschikbaar stellen besluiten nadat hij de zorgdrager die de archiefbescheiden heeft overgebracht, daarover heeft gehoord.
5. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de beschikbaarstelling, bedoeld in het eerste lid.

Artikel II. Samenloop Archiefwet 20..

1. Indien het bij koninklijke boodschap van 17 november 2021 ingediende voorstel van wet tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021 (Archiefwet 2021) (Kamerstukken 35968) tot wet is of wordt verheven, en artikel 1.1 van die wet:

a. eerder in werking treedt of is getreden dan deze wet, komt artikel I van deze wet te luiden:

Artikel I. Wijziging Archiefwet 20..

De Archiefwet 20.. wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.2, tweede lid, onderdeel c, wordt 'met uitzondering van' vervangen door 'waaronder begrepen'.

B

Aan artikel 7.5 wordt toegevoegd: Het verantwoordelijk overheidsorgaan beperkt de openbaarheid in ieder geval alsnog, indien een of meer van de beperkingsgronden, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van toepassing zijn.

C

Artikel 8.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid vervalt, onder de vernummering van het vierde lid tot derde lid.
2. In het derde lid (nieuw) vervalt 'of openbaarmaking'.

D

Na artikel 8.4 wordt een artikel ingevoegd, dat luidt:

Artikel 8.4a Online-beschikbaarstelling van informatie uit beperkt openbare documenten

1. De archivaris kan uit eigen beweging informatie uit beperkt openbare documenten voor eenieder via internet ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen.
2. Bij de beschikbaarstelling van informatie via internet is artikel 8.3, eerste en derde lid, van overeenkomstige toepassing. De archivaris kan uitsluitend tot beschikbaarstelling besluiten:
 - a. gehoord hebbende het verantwoordelijk overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht, indien het documenten betreft waarvoor Onze Minister ingevolge artikel 2.6, eerste lid, het verantwoordelijke overheidsorgaan is; en
 - b. voor zover het documenten betreft waarvan de openbaarheid niet is beperkt op basis van of mede op basis van één van de beperkingsgronden, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onderdelen a en b, en tweede lid, onderdeel a.
3. In aanvulling op het tweede lid kan de archivaris uitsluitend informatie die persoonsgegevens, bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 3.1 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening

gegevensbescherming bevat, voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen, indien:

- a. het via internet toegankelijk maken van de informatie een zwaarwegend algemeen belang dient;
 - b. de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is met het oog op het zwaarwegend algemeen belang, bedoeld in onderdeel a;
 - c. het zwaarwegend algemeen belang, bedoeld in onderdeel a, zwaarder weegt dan de belangen die tot bescherming van persoonsgegevens nopen; en
 - d. passende maatregelen zijn getroffen om te borgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad.
4. Bij de belangenafweging, bedoeld in het zesde lid, onderdeel c, houdt de beheerder van een archiefbewaarplaats in elk geval rekening met:
- a. het verband tussen de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verzameld en de doeleinden van het voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen;
 - b. de aard van de persoonsgegevens, met name of bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens worden verwerkt;
 - c. de mogelijke gevolgen voor de betrokkenen van het voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen.
5. Een beslissing over het beschikbaar stellen van informatie als bedoeld in het vijfde lid, is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Op de voorbereiding van het besluit over beschikbaarstelling is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de beschikbaarstelling, bedoeld in het derde lid.

b. later in werking treedt dan deze wet, wordt de Archiefwet 20.. als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.2, tweede lid, onderdeel c, wordt 'met uitzondering van' vervangen door 'waaronder begrepen'.

B

Aan artikel 7.5 wordt toegevoegd: Het verantwoordelijk overheidsorgaan beperkt de openbaarheid in ieder geval alsnog, indien een of meer van de beperkingsgronden, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van toepassing zijn.

C

Artikel 8.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid vervalt, onder de vernummering van het vierde lid tot derde lid.
2. In het derde lid (nieuw) vervalt 'of openbaarmaking'.

D

Na artikel 8.4 wordt een artikel ingevoegd, dat luidt:

Artikel 8.4a Online-beschikbaarstelling van informatie uit beperkt openbare documenten

1. De archivaris kan uit eigen beweging informatie uit beperkt openbare documenten voor eenieder via internet ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen.

2. Bij de beschikbaarstelling van informatie via internet is artikel 8.3, eerste en derde lid, van overeenkomstige toepassing. De archivaris kan uitsluitend tot beschikbaarstelling besluiten:
 - a. gehoord hebbende het verantwoordelijk overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht, indien het documenten betreft waarvoor Onze Minister ingevolge artikel 2.6, eerste lid, het verantwoordelijke overheidsorgaan is; en
 - b. voor zover het documenten betreft waarvan de openbaarheid niet is beperkt op basis van of mede op basis van één van de beperkingsgronden, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onderdelen a en b, en tweede lid, onderdeel a.
3. In aanvulling op het tweede lid kan de archivaris uitsluitend informatie die persoonsgegevens, bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 3.1 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming bevat, voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen, indien:
 - a. het via internet toegankelijk maken van de informatie een zwaarwegend algemeen belang dient;
 - b. de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is met het oog op het zwaarwegend algemeen belang, bedoeld in onderdeel a;
 - c. het zwaarwegend algemeen belang, bedoeld in onderdeel a, zwaarder weegt dan de belangen die tot bescherming van persoonsgegevens nopen; en
 - d. passende maatregelen zijn getroffen om te borgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad.
4. Bij de belangenafweging, bedoeld in het zesde lid, onderdeel c, houdt de beheerder van een archiefbewaarplaats in elk geval rekening met:
 - a. het verband tussen de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verzameld en de doeleinden van het voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen;
 - b. de aard van de persoonsgegevens, met name of bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens worden verwerkt;
 - c. de mogelijke gevolgen voor de betrokkenen van het voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen.
5. Een beslissing over het beschikbaar stellen van informatie als bedoeld in het vijfde lid, is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Op de voorbereiding van het besluit over beschikbaarstelling is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de beschikbaarstelling, bedoeld in het derde lid.

2. Op het moment dat artikel 1.1 van de in de aanhef van het eerste lid genoemde wet in werking treedt, hetzij, indien deze wet op een later moment in werking treedt, op dat moment, wordt de aanduiding '20..' in het eerste lid telkens vervangen door het jaartal van het Staatsblad waarin de in de aanhef van het eerste lid bedoelde wet wordt geplaatst.

Artikel III. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	7
1. Inleiding	7
2. Hoofdpijnen van het voorstel	8
2.1. Aanleiding	8
2.2. Noodzaak	8
2.3. Doel	11
2.4. Inhoud	11
3. Verhouding tot hoger recht	24
4. Verhouding tot nationaal recht	31
5. Uitvoering, toezicht en handhaving	32
6. Financiële gevolgen	33
7. Consultatie en advies	33
8. Overgangsrecht en inwerkingtreding	33
II. ARTIKELSGEWIJS	34

I. Algemeen

1. Inleiding

"*There is no point in preservation unless it leads to access*", aldus de implementatierichtlijnen bij de UNESCO-aanbevelingen over het behoud van en de toegang tot *documentair* erfgoed.¹ Dit aforisme ligt aan de basis van de archiefwetgeving. Het belangrijkste doel van de archiefwetgeving is duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie voor huidige en toekomstige generaties.²

Dit wetsvoorstel breidt de mogelijkheden voor toegang tot overheidsarchieven uit. De aanleiding hiervoor is een onderzoek van de Autoriteit persoonsgegevens (hierna: AP) naar de voorgenomen beschikbaarstelling van het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (hierna: CABR) via internet door het Nationaal Archief. In dit onderzoek concludeert de AP dat de Archiefwet 1995 geen grondslag biedt voor het (via internet) beschikbaar stellen van archiefbescheiden die informatie bevatten die herleidbaar is naar nog levende personen. Dit geldt in het bijzonder voor bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Dit betekent dat archiefbescheiden die dergelijke persoonsgegevens bevatten, of waarvan niet kan worden uitgesloten dat ze die bevatten, zelfs na het verstrijken of opheffen van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen, in beginsel niet voor eenieder ter raadpleging of gebruik beschikbaar kunnen worden gesteld.

Het doel van dit wetsvoorstel is om een nieuwe balans te regelen tussen het belang van de bescherming van persoonsgegevens, en het belang van toegang tot overheidsinformatie. Daartoe regelt dit wetsvoorstel in de eerste plaats dat archiefbescheiden die (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens bevatten, ook ter raadpleging of gebruik beschikbaar kunnen worden gesteld. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een grondslag voor het (online) beschikbaar stellen van archiefbescheiden die (mogelijk) nog bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten. In beide gevallen geldt dat een belangenafweging moet worden gemaakt tussen de belangen van betrokkenen en het belang van beschikbaarstelling. Daarbij moeten voldoende

¹ Ray Edmondson, *Recommendation concerning the preservation of, and access to, documentary heritage including in digital form. Implementation Guidelines*, p. 18.

² *Kamerstukken II 2021/22, 35968, nr. 3, p. 5.*

waarborgen worden getroffen om te voorkomen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen onevenredig wordt geschaad.

Met deze regels wordt uitvoering gegeven aan overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). In deze overweging staat dat lidstaten kunnen bepalen dat persoonsgegevens verder mogen worden verwerkt voor archiveringsdoeleinden. Hierbij wordt als voorbeeld genoemd het verstrekken van informatie over politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, over genocide, misdaden tegen de menselijkheid, met name de Holocaust, of over oorlogsmisdaden. Het gaat hier nadrukkelijk om voorbeelden. Het algemene belang van toegang tot persoonsgegevens in archiefbescheiden is niet beperkt tot deze specifieke gevallen.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1. Aanleiding

Op 26 november 2024 heeft de AP een formele waarschuwing gegeven aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: minister van OCW), omdat de voorgenomen onlinepublicatie van het CABR waarschijnlijk inbreuk zou maken op bepalingen van de AVG.³ De AP achtte het zeer waarschijnlijk dat de voorziene wijze van openbaarmaking ook betrekking zou hebben op (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens van nog levende personen, en constateerde dat er geen wettelijke uitzondering is waarop de voorgenomen wijze van openbaarmaking kon worden gebaseerd.

De bevindingen van de AP met betrekking tot de mogelijkheden en onmogelijkheden van de huidige wetgeving voor het ter inzage en gebruik beschikbaar stellen van overgebrachte archiefbescheiden met (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens, hebben bredere implicaties voor alle overgebrachte archiefbescheiden waarin gegevens staan die (indirect) herleidbaar zijn naar nog levende personen, of waarbij dat niet kan worden uitgesloten. Dit betreft feitelijk (bijna) alle overgebrachte archiefbescheiden die niet ouder zijn dan 110 jaar.⁴

In de waarschuwingsbrief wijst de AP op de ruimte die de AVG en overweging 158 van de AVG de wetgever expliciet biedt om de Archiefwet 1995 aan te passen, teneinde een verdergaande openbaarmaking van het CABR mogelijk te maken dan momenteel op basis van de huidige wetgeving is toegestaan. In reactie op deze brief heeft de minister van OCW bij Kamerbrief van 6 december 2024 laten weten op korte termijn met een voorstel voor een wetswijziging te komen, die de door de AP gemiste grondslag, noodzaak en waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens creëren.⁵

2.2. Noodzaak

Het uitgangspunt van de Archiefwet is – al sinds de eerste wettelijke regeling van 1918 – dat archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten, openbaar zijn. Iedereen mag deze bescheiden kosteloos raadplegen en daar kopieën van maken.⁶ Dit is alleen anders als bij het overbrengen van de archiefbescheiden naar een archiefbewaarplaats beperkingen zijn gesteld aan de openbaarheid, bijvoorbeeld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer of het belang van de Staat of zijn bondgenoten.⁷

³ Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25*, 20454, nr. 208.

⁴ Op basis van CBS-data kan bij deze leeftijd de kans dat een persoon nog in leven is statistisch worden uitgesloten.

⁵ *Kamerstukken II 2024/25*, 20454, nrs. 208 en 2010.

⁶ Artikel 14 Archiefwet 1995. Zie ook artikel 7, eerste en tweede lid, Archiefwet 1962 (*Stb.* 313) en artikel 1 Archiefwet 1918 (*Stb.* 378).

⁷ Artikel 15, eerste lid, Archiefwet 1995.

Archiefbescheiden die naar een archiefbewaarplaats worden overgebracht, bevatten vrijwel altijd informatie die herleidbaar is tot natuurlijke personen. Zolang de personen op wie de gegevens betrekking hebben in leven zijn, is sprake van persoonsgegevens die vallen onder de bescherming van de AVG.⁸ Dit is van extra gewicht bij bijzondere categorieën van persoonsgegevens (zoals gegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen en religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken) en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard (gegevens over strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen).⁹

Zoals de AP in de waarschuwingsbrief van 26 november 2024 stelde is het niet zo dat ten aanzien van iedere persoon die in een strafdossier wordt genoemd, sprake is van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. De AP legt uit dat het begrip 'persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten' in de zin van artikel 10 AVG een Unierechtelijk begrip is dat autonoom moet worden uitgelegd. Daarbij geeft de AVG de EU-lidstaten ook niet de mogelijkheid een eigen of een ruimere invulling te geven aan dat begrip.¹⁰ Wat betreft de gegevens moet het in voldoende mate vaststaan dat er sprake is van een strafrechtelijke aard. Uit jurisprudentie blijkt dat het moet gaan om strafbare feiten die een bewezenverklaring - in de zin van artikel 350 van het Wetboek van Strafvordering - kunnen dragen. Een enkel los vermoeden of een loutere beschuldiging van strafbaar gedrag is dus niet voldoende om te kunnen spreken van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten. De wetsgeschiedenis en jurisprudentie bieden voldoende aanwijzingen dat het moet gaan om bewezen feiten, of gegronde verdenkingen, dus verdenkingen die zijn onderbouwd met concrete, voldoende zwaarwegende aanwijzingen dat een bepaald persoon zich aan strafbaar gedrag heeft schuldig gemaakt.¹¹

Hieruit volgt dat het van geval tot geval kan verschillen of persoonsgegevens in een strafdossier moeten worden gezien als persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 10 van de AVG.¹² Voor veel getuigen, omstanders, familieleden van de verdachte, opsporingsambtenaren of slachtoffers in strafdossiers geldt dat zij niet verdacht werden van een misdaad. Enkel het feit dat hun persoonsgegevens voorkomen in een strafdossier maakt deze persoonsgegevens nog geen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Zelfs bij persoonsgegevens van verdachten in een strafrechtelijk dossier is lang niet altijd sprake van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Bijvoorbeeld als een beschuldiging of verdenking uiteindelijk onvoldoende basis bleek te hebben.

De bepalingen in de Archiefwet 1995 die het recht op raadpleging en gebruik van overgebrachte archiefbescheiden regelen, kunnen - volgens de AP - worden gezien als grondslag (in de zin van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG) om persoonsgegevens in overgebrachte archiefbescheiden beschikbaar te stellen aan eenieder. Dit geldt echter alleen als de gegevensverwerking die op deze grondslag wordt gebaseerd, noodzakelijk is. Het openbaar beschikbaar stellen van archiefbescheiden met persoonsgegevens op internet gaat - volgens de AP - verder dan wat noodzakelijk is om te voldoen aan de verplichtingen uit de Archiefwet 1995. Met andere woorden, dat is op basis van de huidige wet niet mogelijk.

⁸ Artikel 4, onderdeel 1, en overwegingen 27, 158 en 160 AVG.

⁹ De artikelen 9 en 10 en overweging 51 AVG. Het is niet zo dat ten aanzien van iedere persoon die in een strafdossier wordt genoemd, sprake is van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Vaste rechtspraak stelt dat sprake moet zijn van zodanige concrete feiten en omstandigheden dat zij een als strafbaar feit te kwalificeren bewezenverklaring kunnen dragen. Een enkel los vermoeden of een loutere beschuldiging van strafbaar gedrag is dus niet voldoende. Zie Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25*, 20454, nr. 208 en HR 25 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH4720.

¹⁰ *Kamerstukken II 2024/25*, 20454, nr. 208 & Hof Den Haag 24 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3539.

¹¹ *Kamerstukken II 2024/25*, 20454, nr. 208.

¹² Idem.

De Archiefwet 1995 bevat daarnaast geen uitzondering op het verbod om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens in overgebrachte archiefbescheiden aan eenieder beschikbaar te stellen. Het ter raadpleging en beschikbaar stellen van archiefbescheiden is expliciet uitgezonderd van de bevoegdheid om bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van het beheer van archiefbescheiden.¹³ Dit heeft tot gevolg dat archiefdiensten uitsluitend inzage in dergelijke archiefbescheiden kunnen verlenen, als één van de uitzonderingen op het verbod om bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken uit de AVG of de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: UAVG) van toepassing is.

Bij de toegang tot overgebrachte archiefbescheiden is de in de AVG en UAVG opgenomen uitzondering op het verwerkingsverbod voor wetenschappelijk, historisch en statistisch onderzoek het meest relevant. Om inzage te kunnen verlenen aan archiefbescheiden met bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens voor deze doeleinden, stelt de UAVG de volgende cumulatieve vereisten:

- a. de verwerking is noodzakelijk met het oog op wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden overeenkomstig artikel 89, eerste lid, van de AVG;
- b. het onderzoek dient een algemeen belang;
- c. het vragen van uitdrukkelijke toestemming blijkt onmogelijk of kost een onevenredige inspanning; én
- d. bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.¹⁴

De regering meent dat deze uitzonderingen in de UAVG te beperkt zijn voor het verlenen van toegang tot archiefbescheiden. Zo worden onderzoeken voor een persoonlijk belang, zoals genealogisch onderzoek voor particuliere doeleinden, uitgesloten, terwijl de AVG nadrukkelijk wel ruimte biedt om te regelen dat (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens verwerkt kunnen worden voor genealogische doeleinden.¹⁵ Daarnaast kan het voor verzoekers lastig zijn om aan te tonen dat hun (historisch, wetenschappelijk of journalistiek) onderzoek een algemeen belang dient, en kan het voor beheerders van archiefbewaarplaatsen lastig zijn om dit vast te stellen. Bij het opstellen van de Archiefwet 1995 en de rechtsvoorgangers is de wetgever er telkens van uitgegaan dat het (kunnen) verrichten van onderzoek in archiefbescheiden als zodanig een algemeen belang dient.

Op grond van de huidige wetgeving hebben beheerders van archiefbewaarplaatsen en zorgdragers kortom te weinig ruimte om een afweging te maken tussen het belang van de bescherming van persoonsgegevens en de (algemene en persoonlijke) belangen die gemoeid kunnen zijn bij de toegang tot archiefbescheiden. Dit doorkruist de kern van de Archiefwet 1995 – het ter raadpleging en gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden – en gaat ten koste van het recht op toegang tot overheidsinformatie en cultureel erfgoed. Daarbij belemmert het burgers en professionals onnodig in de toegang tot archiefbescheiden, en daarmee ook bij de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij toegang wensen te krijgen – bijvoorbeeld voor publieke verantwoording, onderzoek en het uitoefenen van rechten en plichten. Ook kan het de digitaliseringsslag die binnen het archiefwezen en de samenleving wordt gemaakt, belemmeren.

Gelet op de grote gevolgen die de publieke taakuitoefening voor individuen afzonderlijk of voor de samenleving kan hebben, zijn de archieven daarvan voor hen van grote waarde. Die waarde kan moeilijk overschat worden. Denk aan geadopteerden die door inzage in hun adoptiedossier kunnen ontdekken wie hun biologische ouders zijn, of nabestaanden die door inzage in de archieven over de strijdkrachten in voormalig

¹³ Artikel 2a, onderdeel d, Archiefwet 1995.

¹⁴ De artikelen 24 en 32, onderdeel f, UAVG.

¹⁵ Overweging 160 bij de AVG.

Nederlands-Indië te weten kunnen komen wat hun familieleden is overkomen. Het uitstellen van de voorgenomen publicatie van het CABR heeft pijnlijk geïllustreerd welke persoonlijke en maatschappelijke gevolgen het verstoken blijven van toegang tot waardevolle archiefbescheiden kan hebben. De onwenselijkheid hiervan en de noodzaak om voor dit probleem een oplossing te vinden worden zowel binnen als buiten de Tweede Kamer breed gedragen.¹⁶

Het vinden van een oplossing voor deze problematiek vergt een wetswijziging. Er is gekozen om hiervoor een apart wetsvoorstel op te stellen, en niet om het al bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van wet tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervangen door de Archiefwet 2021¹⁷ (hierna: Archiefwet 20..) aan te vullen. Een oplossing voor deze problematiek vergt een principiële afweging tussen de grond- en mensenrechtelijk beschermde belangen van toegang tot overheidsinformatie en cultureel erfgoed, en de bescherming van persoonsgegevens. Om deze principiële afweging zorgvuldig te kunnen maken, is van belang dat een eigenstandige wetgevingsprocedure wordt gevolgd. Ook de AP wijst op het belang van een zorgvuldige afweging door de wetgever in gevallen waar het algemeen belang eist dat de bescherming van persoonsgegevens wordt beperkt.¹⁸

2.3. Doel

Het doel van dit wetsvoorstel is het creëren van een nieuwe balans tussen het belang van de bescherming van persoonsgegevens en het belang van toegang tot overheidsinformatie en cultureel erfgoed. Daartoe wordt een duidelijk wettelijk kader opgesteld, waarbinnen een zorgdrager of de beheerder van een archiefbewaarplaats een afweging kan maken tussen het recht op overheidsinformatie en de bescherming van persoonsgegevens bij de toegang tot archiefbescheiden met (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens. Door een belangenafweging kan beter recht worden gedaan aan beide fundamentele belangen.

2.4. Inhoud

2.4.1. Algemeen

Wijzigingen Archiefwet 1995

Dit wetsvoorstel wijzigt de Archiefwet 1995 inhoudelijk op vier onderdelen. Allereerst maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken indien dat noodzakelijk is voor het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van overgebrachte archiefbescheiden. Ten tweede maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat de zorgdrager die ontheffing verleent van een gestelde openbaarheidsbeperking, voorwaarden verbindt aan de raadpleging of het gebruik van desbetreffende archiefbescheiden. Hierbij is tevens voorzien in een grondslag op basis waarvan hierover bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld. Het wetsvoorstel biedt ten derde een expliciete wettelijke basis voor de beheerder van een archiefbewaarplaats om overgebrachte archiefbescheiden die beperkt openbaar zijn omdat zij persoonsgegevens bevatten, onder bepaalde omstandigheden en met passende waarborgen via internet beschikbaar te stellen. Daarbij is tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt om te expliciteren dat de beheerder ook de mogelijkheid heeft om openbare archiefbescheiden online te publiceren.

Om ten slotte te komen tot een sluitend systeem dat vanuit de optiek van de AVG voldoende waarborgen biedt, is de mogelijkheid om na overbrenging alsnog een

¹⁶ *Handelingen II* 2024/25, nrs. PM [debat vragen uur 14/01 en plenaire behandeling Archiefwet 20.. op 30/01 en 13/02].

¹⁷ *Kamerstukken II* 2021/22, 35968, nrs. 1 en 2.

¹⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 35968, nr. 28.

openbaarheidsbeperking te stellen (in lijn met de bepaling die daarvoor al in de Archiefwet 20.. is opgenomen) aangescherpt.

Wijzigingen Archiefwet 20..

Dit wetsvoorstel bevat ook een samenloopbepaling met het voorstel voor de Archiefwet 20...¹⁹ Als de Archiefwet 20.. tot wet wordt verheven en in werking treedt, wordt die wet op dat moment door dit wetsvoorstel gewijzigd. De wijzigingen in de Archiefwet 20.. hebben dezelfde doelstelling als de wijzigingen in de Archiefwet 1995, maar verschillen in de uitwerking, omdat de openbaarheidsregimes van de Archiefwet 1995 en de Archiefwet 20.. ook op onderdelen van elkaar verschillen.

Net als in de Archiefwet 1995 wordt voorgesteld om de uitzondering op het verbod om bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken, te verruimen. Anders dan voor de Archiefwet 1995 het geval is, is evenwel geen wijziging opgenomen die betrekking heeft op de ontheffing van een gestelde openbaarheidsbeperking. Deze figuur komt in de Archiefwet 20.. namelijk niet voor: dat wetsvoorstel bevat in plaats daarvan al de mogelijkheid voor de beheerder van een archiefbewaarplaats²⁰ om voorwaarden te stellen aan de raadpleging en het gebruik van niet-openbare documenten, en een delegatiegrondslag om hierover bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen.²¹

Het wetsvoorstel voorziet voor de Archiefwet 20.. ook in een basis voor de beheerder van een archiefbewaarplaats²² om (informatie uit) beperkt-openbare archiefbescheiden²³ via internet beschikbaar te stellen. Omdat hierbij aansluiting is gezocht bij het instrument om informatie in andere vorm te verstrekken uit documenten, dat al in de Archiefwet 20.. was opgenomen, verschilt de uitwerking van dit instrument op details van het voornoemde voorstel voor de Archiefwet 1995. Hieronder en in de artikelsgewijze toelichting wordt in meer detail aandacht besteed aan de verschillende wijzigingen, en de verschillen tussen de Archiefwet 1995 en de Archiefwet 20...

2.4.2. Toepassingsbereik

Dit wetsvoorstel wijzigt de Archiefwet 1995 en de Archiefwet 20... De verruimde mogelijkheden voor het verlenen van toegang zullen daarom uitsluitend gelden voor archiefbescheiden die berusten bij archiefbewaarplaatsen in de zin van de Archiefwet: dit zijn de archiefbewaarplaatsen die voor de blijvende bewaring van archiefbescheiden zijn aangewezen voor het Rijk, de provincies, de gemeenten, en de waterschappen.²⁴ Documenten die worden beheerd door andere instellingen die niet onder de Archiefwet vallen (bijvoorbeeld het particuliere of semipublieke archiefwezen), vallen derhalve niet onder het toepassingsbereik van deze wet. Hierbij kan gedacht worden aan het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, RKD Nederlands Instituut voor Kunstgeschiedenis, Atria Kennisinstituut voor Emancipatie en Vrouwengeschiedenis, het Katholiek Documentatiecentrum, het CBG Centrum voor Familieggeschiedenis en het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid. Particuliere archieven beslissen zelf of en waar ze hun archief bewaren.

In lijn met het advies van de AP bij het wetsvoorstel tot modernisering van de Archiefwet 1995 worden uitzonderingen op de AVG en UAVG die gelden voor

¹⁹ Kamerstuknummer 35968.

²⁰ In de termen van die wet: de archivaris van de archiefdienst.

²¹ Artikel 8.3, eerste en vierde lid, Archiefwet 20...

²² In de termen van die wet: de archivaris van de archiefdienst.

²³ In de termen van die wet: documenten.

²⁴ Artikel 1, onder f, Archiefwet 1995. Voor het Rijk bestaat in de Archiefwet 1995 een onderscheid tussen de algemene rijksarchiefbewaarplaats (het Nationaal Archief in Den Haag) en de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie, die in de praktijk onderdeel zijn van de Regionaal Historische Centra. In de Archiefwet 20.. wordt van archiefdiensten gesproken, waarbij er één archiefdienst voor het Rijk (het Nationaal Archief) is.

overheidsarchiefdiensten, opgenomen in de Archiefwet. Het algemene kader van de UAVG is breder en ziet ook op andere archieven.²⁵ Een uitbreiding van het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel naar particuliere archieven zou derhalve betekenen dat ook de UAVG zou moeten worden gewijzigd. Het wetsvoorstel zou daarmee van toepassing worden op een brede kring aan organisaties, waarbij de juridische context bovendien verschilt van de juridische context bij overheidsarchieven. Dit zou betekenen dat de complexiteit van het wetsvoorstel navenant toeneemt, en zou botsen met de aanleiding van dit wetsvoorstel, het bieden van een oplossing op korte termijn voor de online-publicatie van het CABR. Daarom beperkt dit wetsvoorstel zich bewust tot archiefbewaarplaatsen in de zin van de Archiefwet.

De Archiefwet 1995 biedt de mogelijkheid aan archiefbewaarplaatsen om bescheiden van particuliere archieven te verwerven, waardoor die de status van archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1995 krijgen.²⁶ Dit leidt er onder meer toe dat het verantwoordelijke overheidsorgaan verplicht is de betreffende bescheiden duurzaam toegankelijk te maken en te houden. Een voorbeeld hiervan is de overdracht van het oorlogsarchief van het Nederlandse Rode Kruis aan het Nationaal Archief. Bij de opname in de collectie en het toegankelijk maken voor het publiek speelden overigens vergelijkbare problemen als de problemen die de aanleiding vormen voor dit wetsvoorstel.²⁷ De uitgebreide mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt voor de toegang tot archiefbescheiden, zijn mede van toepassing op dergelijke overgedragen archieven.²⁸

De Archiefwet BES wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Zoals in de memorie van toelichting bij de Archiefwet 20.. werd aangegeven, is de praktijk van het archief- en informatiebeheer in Caribisch Nederland nog sterk in ontwikkeling. Daarom is ervoor gekozen om de Archiefwet 20.. nog niet op Caribisch Nederland van toepassing te laten zijn, teneinde de eilanden de tijd te geven om eerst de reeds bestaande wetgeving beter te implementeren. Gelet op dit uitgangspunt is het eveneens onwenselijk om nu een complexe wijziging door te voeren in het bestaande wettelijke openbaarheidsregime van de Archiefwet BES.

2.4.3. Openbaarheid van en toegang tot archiefbescheiden

Archiefwet 1995

Het uitgangspunt van de Archiefwet 1995 is dat archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten openbaar zijn, tenzij bij de overbrenging beperkingen aan de openbaarheid zijn gesteld en de termijn die daaraan gekoppeld is nog niet is verstreken. Bij de overbrenging van archiefbescheiden naar een archiefbewaarplaats kan de zorgdrager, voor een bepaalde termijn, beperkingen aan de openbaarheid stellen, onder meer met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De beheerder van de archiefbewaarplaats brengt hierover een advies uit. De zorgdrager maakt een afweging tussen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer bij de over te brengen archiefbescheiden en het belang van openbaarheid van deze archiefbescheiden in algemene zin.

²⁵ Advies over het wetsvoorstel Modernisering Archiefwet (Archiefwet 2021), Autoriteit Persoonsgegevens 19 mei 2020, kenmerk z2020-00153, p. 7. Te raadplegen via: https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/uploads/imported/advies_modernisering_archiefwet.pdf.

²⁶ Artikel 1, onderdeel c, onder 3°, Archiefwet 1995. In het wetsvoorstel voor de modernisering van de Archiefwet 1995 wordt deze impliciete mogelijkheid om particulier archief op vrijwillige basis op te nemen in een archiefbewaarplaats, expliciet wettelijk geregeld (*Kamerstukken II 2021/22*, 35968, nr. 2, p. 15 en nr. 3, p. 97-98).

²⁷ *Aanhangsel Handelingen II 2019/2020*, nr. 2815.

²⁸ Hierbij is wel van belang dat bij particuliere archieven bij de overdracht afspraken kunnen worden gemaakt over de beperking van de openbaarheid van de archiefbescheiden. Deze afspraken zouden aan online-beschikbaarstelling in de weg kunnen staan. Zie artikel 16, eerste lid, van de Archiefwet 1995 en artikel 9.4 van de Archiefwet 20...

De praktijk is, in lijn met uitlatingen van de AP hierover,²⁹ dat de openbaarheid van archiefbescheiden in ieder geval wordt beperkt met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, indien de archiefbescheiden bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard bevatten. Voor deze beperkingsgrond geldt in beginsel een maximumtermijn van vijfenzeventig jaar.³⁰ Deze termijn kan door de zorgdrager indien nodig worden verlengd, zoals gebeurd is bij het CABR.³¹

Op een verzoek om toegang tot overgebrachte archiefbescheiden kan de beheerder van de archiefbewaarplaats als volgt reageren, afhankelijk van de beperking die op de betreffende bescheiden rusten:

- toegang verlenen, omdat de bescheiden openbaar zijn;³²
- toegang verlenen, waarbij rekening wordt gehouden met de gestelde beperkingen, bijvoorbeeld omdat de verzoeker toestemming van de betrokkene kan overleggen of omdat sprake is van wetenschappelijk onderzoek in het algemeen belang;
- toegang verlenen, nadat de zorgdrager heeft besloten de gestelde beperkingen ten aanzien van de verzoeker buiten toepassing te laten, omdat diens belangen bij toegang zwaarder wegen dan de belangen die nopen tot beperking;
- weigeren toegang te verlenen, omdat geen van de voorgaande gevallen aan de orde is.

Archiefwet 20..

Met het wetsvoorstel voor de modernisering van de Archiefwet 1995 (hierna: de Archiefwet 20..) wordt dit openbaarheidsregime ingrijpend herzien. Ten eerste wordt een nieuwe mogelijkheid toegevoegd voor het verstrekken van informatie in andere vorm uit beperkt-openbare en openbare archiefbescheiden.³³ Hierbij kan gedacht worden aan het verstrekken van gelakte kopieën of aan een selectie van alleen die documenten waarop geen beperkingen aan de openbaarheid zijn gesteld.³⁴

Daarnaast wordt de bevoegdheidsverdeling in het openbaarheidsregime herzien. Onder de Archiefwet 1995 is het de zorgdrager die beslist over het opleggen, ontheffen en buiten toepassing laten van beperkingen aan de openbaarheid van archiefbescheiden. De beheerder van een archiefbewaarplaats beslist vervolgens over de toegang tot archiefbescheiden met inachtneming van de door de zorgdrager gestelde beperkingen aan de openbaarheid van die archiefbescheiden. Deze bevoegdheidsverdeling tussen de zorgdrager en beheerder van een archiefbewaarplaats wordt in de Archiefwet 20.. aangepast. Met dat wetsvoorstel blijft het de zorgdrager – in de woorden van dat wetsvoorstel: het verantwoordelijk overheidsorgaan – die beslist over het opleggen en ontheffen van openbaarheidsbeperkingen.³⁵ De beheerder van een archiefbewaarplaats – in de woorden van het moderniseringsvoorstel: de archivaris – krijgt echter de ruimte om eigenstandig te toetsen of het belang van de relevante beperkingsgronden opweegt tegen het belang van de verzoeker tot raadpleging of gebruik van de documenten.

2.4.4. Verruiming van de uitzonderingen op het verbod om bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken

²⁹ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/overheid/archivering-door-de-overheid/beperking-openbaarheid-archieff>.

³⁰ Hoewel niet geëxpliciteerd, heeft die termijn een relatie met de levensverwachting van mensen. In het voorstel voor een nieuwe Archiefwet wordt die relatie expliciet gelegd en de termijn verlengd naar honderdtienjaar.

³¹ Artikel 15, vierde lid, Archiefwet 1995 en Stcrt. 2024, 42896.

³² Omdat bij het overbrengen van de archiefbescheiden geen beperkingen zijn gesteld, de gestelde beperkingen reeds zijn verlopen, of de gestelde beperkingen eerder door de zorgdrager zijn opgeheven.

³³ *Kamerstukken II 2021/22, 35968, nr. 2, p. 13.*

³⁴ *Kamerstukken II 2021/22, 35968, nr. 3, p. 33.*

³⁵ De artikelen 7.2, eerste lid, en 7.6, eerste lid, Archiefwet 20...

In de AVG is geregeld dat, gelet op de gevoeligheid en risico's voor de betrokkene, bijzondere categorieën van persoonsgegevens in beginsel niet verwerkt mogen worden, tenzij één van de daarin genoemde uitzonderingen aan de orde is. Daarbij geldt dat persoonsgegevens van strafrechtelijke aard enkel verwerkt kunnen worden onder toezicht van de overheid of indien zulks bij de wet is toegestaan.³⁶

Een algeheel verbod op het verwerken van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens met het oog op archivering in het algemeen belang, zou tot onaanvaardbare gevolgen leiden. Gelet op het zwaarwegend algemeen belang bij de blijvende bewaring van archiefbescheiden en het belang van de toegang daartoe, is bij de implementatie van de EU-privacyrichtlijn – de rechtsvoorganger van de AVG – een uitdrukkelijke wettelijke grondslag in de Archiefwet 1995 opgenomen voor de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke gegevens. Die grondslag is gespecificeerd tot vier handelingen, waaronder het beheer van archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten. Het begrip beheer omvat de feitelijke werkzaamheden door de archivaris en zijn medewerkers in verband met inventarisatie, conservering van de archiefbescheiden en ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen aan het publiek.³⁷ Hoewel het desgevraagd ter raadpleging beschikbaar stellen van archiefbescheiden in archiefbewaarplaatsen destijds door de wetgever als essentieel werd beschouwd, is deze handeling, ter waarborging van de bescherming van degene op wie de persoonsgegevens betrekking hebben, expliciet uitgezonderd van de mogelijkheid om bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken. Deze uitzondering werd door de wetgever gerelativeerd door te stellen dat die slechts van tijdelijke aard is (totdat alle betrokkenen zijn overleden) en dat de algemene ontheffing in het belang van (historisch) onderzoek hier uitkomst kon bieden.³⁸ Omdat de aanpassing van wet- en regelgeving aan de AVG beleidsneutraal heeft plaatsgevonden, is deze materieel gelijk gebleven.³⁹ Ook het wetsvoorstel voor de Archiefwet 20.. is op dit punt niet inhoudelijk gewijzigd.

Hierboven onder paragraaf 2.2 is reeds uiteengezet dat de algemene uitzondering die in de UAVG is opgenomen voor (historisch) onderzoek een te hoge drempel opwerpt voor de toegang tot overgebrachte archiefbescheiden. Dit wetsvoorstel verruimt daarom – zowel voor de Archiefwet 1995 als de Archiefwet 20.. – de bestaande uitzonderingen op het verbod om bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken, en regelt expliciet dat bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens ook verwerkt kunnen worden voor het ter raadpleging en gebruik beschikbaar stellen van overgebrachte archiefbescheiden.

Hiermee worden de mogelijkheden voor het verwerken van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens verruimd, maar het betekent niet dat dergelijke gegevens met dit wetsvoorstel zonder enige waarborgen aan eenieder beschikbaar kunnen worden gesteld. Ook met deze uitzondering op het verbod om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken, stelt de AVG namelijk als eis dat de *“evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene”*.⁴⁰

Deze eis betekent dat archiefbescheiden die bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten, in beginsel ook niet 'openbaar' kunnen worden in de zin van de Archiefwet. Voor openbare archiefbescheiden bevat de Archiefwet immers een

³⁶ Artikel 9 en 10 AVG.

³⁷ *Kamerstukken II* 1998/99, 26410, nr. 3, p. 40-41, 1993/94, 22866, nr. 7, p. 10 en 1999/2000, 26410, nr. 3, p. 40 en nr. 7, p. 20.

³⁸ *Kamerstukken II* 1998/99, 26410, nr. 3, p. 39 en *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 43-44.

³⁹ *Kamerstukken II* 2017/18, 34939, nr. 3, p. 50.

⁴⁰ Artikel 9, tweede lid, onderdeel j, AVG.

algemeen recht (behoudens een aantal specifieke uitzonderingen)⁴¹ voor eenieder om de archiefbescheiden te raadplegen, en daarvan eventueel kopieën te maken. Bij dat recht past niet dat de beheerder nog specifieke voorwaarden voor toegang zou stellen, of dat de beheerder alleen na een belangenafweging toegang zou verlenen. Het wetsvoorstel maakt wel mogelijk dat het in meer gevallen mogelijk is om inzage te geven in beperkt openbare archiefbescheiden die bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten aan een verzoeker die daarbij een persoonlijk belang heeft. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan inzage voor een persoon die uit persoonlijke interesse onderzoek doet in het archief (een doelstelling die niet valt onder het bereik van artikel 24 van de UAVG). Hierbij kunnen voorwaarden worden gesteld om de belangen van de betrokkenen te borgen (zie nader paragraaf 2.4.5 hieronder).

Daarnaast is de verruiming van de uitzonderingen op het verbod om bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken, een randvoorwaarde voor de expliciete grondslag in het wetsvoorstel om archiefbescheiden voor eenieder online beschikbaar te stellen ter raadpleging of gebruik. Op deze grondslag wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4.6.

2.4.5. De impact van de verruiming van het verbod op beschikbaarstelling ter raadpleging of gebruik

Archiefwet 1995

In welke gevallen overgebrachte archiefbescheiden ter raadpleging of gebruik beschikbaar gesteld kunnen worden door de beheerder van een archiefbewaarplaats, volgt uit de artikelen 14 tot en met 17 van de Archiefwet 1995. Deze artikelen vormen op zichzelf reeds een grondslag voor het verwerken van 'gewone' persoonsgegevens voor toegang tot archiefbescheiden, en kunnen door de verruiming van uitzonderingen op het verbod om het verbod om bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken, nu ook onverkort worden toegepast (zonder dat daarbij een beroep moet worden gedaan op een specifieke uitzondering uit de UAVG) om toegang te verlenen tot archiefbescheiden die bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten.⁴²

Voor het beschikbaar stellen van beperkt openbare archiefbescheiden voor raadpleging of gebruik zijn twee artikelen bijzonder relevant. Ten eerste artikel 15, derde lid, dat de zorgdrager de mogelijkheid biedt om een gestelde openbaarheidsbeperking jegens een verzoeker buiten toepassing te laten, indien het belang van de gestelde beperkingen niet opweegt tegen diens belang tot raadpleging of gebruik van de archiefbescheiden. Hierbij moet degene op wiens last de archiefbescheiden zijn overgebracht, worden gehoord. Daarnaast artikel 17, eerste lid, op basis waarvan de beheerder van een archiefbewaarplaats de daar berustende archiefbescheiden – met inachtneming van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen – aan een verzoeker ter raadpleging of gebruik beschikbaar kan stellen.

In de uitvoeringspraktijk worden deze artikelen op verschillende manieren toegepast om inzage te verlenen in beperkt openbaar archief. Op het niveau van het Rijk is het gebruikelijk dat een besluit beperking openbaarheid de beheerder (in dit geval: de algemene rijksarchivaris) een ruime bevoegdheid geeft om toestemming te geven voor inzage in het beperkt openbare archief.⁴³ In dat geval kan rechtstreeks op grond van artikel 17, eerste lid, inzage worden verleend; het is niet nodig om de

⁴¹ De beheerder kan inzage weigeren indien naar zijn oordeel de toestand van de archiefbescheiden zich daartegen verzet of indien de archiefbescheiden aan de verzoeker niet veilig kunnen worden toevertrouwd (artikel 17, tweede lid, Archiefwet 1995 en artikel 8.2, tweede lid, Archiefwet 20..).

⁴² *Kamerstukken II* 1999/2000, 26410, nr. 3, p. 43 en bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 20454, nr. 208, p. 4.

⁴³ Zie bijvoorbeeld artikel 2 van het Besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 19 december 2024 tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid van archiefbescheiden geborgen in het archief van het Ministerie van Justitie: Centraal Archief van de Bijzondere Rechtspleging (CABR), 1945–1952 (1983) (2.09.09) (Stcrt. 2024, 42896).

openbaarheidsbeperking eerst op grond van artikel 15, derde lid, buiten toepassing te laten, omdat de openbaarheidsbeperking zelf al de ruimte biedt voor het geven van toestemming. De toepassing van artikel 15, derde lid, is daardoor op het niveau van het Rijk een zeldzaamheid. Het is echter ook mogelijk dat een beperkingsbesluit minder of geen ruimte aan de beheerder biedt om eigenstandig toestemming voor inzage te geven. Bij de decentrale overheden komt dat vaker voor. In zo'n geval moet voor het verlenen van inzage eerst artikel 15, derde lid, worden toegepast om de beperking jegens een specifieke verzoeker buiten toepassing te laten.

Zowel de beslissing van de beheerder, om op grond van artikel 17, eerste lid, toestemming te geven voor inzage, als de beslissing van de zorgdrager om een beperkingsbesluit op grond van artikel 15, derde lid, jegens een verzoeker buiten toepassing te laten, zijn appellabele besluiten. Deze besluiten moeten voldoen aan de vereisten die de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) daaraan stelt en daartegen staat rechtsbescherming open voor de verzoeker en derde-belanghebbenden die zich niet in het besluit kunnen vinden.

De verruiming van het verbod om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken, leidt tot meer ruimte voor de zorgdrager om een openbaarheidsbeperking jegens een verzoeker buiten toepassing te laten, en tot meer ruimte voor de beheerder om toestemming te geven voor inzage (mits het beperkingsbesluit daarvoor voldoende ruimte biedt). Als gezegd blijft evenwel van belang dat de *“evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene”*.⁴⁴

Indien sprake is van een beperking die gesteld is met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zal daarom sprake moeten zijn van een afweging tussen het belang van de betrokkene en het belang van de verzoeker bij diens verzoek (door een individuele afweging in een specifiek geval, of in algemene zin in de vorm van beleid). Dit is enkel anders indien a priori duidelijk is dat van belangentegenstelling geen sprake kan zijn, omdat bijvoorbeeld sprake is van toestemming van de betrokkene, omdat kan worden aangetoond dat degene wiens persoonsgegevens het betreft is overleden, of omdat het een verzoek om inzage in eigen persoonsgegevens betreft.

Bij de belangenafweging kunnen de volgende aspecten een rol spelen:

- de mogelijke gevolgen⁴⁵ van raadpleging en gebruik voor de betrokkene, gelet op:
 - de aard van de persoonsgegevens en context van de archiefbescheiden (gevoeligheid voor de betrokkene en in de samenleving als geheel);
 - het aantal persoonsgegevens en aantal betrokkenen;
 - de verstreken tijd sinds de ontvangst of opmaak van de bescheiden en daarin beschreven gebeurtenissen (verouderd);
 - de bekendheid van de persoonsgegevens en van de betrokkene;
 - de kwetsbaarheid van de betrokkene (bv. gezien de leeftijd of de aanwezigheid van een beperking);
 - de mate van toegankelijkheid van de persoonsgegevens;
 - de voorgenomen verdere verwerking van de persoonsgegevens en de verwerkingsverantwoordelijke.

⁴⁴ Artikel 9, tweede lid, onderdeel j, AVG.

⁴⁵ De gevolgen kunnen zijn lichamelijk (gezondheidsschade), materieel (financiële schade), immaterieel (sociale schade en verlies van autonomie (aantasting van (keuze-, bewegings- of handelings)vrijheid of zelfstandigheid, *chilling effect* (verhindering of ontmoediging om rechten uit te oefenen, zoals vrije meningsuiting, of van je normale gedrag)).

- de gevolgen van raadpleging en gebruik voor de verzoeker en het uitblijven daarvan, gelet op:
 - het verband tussen persoonsgegevens en verzoeker (bv. verwantschap met betrokkene);
 - de (on)mogelijkheid voor de verzoeker om de informatie in de archiefbescheiden op een andere manier te verkrijgen;
 - de mate waarin van de verzoeker verwacht kan worden dat die wacht totdat de beperkingen door tijdsverloop zijn vervallen;
 - de waarde van de informatie voor de verzoeker:
 - juridisch: om diens recht te halen of gerechtigheid te krijgen;
 - emotioneel en psychologisch;
 - financieel;
 - identiteit en ontwikkeling;
 - de mate waarin inzage in persoonsgegevens van belang is voor die waarde;
 - het voorgenomen gebruik van de informatie.

Het voorgaande ziet enkel op archiefbescheiden waarbij beperkingen aan de openbaarheid zijn gesteld met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de onevenredige benadeling van een ander belang, niet zijnde het belang het belang van de Staat en zijn bondgenoten. De bestaande afwijkende regel voor inzage in archiefbescheiden die beperkt zijn met het oog op het belang van de Staat of zijn bondgenoten, blijft gehandhaafd. De zorgdrager kan in dat geval niet de beperkingen buiten toepassing laten ten aanzien van de verzoeker. Voor de toegang tot dergelijke archiefbescheiden gelden de regelingen inzake het recht op informatie die zouden gelden indien de archiefbescheiden niet naar een archiefbewaarplaats waren overgebracht.⁴⁶ Het is dan degene op wiens last de archiefbescheiden zijn overgebracht, die beslist op het verzoek om toegang tot die bescheiden.

In de Archiefwet 1995 ontbreekt een expliciete grondslag voor de zorgdrager om voorwaarden te verbinden aan het buiten toepassing laten van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen. Deze grondslag wordt met dit wetsvoorstel aan de Archiefwet 1995 toegevoegd, om de zorgdrager in staat te stellen om passende waarborgen te bieden bij het buiten toepassing laten van een beperking. Hierbij kan gedacht worden aan een verbod op het kopiëren van de archiefbescheiden, het verder verspreiden daarvan of het gebruik voor bepaalde doeleinden. Daarnaast bevat dit onderdeel een delegatiegrondslag die het mogelijk maakt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor te schrijven welke voorwaarden de zorgdrager in welke gevallen in ieder geval moet stellen bij het verlenen van toegang tot archiefbescheiden door het buiten toepassing laten van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen. In deze nadere regels kan zo nodig gedifferentieerd worden tussen (categorieën van) archiefbescheiden. De zwaarte die toegekend moet worden aan belangen kan namelijk per archief verschillen, vanwege de uiteenlopende aard daarvan.

De verantwoordelijkheid van de zorgdrager en de beheerder eindigt nadat de bescheiden ter beschikking zijn gesteld aan de gebruiker. Het is aan de gebruiker om hier conform wet- en regelgeving mee om te gaan en zich te houden aan de eventuele voorwaarden die door de zorgdrager aan de verstrekking zijn gesteld. Mocht de gebruiker onverhoopt in strijd handelen met de privacywetgeving dan kan de AP optreden en kan de betrokkene de gebruiker aansprakelijk stellen voor geleden schade die het gevolg is van het onrechtmatig gebruik van diens persoonsgegevens.

Archiefwet 20..

Het openbaarheidsregime van de Archiefwet 20.. kent, anders dan de Archiefwet 1995, geen onderscheid tussen een bevoegdheid om een openbaarheidsbeperking buiten

⁴⁶ Artikel 15, vijfde en zevende lid, Archiefwet 1995. Bijvoorbeeld de Wet openoverheid en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017.

toepassing te laten, en de bevoegdheid voor een beheerder⁴⁷ om inzage te geven. In plaats daarvan heeft de archivaris op grond de Archiefwet 20.. de algemene bevoegdheid om toegang te geven in beperkt openbaar archief, of om daaruit informatie in andere vorm te verstrekken.⁴⁸ De archivaris maakt daarbij een belangenafweging tussen het belang van de verzoeker en het belang van de beperking.

Net als voor de Archiefwet 1995 het geval is, leidt de verruiming van het verbod om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken, tot meer ruimte voor de archivaris om inzage te geven. Voor het verlenen van inzage is hij immers niet meer gebonden aan de (beperkte) uitzonderingen die in de UAVG zijn opgenomen. Net als bij de Archiefwet 1995 blijft evenwel van belang dat de *“evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene”*.⁴⁹ Zie hierover nader de toelichting bij de Archiefwet 1995 hierboven.

De Archiefwet 20.. kent een drietal beperkingsgronden⁵⁰ die de opvolgers zijn van de beperkingsgrond ‘het belang van de Staat of zijn bondgenoten’ uit de Archiefwet 1995. Net als voor de beperkingsgrond ‘het belang van de Staat of zijn bondgenoten’ is voor deze beperkingsgronden het openbaarheidsregime van de Archiefwet 20.. niet van toepassing. Op verzoeken om toegang wordt beslist door het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht, met toepassing van het recht op informatie dat zou hebben gegolden, indien de documenten niet naar de archiefdienst zouden zijn overgebracht.⁵¹ Deze uitzonderingspositie blijft met dit wetsvoorstel gehandhaafd. De archivaris kan derhalve geen toegang geven tot (of informatie verstrekken uit) documenten waar deze beperkingen op van toepassing zijn. In de wettekst is dat expliciet tot uitdrukking gebracht.

2.4.6. Grondslag voor beschikbaarstelling via internet

Archiefwet 1995

De Archiefwet 1995 schrijft momenteel niet voor op welke wijze archiefbescheiden ter raadpleging en gebruik beschikbaar (kunnen) worden gesteld. De Archiefwet 1995 laat daarom ruimte in de wijze waarop de verstrekking feitelijk plaatsvindt. Dat kan in een fysieke ruimte (de studiezaal), maar ook de beschikbaarstelling via internet (al dan niet via een gesloten omgeving) is niet uitgesloten.

In toenemende mate is sprake van *digital born* archief, en worden archiefbescheiden gedigitaliseerd en via internet (voor eenieder) beschikbaar besteld.⁵² De Archiefwet bevat geen (expliciete) grondslag voor het geval de archiefbescheiden informatie bevatten die herleidbaar is naar nog levende personen. Er zijn situaties waarin het bezwaarlijk of onmogelijk is voor verzoekers om naar een inzageruimte van een archiefbewaarplaats te gaan om de archiefbescheiden fysiek in te zien. Bijvoorbeeld wanneer de betrokkene in het buitenland woont of wanneer die te kampen heeft met (fysieke, temporale of materiële) beperkingen die hem of haar verhinderen zelf de reis naar de studiezaal af te leggen. Daarnaast is er een groeiende groep, met name jongeren, die overwegend via de digitale weg kennisneemt van en interacteert met de samenleving.

⁴⁷ In de termen van de Archiefwet 20..: de archivaris.

⁴⁸ Zie de artikelen 8.3 en 8.4 van de Archiefwet 20...

⁴⁹ Artikel 9, tweede lid, onderdeel j, AVG.

⁵⁰ Opgenomen in artikel 7.2, eerste lid, onderdelen a en b, en tweede lid, onderdeel a, van de Archiefwet 20...

⁵¹ Artikel 8.3, vijfde lid, Archiefwet 20...

⁵² Zie bv. de webapplicatie Goetgevonden waarin online gezocht kan worden in alle resoluties die de Staten-Generaal hebben genomen tussen 1576 en 1796.

Gezien het belang van toegankelijkheid van de archieven voor eenieder op gelijke voet, waaronder personen met functiebeperkingen en sociale en fysieke drempels die hen beletten ten volle, effectief en op voet van gelijkheid met anderen toegang tot archiefbescheiden te verkrijgen,⁵³ creëert deze wetswijziging een expliciete grondslag voor de beheerder van een archiefbewaarplaats om persoonsgegevens in de daar berustende beperkt openbare archiefbescheiden, samen met de rest van de archiefbescheiden, voor eenieder via internet beschikbaar te stellen ter raadpleging of gebruik.

Deze grondslag is bewust gekoppeld aan beperkt openbare archiefbescheiden, omdat het van belang is dat bij de beschikbaarstelling via internet van archiefbescheiden waarin nog (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens voorkomen, passende waarborgen kunnen worden geboden voor de rechten en vrijheden van betrokkenen (zie nader hieronder). Het moet kortom mogelijk zijn om voorwaarden aan de beschikbaarstelling te verbinden. Dergelijke voorwaarden zouden op gespannen voet staan met de rechten op inzage die op grond van de Archiefwet 1995 aan openbaar archief zijn verbonden. Dit betekent niet dat het onmogelijk is om openbaar archief via internet beschikbaar te stellen. Bij openbaar archief hoeft echter niet de hieronder beschreven (uitgebreide) procedure te worden gevolgd, alvorens tot openbaarmaking kan worden overgegaan. De wettelijke systematiek gaat er namelijk vanuit dat alleen sprake kan zijn van openbaar archief, als de beperkingsgronden uit de wet ten aanzien van die archiefbescheiden niet meer van toepassing zijn, en de bescherming van de door die beperkingsgronden gediende belangen derhalve niet meer aan openbaarheid in de weg staan. Om te voorkomen dat ten onrechte de indruk ontstaat dat de online-beschikbaarstelling van openbare archiefbescheiden niet mogelijk zou zijn, wordt hiervoor met dit wetsvoorstel een expliciete grondslag aan de Archiefwet 1995 toegevoegd. Een dergelijke grondslag was al opgenomen in de Archiefwet 20...⁵⁴

Aan de beschikbaarstelling aan eenieder via het internet van beperkt openbare archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten, is een aantal – cumulatieve – voorwaarden verbonden. Ten eerste moet het via internet toegankelijk maken van de archiefbescheiden een zwaarwegend algemeen belang dienen. Het criterium zwaarwegend algemeen belang is ontleend aan artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG.⁵⁵ In de context van de AVG wordt bij dit begrip gedacht aan de belangen genoemd in artikel 8, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM), te weten: het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van een land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Op welk moment een algemeen belang een zwaarwegend algemeen belang wordt, is lastig aan te geven. Zoals het woord “zwaarwegend” al tot uitdrukking brengt, is het bereik van zwaarwegend algemeen belang beperkter dan dat van algemeen belang. Het is een relatief begrip. Met een gegevensverwerking wordt een algemeen belang gediend, indien die verwerking voor de samenleving van betekenis is. Een gegevensverwerking is vanuit het oogpunt van een *zwaarwegend* algemeen belang gerechtvaardigd indien die voor de samenleving van *meer* dan gewone betekenis is.⁵⁶ In de context van archiefbescheiden is het bestaan van een zwaarwegend algemeen belang bij online toegankelijkheid van openbare archieven afhankelijk van met name het onderwerp van de archiefbescheiden en de personen die belang kunnen hebben bij toegang tot die

⁵³ Artikel 4, eerste lid, Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

⁵⁴ Artikel 7.1, vijfde lid, van de Archiefwet 20...

⁵⁵ Op zijn beurt is dit begrip ontleend aan artikel 8, vierde lid, van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG van 24 oktober 1995, L 281).

⁵⁶ *Kamerstukken II 2003/04*, 28886, nr. 5, p. 2, *Kamerstukken II 2005/06*, 30327, nr. 3, p. 73-74 en *Kamerstukken II 2022/23*, 36264, nr. 4, p. 5.

archiefbescheiden. Het onderwerp kan bijvoorbeeld van nationaal (historisch) belang zijn en een grote groep, zo niet de hele bevolking aangaan, zoals militaire conflicten, kolonialisme en grote rampen en crises. In dit verband kunnen de zogeheten hotspotcriteria richtinggevend zijn. Aan de hand van de hotspotcriteria wordt bepaald of als te vernietigen gewaardeerde documenten naar aanleiding van een bijzondere gebeurtenis, een incident of maatschappelijk debat toch in aanmerking moeten worden gebracht voor eeuwige bewaring.⁵⁷ Het gaat dan om gebeurtenissen die tot veel maatschappelijke beroering hebben geleid, principiële tegenstellingen tussen burgers hebben blootgelegd of veroorzaakt, of die tot een debat over het functioneren van de overheid of politiek verantwoordelijken hebben geleid. Het neerhalen van de vlucht MH-17 of de kinderopvangtoeslagaffaire zijn voorbeelden. Bij het aanwijzen van hotspots gaat het om recente gebeurtenissen met als doel om meer documenten blijvend te bewaren die op basis van een selectielijst als te vernietigen waren gewaardeerd. Juist kort na de gebeurtenis valt vernietiging van documenten nog te voorkomen. De bepalingen in dit wetsvoorstel zijn daarentegen voornamelijk gericht op oudere archieven gevormd in een tijd waarin het hotspotinstrument nog niet bestond. Door de hoge eisen die het wetsvoorstel stelt aan de te maken belangenafweging bij online-beschikbaarstelling, zal de mogelijkheid van online-beschikbaarstelling nagenoeg uitsluitend kunnen worden toegepast indien de impact van de online-beschikbaarstelling op de bescherming van persoonsgegevens gering is. Dit zal voornamelijk het geval zijn bij oudere archieven waarbij de hoeveelheid persoonsgegevens die in het archief voorkomt drastisch is afgenomen door het tijdsverloop, omdat steeds minder personen nog in leven zijn. De achterliggende hotspotcriteria kunnen daarbij evengoed een aanknopingspunt vormen. De Watersnoodramp van 1953 bijvoorbeeld is geen hotspot, maar voldoet wel aan de criteria.

Toegankelijke kennisname van de archiefbescheiden is dan bijvoorbeeld relevant voor het collectieve helingsproces en het trekken van maatschappelijke lessen hieruit. In relatie tot de Tweede Wereldoorlog neemt het belang van toegang tot de archiefbescheiden bovendien meer en meer toe, omdat er steeds minder ooggetuigen zijn die nog over de oorlog kunnen vertellen. De stempel die deze periode op onze samenleving heeft gedrukt en gevolgen die het heeft voor individuen, zijn van meer dan gewone betekenis. Daarnaast kan het onderwerp (in het bijzonder) een groep personen aangaan van wie redelijkerwijs niet gevergd kan worden dat die naar een inzageruimte van een archiefbewaarpplaats afreizen, gelet op hun leeftijd, fysieke gesteldheid of woonplaats.

Ten tweede dient de publicatie van persoonsgegevens op het internet noodzakelijk te zijn met het oog op het zwaarwegend algemeen belang dat aanleiding geeft om de archiefbescheiden voor eenieder via internet toegankelijk te maken. Deze voorwaarde geeft invulling aan het noodzakelijkheidsvereiste uit de AVG. Dit vereiste betekent dat moet worden voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het eerste beginsel houdt in dat de inbreuk op de belangen van degene op wie de persoonsgegevens betrekking hebben niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de beschikbaarstelling te dienen doel. Op grond van het tweede beginsel mag het doel waarvoor de persoonsgegevens gepubliceerd worden in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokken personen, minder nadelige wijze kunnen worden verwezenlijkt. Daarnaast zal een belangenafweging tussen het belang van publicatie en de belangen van de betrokkene in het voordeel van de eerste moeten resulteren. Hierbij speelt een rol welk restrisico voor de betrokkene overblijft na het treffen van de voorgenomen maatregelen om te waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad. Hetgeen op zichzelf de laatste eis is die dit artikel stelt aan de mogelijkheid tot beschikbaarstelling van archiefbescheiden met persoonsgegevens op het internet.

⁵⁷ Handreiking belangen in balans

Evenals bij het buiten toepassing laten van aan de openbaarheid gestelde beperkingen op archiefbescheiden, zal publicatie van archiefbescheiden met persoonsgegevens op internet enkel mogelijk zijn indien de belangen daarbij zwaarder wegen dan het belang van de bescherming van persoonsgegevens. Het betreft hier een belangenafweging die door de beheerder van een archiefbewaarplaats wordt gemaakt. Deze afweging kan per geval verschillend uitvallen, afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het concrete geval. Bij deze belangenafweging moeten ook de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden betrokken. Als het belang dat wordt gediend met publicatie zwaarwegend is, is – gelet op het proportionaliteitsbeginsel – een zwaardere inbreuk op het recht op bescherming van persoonsgegevens gerechtvaardigd.⁵⁸ In het artikel is een aantal criteria opgenomen om nadere invulling te geven aan de te maken belangenafweging.

Ten derde is het aan de beheerder van een archiefbewaarplaats om alsdan bij de uitvoering te voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Hierbij kan gedacht worden aan organisatorische, technische en fysieke maatregelen. Ten eerste het minimaliseren van het gebruik en de verspreiding van persoonsgegevens. Zo kan het archief en daarmee de persoonsgegevens online toegankelijk gemaakt worden zonder dat het indexeerbaar is voor zoekmachines. Ten tweede kunnen er maatregelen genomen worden gericht op gebruikers van het archief. Bijvoorbeeld door inloggen verplicht te stellen of door voorwaarden aan de toegang te stellen. Een derde categorie maatregelen ziet op het vergroten van transparantie en controle voor de betrokkene. Bijvoorbeeld het bieden van uitleg en context bij het archief, het inrichten van een informatiepunt waar gebruikers vragen kunnen stellen, en de mogelijkheid om klachten in te dienen of te verzoeken om bepaalde gegevens offline te halen.

Bij de voorgenomen plannen voor de online beschikbaarstelling van het CABR heeft het consortium Oorlog voor de Rechter⁵⁹ zulke mitigerende maatregelen in 2023 en 2024 opgesteld, samen met verschillende betrokken belangenverenigingen.⁶⁰ Door aldus af te stemmen over de voorgenomen passende maatregelen kan de archivaris zich ook laten voeden door de maatschappij en de mitigerende maatregelen op de context toegesneden ontwerpen, met daarbij ook maatschappelijke steun. De verplichte toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure ziet ook op de voorgenomen passende maatregelen, en is hierbij een belangrijke waarborg.

Ten vierde wordt geëxpliciteerd - omdat het via internet beschikbaar stellen van archiefbescheiden ingrijpende gevolgen kan hebben voor betrokkene - dat de beslissing van de beheerder van een archiefbewaarplaats om archiefbescheiden voor eenieder via internet beschikbaar te stellen, een besluit is in de zin van de Awb. De eisen die de Awb stelt aan de totstandkoming en inhoud van besluiten zijn kortom van toepassing, en daartegen staat voor belanghebbenden bestuursrechtelijke rechtsbescherming (bezwaar en beroep) open. Om de belangen van betrokkene te waarborgen bepaalt het tweede lid dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding van het besluit over beschikbaarstelling. Dit heeft tot gevolg dat de beheerder het ontwerp van het te nemen besluit ter inzage legt en hiervan kennisgeeft, dat belanghebbenden naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren kunnen brengen, die de beheerder vervolgens betreft bij de besluitvorming. Deze procedure is binnen het kader van de Archiefwet 1995 reeds van toepassing verklaard op de vaststelling van selectiebesluiten.⁶¹

⁵⁸ *Kamerstukken I 2021/22, 35447, G, p. 13.*

⁵⁹ Bijzondere rechtspraak online - Advies van het Ethisch Beraad met betrekking tot het project Oorlog voor de Rechter, te raadplegen via: <https://oorlogvoorderechter.nl/contact/pers/hoe-ga-je-vanuit-ethisch-perspectief-om-met-de-openbaarheid-van-een-beladen-oorlogsarchief/>

⁶⁰ Dit waren het Centraal Orgaan Voormalig Verzet en Slachtoffers (COVVS), het Centraal Joods Overleg (CJO) en de Stichting Werkgroep Herkenning (SWH).

⁶¹ Artikel 4, eerste lid, Archiefbesluit 1995.

Hierbij is nog van belang te vermelden dat in het kader van de voorbereiding van het besluit om archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten online beschikbaar te stellen, in veel gevallen ook een gegevensbeschermingseffectbeoordeling door de beheerder zal moeten worden uitgevoerd. Een gegevensbeschermingseffectbeoordeling is namelijk verplicht als sprake is van een verwerking die waarschijnlijk een hoog risico oplevert voor de rechten en vrijheden van betrokkenen. Het is verplicht om hierbij ook het advies van de functionaris gegevensbescherming in te winnen.

Tot slot bevat dit onderdeel een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de beschikbaarstelling van de archiefbescheiden via het internet. Deze regels kunnen bijvoorbeeld verband houden met de vier eisen, de wijze waarop de archiefbescheiden ter beschikking worden gesteld en de voorbereidingsprocedure.

2.4.7. Het alsnog stellen van openbaarheidsbeperkingen

Archiefwet 1995

Op grond van de Archiefwet 1995 is het slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk dat na de overbrenging van archiefbescheiden alsnog een beperking aan de openbaarheid wordt gesteld. In principe is dit niet mogelijk, *“tenzij zich na het tijdstip van overbrenging omstandigheden hebben voorgedaan die, waren zij op dat tijdstip bekend geweest, tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid [...] zouden hebben geleid”*.⁶² In de Archiefwet 20.. is de mogelijkheid om na overbrenging alsnog een openbaarheidsbeperking te stellen, verruimd. Zoals in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is toegelicht, is dit in de praktijk problematisch als vergissingen bij de overbrenging moeten worden hersteld.⁶³ Als per vergissing bij de overbrenging geen openbaarheidsbeperking is gesteld is geen sprake van nieuwe omstandigheden, maar tegelijkertijd kan het in zo’n geval onaanvaardbaar zijn – vanwege de belangen die door de openbaarheid in gevaar worden gebracht – als niet alsnog een openbaarheidsbeperking kan worden gesteld.

Deze problematiek wordt nog stringenter door de verruiming van de uitzondering op het verbod om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken. Deze verruiming heeft immers als consequentie dat het ontbreken van een relevante uitzonderingsgrond in de UAVG niet langer aan het verlenen van inzage in de weg hoeft te staan. Tegelijkertijd blijft als gezegd van groot belang dat bij het verlenen van inzage een belangenafweging wordt gemaakt en passende maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.

De onmogelijkheid om na overbrenging alsnog een beperking te stellen (ook als blijkt dat bij vergissing archiefbescheiden met bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens zonder zijn beperking zijn overgebracht) zou hier tot een ontoelaatbare uitkomst leiden. Op grond van de wettelijke systematiek is de beheerder in beginsel immers gehouden om inzage te geven in openbaar archief, hetgeen het onmogelijk maakt om een individuele belangenafweging te maken of om passende waarborgen te bieden. Om te komen tot een sluitend systeem dat vanuit de optiek van de AVG voldoende waarborgen biedt, is daarom van belang dat de mogelijkheid om na overbrenging alsnog een openbaarheidsbeperking te stellen, wordt verruimd.

Daarom wijzigt dit wetsvoorstel artikel 15, tweede lid, van de Archiefwet 1995, waarbij mogelijk wordt gemaakt dat na overbrenging alsnog een openbaarheidsbeperking wordt gesteld, indien de voortdurende openbaarheid van die archiefbescheiden onaanvaardbaar zou zijn, gelet op een of meer van de beperkingsgronden. Deze bepaling is in lijn met artikel 7.2 van de Archiefwet 20... Het laten voortduren van de

⁶² Artikel 15, tweede lid, Archiefwet 1995.

⁶³ Kamerstukken II 2021/22, 35968, nr. 3, p. 91.

openbaarheid is in ieder geval onaanvaardbaar als blijkt dat overgebrachte archiefbescheiden nog bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten.

Archiefwet 20..

Als gezegd is in de Archiefwet 20.. al een verruimde grondslag opgenomen die het mogelijk maakt om na overbrenging alsnog een openbaarheidsbeperking te stellen. Anders dan de Archiefwet 1995 kent de Archiefwet 20.. een openbaarheidsregime dat is afgestemd op de Wet open overheid en dat daarom ook onderscheid maakt tussen absolute beperkingsgronden (beperkingen die bij overbrenging altijd moeten worden gesteld, als zij van toepassing zijn) en relatieve beperkingsgronden (beperkingen waarvan vooraf een belangenafweging moet worden gemaakt tussen het belang van de beperking, en het belang van openbaarheid van de over te brengen documenten). Met dit wetsvoorstel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de Archiefwet 20.. te verduidelijken dat na overbrenging in ieder geval alsnog een openbaarheidsbeperking wordt gesteld, indien één of meer van de absolute beperkingsgronden van toepassing blijken te zijn. Dit betekent dat – net als hierboven voor de Archiefwet 1995 is toegelicht – in ieder geval alsnog een beperking zal worden gesteld als blijkt dat overgebrachte documenten nog bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten.

3. Verhouding tot hoger recht

De toegang tot overgebrachte archiefbescheiden met (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens raakt verschillende voorschriften uit de Grondwet, Europees recht en internationale verdragen. Het betreft met name het recht op toegang tot overheidsinformatie en tot cultureel erfgoed, evenals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens.

3.1. Toegang tot overheidsinformatie en tot cultureel erfgoed

Het recht op toegang tot overheidsinformatie is vastgelegd in artikel 110 van de Grondwet, artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest), artikel 10 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR). De Grondwet bevat een positieve verplichting voor de overheid om bij de uitvoering van haar taak openbaarheid te betrachten volgens de bij wet gestelde regels. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) vormt het recht op toegang tot overheidsinformatie een inherent element van de vrijheid om informatie te ontvangen en te verstrekken, zoals vervat in het EVRM.⁶⁴ Het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties komt tot eenzelfde oordeel met betrekking tot het IVBPR.⁶⁵ Beiden zien een sterke wisselwerking tussen de vrijheid om informatie te ontvangen en de vrijheid van meningsuiting, die essentieel zijn voor de bevordering en bescherming van mensenrechten. Op de overheid rust daarom in bepaalde gevallen een positieve verplichting om informatie aan een individu te verstrekken. Teneinde het potentieel van waardevolle overheidsinformatie optimaal te benutten ten behoeve van de samenleving stimuleert de Open Data-richtlijn van de Europese Unie – geïmplementeerd in de Wet hergebruik van overheidsinformatie – de (digitale) beschikbaarstelling daarvan voor hergebruik.⁶⁶ Overheidsarchieven vervullen een essentiële rol bij de verwezenlijking van het recht op toegang tot overheidsinformatie.

⁶⁴ EHRM 8 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011.

⁶⁵ Human Rights Committee, General Comment No. 34, 29 juli 2011.

⁶⁶ Richtlijn (EU) 2019/1024 van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie.

De Grondwet, het Handvest en verschillende internationale verdragen erkennen het recht om vrijelijk deel te nemen aan culturele activiteiten.⁶⁷ In het Kaderverdrag van de Raad van Europa inzake de waarde van cultureel erfgoed voor de samenleving (Faro-verdrag) is onder meer uitgewerkt welke maatregelen van overheden worden verlangd om te waarborgen dat iedereen de voordelen van cultureel erfgoed kan ondervinden. Zo is het aan overheden om eenieder aan te moedigen deel te nemen aan het proces van identificatie, bestudering, interpretatie, bescherming, het behoud en de presentatie van cultureel erfgoed en stappen te nemen om toegang tot het erfgoed te verbeteren, met name voor jongeren en mensen in een achtergestelde positie.⁶⁸ Teneinde de toegang tot cultureel erfgoed en de voordelen die eruit voortvloeien te verbeteren, dienen overheden het gebruik van digitale technologie te stimuleren en belemmeringen weg te nemen.⁶⁹ Het bovenliggende belang van het behoud van cultureel erfgoed en het duurzaam gebruik daarvan is de ontwikkeling van een meer democratische samenleving en het verbeteren van de kwaliteit van het leven voor iedereen.⁷⁰ UNESCO en haar aanbevelingen over het behoud van en de toegang tot documentair erfgoed (archieven) vinden hun basis hierin.

Er is een sterke relatie tussen de toegang tot (overheids)archieven en andere grond- en mensenrechten. Archiefbescheiden zijn namelijk essentieel voor de bescherming van deze rechten en om recht te doen wanneer deze rechten worden geschonden. Hierbij kan gedacht worden aan de grote rol die (overheids)archieven gespeeld hebben bij *transitional justice* (gerechtigheid en vrede in overgangssituaties), bijvoorbeeld in verschillende Oost-Europese landen na de val van het IJzeren Gordijn. Die sterke relatie is er niet alleen sec met andere grond- en mensenrechten, maar ook met de democratie. Zo legt de Raad van Europa een directe relatie tussen de toegang tot archieven en de democratische wasdom van een land.⁷¹

In 1998 is de *Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance, and Research* opgericht (ITF). Nederland is in 1999 toegetreden tot deze intergouvernementele organisatie. In januari 2000 heeft de Nederlandse regering de Stockholm Verklaring ondertekend, het oprichtingsdocument van de International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA). Alle participerende landen hebben zich in deze Verklaring verbonden om gezamenlijk het onderzoek naar en het onderwijs over de Holocaust – in al zijn dimensies – te bevorderen, te herinneren en de feiten over de Holocaust te bekrachtigen ten overstaan van mensen die deze feiten ontkennen. Ingevolge paragraaf 7 van de Verklaring hebben de lidstaten zich gezamenlijk verplicht licht te werpen op de nog bestaande schaduwen van de Holocaust: *“We zullen al de nodige maatregelen treffen om opening van archieven te bevorderen, zodat wetenschappers toegang krijgen tot alle documenten die betrekking hebben op de Holocaust.”* In 2020 is bij Ministeriële Verklaring deze missie herbevestigd. Hierin verklaren de vertegenwoordigers van de IHRA-lidstaten onder meer het voortouw te nemen bij het bevorderen van onderwijs over, herdenking van en onderzoek naar de Holocaust en de genocide op de Roma en de toegang tot getuigenissen, archieven, monumenten, over en authentieke locaties uit de Holocaust, de genocide op de Roma en de vervolging van andere slachtoffers te beschermen. Het belang van het identificeren, bewaren en beschikbaar stellen van archiefmateriaal, getuigenissen en authentieke locaties voor educatieve doeleinden, herdenking en onderzoek wordt hierin benadrukt. Het moedigt alle landen en samenlevingen aan hun eigen verleden aan de orde te stellen door openlijk en secuur met historische gegevens om te gaan. In lijn met de Stockholm-Verklaring en de Ministeriële Verklaring heeft de IHRA in december 2023 een aantal aanbevelingen aangenomen over de toegankelijkheid van de archieven. Landen worden

⁶⁷ Artikel 22, derde lid, Grondwet en artikel 15 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

⁶⁸ Artikel 12 Faro-verdrag.

⁶⁹ Artikel 14 Faro-verdrag.

⁷⁰ Artikel 1, onderdeel c, Faro-verdrag.

⁷¹ Overwegingen bij aanbeveling no. R (2000) 13 betreffende een Europees beleid inzake de toegang tot archieven. Onderschrijft dat toegang tot archieven een recht is, dat eenieder toekomt.

onder andere opgeroepen om wettelijke barrières die de toegankelijkheid van archieven verhinderen, weg te nemen. Aanbevolen wordt een wettelijke grondslag voor overweging 158 van de AVG in de nationale wetgeving te implementeren. Ook de Terezin Declaration on Holocaust Era Assets and Related Issues uit 2009, mede ondertekend door Nederland, roept landen op zich in te spannen de archieven over de Holocaust toegankelijk te maken voor publiek en onderzoekers.

De archieven zijn dé belangrijkste bron van informatie over de Holocaust. Juist omdat zo weinig mensen de Holocaust hebben overleefd en hier direct van konden getuigen. De online-beschikbaarheid, toegankelijkheid en full tekst-doorzoekbaarheid van archieven over de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust, en koppeling van archieven aan andere (nationale en internationale) archieven, is allereerst belangrijk voor de nabestaanden van slachtoffers. Zij hebben recht op informatie en de overheid moet zich maximaal inspannen zodat de nabestaanden de informatie kunnen krijgen over wat er met hun naasten is gebeurd. Deze nabestaanden wonen vaak verspreid over de wereld. Afreizen naar het Nationaal Archief is, zeker voor mensen op leeftijd – ook als zij in Nederland wonen – een grote beperking. Online en full tekst-doorzoekbaarheid is een goede oplossing en passend in deze digitale tijd. Daarnaast vergroot de digitale koppeling van verschillende archieven de kans dat nabestaanden relevante informatie kunnen vinden. Voor nabestaanden is het belangrijk dat zij zeker weten dat ze kunnen beschikken over alle bestaande bronnen, nationaal en internationaal.

De online-beschikbaarheid, toegankelijkheid en full tekst-doorzoekbaarheid van archieven over de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust komt daarnaast tegemoet aan een grote maatschappelijke behoefte. De grote media-aandacht die er was in aanloop naar de openstelling van het CABR en die ontstond toen het CABR op 1 januari 2025 niet openging, laat zien hoezeer de oorlog in al zijn facetten nog doorwerkt in onze huidige maatschappij. Hoewel het hier om een periode gaat die ruim 80 jaar achter ons ligt, was de Tweede Wereldoorlog zowel in Nederland als internationaal dermate ingrijpend dat er nog altijd een grote behoefte is aan informatie en aan verwerking van het verleden. Juist door de informatie open te stellen die in de bronnen besloten ligt en door deze bronnen in context te plaatsen en aan elkaar te koppelen, kan aan deze maatschappelijke behoefte tegemoet worden gekomen. De generatie van ooggetuigen ontvalt ons langzamerhand en dat maakt dat de materiële bronnen, de archieven, nu de belangrijkste bron van informatie zijn. Daarmee blijven alleen nog deze 'stille ooggetuigen'. Er zijn enorme collecties van documenten, ingevulde formulieren, tekeningen, foto's en kaarten, materialen uit de oorlog verspreid over talrijke archieven in binnen- en buitenland. Dit erfgoed is het blijvend tastbaar bewijs van de gruwelijkheden van de oorlog, maar opgeborgen in de depots van instellingen kunnen zij niet getuigen. Om jongere generaties te bereiken met het verhaal van de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust is online toegang tot deze archieven belangrijk. Net als het bezoek aan authentieke locaties kan het bestuderen van authentieke bronnen over de Holocaust indrukwekkend zijn. De nieuwe generaties verzamelen hun informatie voornamelijk digitaal. Hun wereld is digitaal.

Onderzoek naar en kennisoverdracht en educatie over de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust blijft noodzakelijk, zeker in de huidige sfeer van toenemend antisemitisme, discriminatie, polarisatie en onveiligheid. Dit sluit aan bij het Nationaal Plan Versterking Holocausteducatie⁷² en de Nationale Strategie Bestrijding Antisemitisme 2024-2030.⁷³ Online plaatsing, doorzoekbaarheid en koppeling van gegevens geeft onderzoekers en leraren gemakkelijker toegang tot meer bronnen. Uitgangspunt is dat geïnteresseerden, nabestaanden, professionals in het onderwijs én jongeren, de informatie kunnen vinden

⁷² Kamerstukken II 2023/24, 36272, nr. 17.

⁷³ Kamerstukken II 2024/25, 30950, nr. 429.

die zij zoeken, zonder daarin beperkt te worden door de fysieke plek waar de informatie zich bevindt.⁷⁴

3.2. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 7 van het Handvest, artikel 8 van het EVRM en artikel 17 van het IVBPR. Dit recht omvat een aantal deelrechten – eerbiediging van privéleven, gezins- en familielevens, de woning en communicatie – waaraan in de jurisprudentie een brede uitleg wordt gegeven. In relatie tot archieven werkt dit recht twee kanten op. Enerzijds beschermt het burgers tegen ongewenste kennisname van informatie. Anderzijds faciliteert kennisname van informatie burgers bij de ontwikkeling van hun identiteit en autonomie, en hun gezins- en familielevens. Denk bijvoorbeeld aan de toegang tot afstands- en adoptiedossiers.

Eén van de deelrechten van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is de bescherming van persoonsgegevens. Dit is als losstaand recht vastgelegd in artikel 8 van het Handvest. Dit recht betekent onder meer dat gegevens eerlijk moeten worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden, op basis van een gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet en dat de betrokkene inzage heeft in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.⁷⁵

De bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van hun persoonsgegevens is op het niveau van de Europese Unie nauwgezet uitgewerkt in de AVG. Deze verordening beschermt niet uitsluitend het recht op bescherming van persoonsgegevens, maar strekt tot bescherming van alle grondrechten en fundamentele vrijheden.⁷⁶ De beginselen en regels betreffende de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van hun persoonsgegevens dienen daarom in overeenstemming te zijn met alle grondrechten en fundamentele vrijheden.⁷⁷ In de AVG wordt daarom erkend dat de bescherming van persoonsgegevens geen absolute gelding heeft, maar moet worden beschouwd in relatie tot de functie ervan in de samenleving en conform het evenredigheidsbeginsel tegen andere grondrechten moet worden afgewogen, waaronder met name de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van informatie.⁷⁸ Zo bevat de AVG een aantal bepalingen die verband houden met de vrijheden van meningsuiting en van informatie, het recht op toegang tot overheidsinformatie en archivering in het algemeen belang en wetenschappelijk, historisch en statistisch onderzoek.⁷⁹ Daarnaast biedt de AVG lidstaten veel ruimte om eigen regels te stellen, onder meer wat de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens betreft.⁸⁰ Het stellen van dergelijke regels die de bescherming van persoonsgegevens beperken is mogelijk, mits deze – overeenkomstig artikel 52, eerste lid, van het Handvest – bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van de grondrechten alsook het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen. Op grond van het evenredigheidsbeginsel kunnen beperkingen slechts worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de noodzaak om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen. Zij moeten binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven en de regeling die de inmenging in de grondrechten in

⁷⁴ Kamerstukken II 2018/19, 20454, nr. 134, p. 4-7.

⁷⁵ In de UAVG is bij de verwerking van persoonsgegevens die deel uitmaken van archiefbescheiden is een uitzondering opgenomen op recht op rectificatie (artikel 45).

⁷⁶ Artikel 1, tweede lid, van de AVG.

⁷⁷ Overweging 2 van de AVG.

⁷⁸ Overweging 4 van de AVG.

⁷⁹ De artikelen 85, 86 en 89 van de AVG.

⁸⁰ Overwegingen 10 en 52 en de artikelen 9, tweede lid, en 23, eerste lid, van de AVG.

kwestie impliceert, moet duidelijke en nauwkeurige regels bevatten over de reikwijdte en de toepassing van de betreffende maatregel.⁸¹

Gezien de aard van dit wetsvoorstel is in de fase van de beleidsontwikkeling een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. Met behulp hiervan is de noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de gegevensverwerkingen voor de rechten en vrijheden van betrokkenen in kaart gebracht. De uitkomsten van deze beoordeling zijn als volgt.

Dit wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden voor inzage in archiefbescheiden met persoonsgegevens. Het beschikbaar stellen van die archiefbescheiden voor inzage en gebruik moet daarmee gekwalificeerd worden als een verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 4, onderdeel 2, van de AVG.⁸² En iedere verwerking moet worden gezien als een inmenging in het fundamentele recht op bescherming van persoonsgegevens.

De verwerkingsgrondslag in dit wetsvoorstel is ruim. Op voorhand is namelijk geen uitputtende lijst te geven van categorieën van persoonsgegevens die voorkomen in overgebrachte archiefbescheiden, ook niet van personen op wie de gegevens betrekking hebben. De verwerking zelf – de reikwijdte en toepassing – en de doeleinden waarvoor die plaatsvindt, zijn wel nauwkeurig in het wetsvoorstel begrensd. Het moet namelijk gaan om het beschikbaar stellen van overgebrachte archiefbescheiden aan verzoeker ter raadpleging of gebruik, onder de voorwaarden die de Archiefwet 1995 hieraan stelt. Hiermee wordt voldaan het vereiste dat de beperking van het grondrecht bij wet is geregeld (legaliteitsbeginsel). Hoewel de rechtsgrond die de beperking van het grondrecht toestaat, zelf de reikwijdte van de beperking moet bepalen, verzet dit vereiste zich er niet tegen dat de betrokken beperking in voldoende open bewoordingen is geformuleerd om te kunnen worden toegepast op verschillende gevallen en aangepast aan veranderende omstandigheden.⁸³

De Archiefwet 1995 bevatte reeds een grondslag voor de verwerking van 'gewone' persoonsgegevens. Die grondslag wordt met dit wetsvoorstel uitgebreid naar bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Deze uitbreiding vindt zijn grondslag allereerst in artikel 9, tweede lid, onder j, van de AVG waarin staat dat het verbod op het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens niet van toepassing is wanneer de verwerking noodzakelijk is met het oog op archivering in het algemeen belang overeenkomstig artikel 89, eerste lid, op grond van de wet, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de belangen van de betrokkene. Daarnaast is de grondslag hiervoor gelegen in artikel 10 van de AVG, dat de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogelijk maakt indien de verwerking is toegestaan bij wettelijke bepalingen die passende waarborgen bieden voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen.

Verwerkingen van (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens ter uitvoering van de Archiefwet 1995 vinden plaats met het oog op archivering in het algemeen belang.⁸⁴ Het doel van de wet is namelijk dat belangrijke overheidsinformatie behouden blijft en vindbaar en toegankelijk voor huidige en toekomstige generaties. Deze doelstelling

⁸¹ HvJEU 22 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:504, r.o. 105 en HvJEU 1 augustus 2022, ECLI:EU:C:2022:601, r.o. 70.

⁸² Zie ook overweging 158 van de AVG.

⁸³ HvJEU 21 juni 2021, EU:C:2022:491, r.o. 114 en HvJEU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, r.o. 47

⁸⁴ AP 11 november 2020, z2020-08972, p. 9.

wordt zowel op internationaal niveau als op het niveau van de Europese Unie onderschreven, en strekt daardoor te beantwoorden aan door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang in de zin van artikel 52, eerste lid, van het Handvest en aan doelstellingen van algemeen belang en dus gerechtvaardigde doelstellingen in de zin van artikel 6, derde lid, van de AVG.⁸⁵ Het verlenen van toegang tot archiefbescheiden vormt een essentieel onderdeel van archiefbeheer. Dit wordt ook erkend in de AVG. Handelingen die behoren bij archivering in het algemeen belang zijn verwerven, bewaren, beoordelen, ordenen, beschrijven, meedelen, onder de aandacht brengen, verspreiden en toegankelijk maken. De verwerking van (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens is bij de toegang tot archiefbescheiden noodzakelijk, omdat de Archiefwet 1995 een documentenstelsel kent. Dat houdt in dat documenten volledig en zoveel mogelijk in hun oorspronkelijke staat bewaard moeten worden en dat de openbaarheid, en de beperkingen daaraan, in beginsel gekoppeld zijn aan een document in zijn geheel. Het doorvoeren van een informatiestelsel, waarbij archiefdiensten documenten bewerken, zou van hen een onevenredige inspanning vergen. De vraag kan daarbij gesteld worden of het publiek hiermee gediend zou zijn. Bij toegang tot archiefbescheiden is het hen vaak juist te doen om kennisname van persoonsgegevens.

In de AVG wordt deze behoefte ook erkend. In de overwegingen daarbij staat dat lidstaten gemachtigd zijn om te bepalen dat persoonsgegevens voor archiveringsdoeleinden verder mogen worden verwerkt. Hierbij wordt als voorbeeld genoemd het verstrekken van specifieke informatie over het politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, over genocide, misdaden tegen de menselijkheid, met name de Holocaust, of over oorlogsmisdaden.⁸⁶ Het algemene belang van toegang tot persoonsgegevens in archiefbescheiden van de overheid is niet beperkt tot deze gevallen. Dat kan ook aan de orde zijn bij rampen en crises van nationaal belang, zoals de Bijlmervliegcrash, de Watersnoodramp en het neerhalen van vlucht MH17.⁸⁷ Gelet op het voorgaande is de verwerking van (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens een geschikt (passend) middel om de doelstelling – toegang tot overgebrachte archiefbescheiden; een legitiem belang van eenieder – te bereiken en kan dat doel redelijkerwijs niet even doeltreffend worden bereikt met andere maatregelen die het recht op bescherming van persoonsgegevens minder beperken.

Ingevolge artikel 89, eerste lid, van de AVG dienen verwerkingen met het oog op archivering in het algemeen belang onderworpen te zijn aan passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. Die waarborgen moeten ervoor zorgen dat er technische en organisatorische maatregelen getroffen zijn om de inachtneming van het beginsel van minimale gegevensverwerking te garanderen. Het is aan de lidstaten om die voorwaarden te stellen. Het huidige wettelijke kader biedt al verschillende van dergelijke waarborgen. Zo rust op overheidsorganen de verplichting om selectielijsten op te stellen en te hanteren. Lang niet ieder document dat een overheidsorgaan opstelt of ontvangt wordt blijvend bewaard. Selectie en vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden, zijn integraal onderdeel van archiefbeheer.⁸⁸

Een andere bestaande waarborg is de mogelijkheid om bij overbrenging beperkingen aan de openbaarheid te stellen, onder meer met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit wetsvoorstel en de Archiefwetgeving bevatten een aantal aanvullende waarborgen om minimale gegevensverwerking te bewerkstelligen. Zo is het buiten toepassing laten van gestelde beperkingen aan de openbaarheid op grond van de Archiefwet 1995 en 20.., uitsluitend mogelijk als het belang van de individuele verzoeker zwaarder weegt dan het belang van (in casu) de bescherming van persoonsgegevens.

⁸⁵ HvJEU 1 augustus 2022, ECLI:EU:C:2022:601, r.o. 80.

⁸⁶ Overweging 158 bij de AVG.

⁸⁷ Overweging 160 bij de AVG.

⁸⁸ Artikel 3 Archiefwet 1995.

Deze beslissing is in de Archiefwet 1995 voorbehouden aan de zorgdrager⁸⁹ en hier staat rechtsbescherming tegen open.

Teneinde de verdere verwerking van persoonsgegevens tot een minimum te beperken kan de zorgdrager voorwaarden stellen aan de beschikbaarstelling van de archiefbescheiden. Ook het voor eenieder via internet beschikbaar stellen van beperkt openbare archiefbescheiden wordt met dit wetsvoorstel sterk geclausuleerd om de verwerking van persoonsgegevens tot een minimum te beperken. Zo dient voldaan te zijn aan vier cumulatieve eisen (zie nader de toelichting hierboven). Om een zorgvuldig besluitvormingsproces te borgen, is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb van toepassing verklaard op de voorbereiding van de besluitvorming hierover. Omdat expliciet is gemaakt dat de beslissing om beperkt openbare archiefbescheiden online beschikbaar te stellen een besluit is, is ook de weg naar de bestuursrechter geopend voor belanghebbenden.

Voorts vereist de AVG dat bij een wettelijke grondslag om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken, de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd. Het gaat in dit geval om een evenredige verhouding tussen enerzijds de bescherming van persoonsgegevens en anderzijds toegang tot specifieke archiefbescheiden voor individuen met een belang daarbij en universele toegang tot specifieke archiefbescheiden met een gewichtig maatschappelijk belang. Het wetsvoorstel schrijft de uitkomst van deze belangenafweging in algemene zin niet voor, maar verplicht de zorgdrager tot een zorgvuldige afweging in het individuele geval. Dit wetsvoorstel bewerkstelligt derhalve dat in een concreet geval een evenredige afweging gemaakt kan worden tussen de verschillende belangen, en niet dat altijd voorrang moet worden gegeven aan het belang van de bescherming van persoonsgegevens. Tot welke onbillijke gevolgen dat kan leiden, heeft de uitgestelde openbaarmaking van het CABR op harde wijze laten zien. De waarde die die informatie heeft, kan moeilijk overschat worden.

Voor de evenredigheid is voorts van belang dat de beperking die dit wetsvoorstel met zich brengt voor de bescherming van persoonsgegevens uitsluitend tijdelijk is. Dat wil zeggen dat de archiefbescheiden op termijn allemaal openbaar worden. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om eerder inzage te verlenen indien belangen van verzoekers dit vereisen. Van verzoekers kan niet altijd verlangd worden dat zij wachten tot iedereen die in de archiefbescheiden voorkomen is overleden. De kans is aanwezig dat de verzoeker voordien is overleden. De personen die (in)direct geraakt worden door informatie die in de archieven zit, hebben juist het meeste belang bij kennisname daarvan. Eveneens is relevant dat beschikbaarstelling van (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens zeker niet uniek is. Hierbij kan gedacht worden aan archieven van kranten en media, de collectie van bibliotheken en tentoonstellingen. Hetzelfde geldt voor wetgeving die het mogelijk maakt om niet-openbare informatie onder omstandigheden te delen met individuen. Een voorbeeld hiervan is de Wet open overheid die een bestuursorgaan de mogelijkheid geeft om overheidsinformatie waarbij absolute of relatieve uitzonderingen in de weg aan openbaarmaking voor eenieder staan, wegens klemmende redenen (onevenredig nadelige gevolgen) toch aan individuen te kunnen verstrekken.⁹⁰

Dit wetsvoorstel eerbiedigt de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens. Er wordt namelijk niet afgeweken van de beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens zoals opgenomen in artikel 5 van de AVG, die onverkort van toepassing zijn. Daarmee komt het wetsvoorstel tegemoet aan de inhoudelijke eisen die artikel 8 van het Handvest stelt: een eerlijke verwerking, voor bepaalde doeleinden, op basis van een gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet, met het recht op inzage en rectificatie en een onafhankelijke autoriteit die

⁸⁹ In de Archiefwet 20.. ligt deze bevoegdheid bij de archivaris.

⁹⁰ Artikel 5.6 Wet open overheid.

toeziet op de naleving van deze regels. De betrokkene kan kennisnemen van de verwerking van diens persoonsgegevens en de rechtmatige verwerking daarvan controleren, en bij een vermeende onrechtmatigheid is er effectieve rechterlijke toetsing om de naleving van wetgeving te verzekeren.⁹¹

Dit wetsvoorstel en de samenhang met bestaande wetten, biedt de volgende waarborgen om de (grond)rechten, vrijheden en belangen de betrokkenen te beschermen. Een eerste maatregel zijn de beperkingen in toepassingsbereik van de grondslag om gegevens aan de verzoeker of eenieder beschikbaar te stellen. Die grondslag geldt alleen voor zorgdragers en beheerders van archiefbewaarplaatsen in de zin van de Archiefwet 1995. Het gaat om iets meer dan driehonderd publieke archiefinstellingen. Allen zijn bestuursorgaan dan wel vallend onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan en zijn daardoor gehouden aan de regels van het staats- en bestuursrecht: zij werken in het algemeen belang op grond van de wet, waarin zowel procedurele als inhoudelijke eisen staan, en zijn onderworpen aan ambtelijke, journalistieke, politieke en rechterlijke controle. Voorts is het aan de zorgdrager om een belangenafweging te maken,⁹² waarbij rekening wordt gehouden met de eisen uit de Awb en AVG, en heeft de zorgdrager de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan de raadpleging en het gebruik ter waarborging van de rechten en vrijheden van de betrokkene. Bij de mogelijkheid om archiefbescheiden voor eenieder online beschikbaar te stellen, gelden aanvullende voorwaarden. Naast de eerdergenoemde vier cumulatieve vereisten vormt de van toepassing verklaring van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure een aanvullende waarborg. Eenieder heeft dan de mogelijkheid om diens zienswijze over de voorgenomen beslissing onder de aandacht van de zorgdrager te brengen, die hier vervolgens rekenschap aan moet geven in de besluitvorming. Indien die volgens een belanghebbende tekortschiet, staat de weg naar de bestuursrechter open.

Op basis van het voorgaande concludeert de regering dat de inbreuk die dit wetsvoorstel maakt op de bescherming van persoonsgegevens noodzakelijk is voor en in evenredige verhouding staat tot het belang van de toegang tot overheidsinformatie en cultureel erfgoed en de achterliggende individuele en maatschappelijke belangen die daarmee gediend worden.

4. Verhouding tot nationaal recht

4.1 Wet open overheid

De Wet open overheid (hierna: Woo) is de algemene wet met nadere regels over de openbaarheid van overheidsinformatie. Eenieder heeft het recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens de bij die wet gestelde beperkingen.⁹³ De verplichtingen uit deze wet om informatie op verzoek of uit eigen beweging openbaar te maken, zijn niet van toepassing op overheidsinformatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij de Woo. In de bijlage bij de Woo staan de artikelen 14 tot en met 17 van de Archiefwet 1995 genoemd. Dit betekent dat de openbaarheid van archiefbescheiden die zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats, uitsluitend bepaald wordt door de Archiefwet 1995. Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in.

4.2 Wet hergebruik van overheidsinformatie

De Wet hergebruik van overheidsinformatie (hierna: Who) regelt wanneer informatie beschikbaar moet worden gesteld voor hergebruik. Onder hergebruik wordt in deze wet

⁹¹ Zie HvJEU 6 oktober 2015, ECLI:EU:C:2015:650, r.o. 95 en HvJEU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, r.o. 53.

⁹² In de Archiefwet 20.. is dit aan de archivaris.

⁹³ Artikel 1.1 Woo.

verstaan het gebruik van informatie voor andere doeleinden dan het oorspronkelijk doel binnen de publieke taak.⁹⁴ In de Archiefwet is bepaald dat deze wet niet van toepassing is op het ter beschikking stellen van naar een archiefbewaarplaats overgebrachte archiefbescheiden, tenzij anders is bepaald. Zulks is het geval in artikel 17 van de Archiefwet 1995. Hierin staat dat de beheerder van een archiefbewaarplaats daar berustende archiefbescheiden ter raadpleging of gebruik beschikbaar stelt overeenkomstig de artikelen 5 en 6 van de Who. Deze artikelen schrijven voor dat documenten in ieder geval beschikbaar moeten worden gesteld zoals zij bij de desbetreffende organisatie aanwezig zijn. Daarnaast moeten documenten ook – voor zover dit mogelijk en passend is en geen onevenredige inspanning vereist die verder gaat dan een eenvoudige handeling – langs elektronische weg en samen met hun metagegevens in een open en machinaal leesbaar format toegankelijk, vindbaar en herbruikbaar worden gemaakt. Hierbij regelt de Who welke voorwaarden kunnen en moeten worden verbonden aan het hergebruik.

4.3 Algemene wet bestuursrecht

Dit wetsvoorstel bevat twee wijzigingen die een besluit in de zin van de Awb betreffen. Ten eerste is de bestaande bevoegdheid van de zorgdrager om de aan de openbaarheid gestelde beperkingen op archiefbescheiden ten aanzien van een verzoeker al dan niet buiten toepassing te laten, uitgebreid met de mogelijkheid om daarbij voorwaarden te stellen. Daarnaast is voorzien in een nieuwe bevoegdheid voor de beheerder van de archiefbewaarplaats om archiefbescheiden met persoonsgegevens via internet beschikbaar te stellen. Het feit dat in beide gevallen sprake is van besluiten in de zin van de Awb, heeft tot gevolg dat de besluitvorming aan materiële en procedurele kwaliteitsvereisten uit de Awb moet voldoen – zoals een zorgvuldige voorbereiding en deugdelijke motivering – en dat bestuursrechtelijke bescherming openstaat voor de verzoeker en eventuele derde-belanghebbenden.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

5.1. Uitvoering

Archiefbescheiden die bestemd zijn voor blijvende bewaring worden overgebracht naar een archiefbewaarplaats. Het beheer van overgebrachte archiefbescheiden berust bij de beheerder van een archiefbewaarplaats. Bij het Rijk staat de algemene rijksarchivaris aan het hoofd van de rijksarchiefdienst, het Nationaal Archief.⁹⁵ De rijksarchivarissen in de provincie beheren de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie.⁹⁶ De provinciale archiefbewaarplaats, de gemeentelijke archiefbewaarplaats en de waterschapsarchiefbewaarplaats worden beheerd door respectievelijk de provinciearchivaris, de gemeentearchivaris en de waterschapsarchivaris.⁹⁷ Indien een gemeente, provincie of waterschap geen archivaris heeft aangesteld, worden de taken van de archivaris uitgevoerd door de gemeentesecretaris, provinciesecretaris, onderscheidenlijk de waterschapssecretaris.⁹⁸

Het zijn de beheerders van archiefbewaarplaatsen die beslissen op verzoeken om raadpleging en gebruik van archiefbescheiden. De nieuwe bevoegdheid om archiefbescheiden met persoonsgegevens online te publiceren brengt uitvoeringslasten met zich mee, in het bijzonder de openbare voorbereidingsprocedure die van toepassing is verklaard op de besluitvorming.

⁹⁴ Artikel 1 Who.

⁹⁵ Artikel 25 Archiefwet 1995.

⁹⁶ Artikel 26, tweede lid, Archiefwet 1995.

⁹⁷ Artikel 29, 32 en 37 Archiefwet 1995.

⁹⁸ In de Archiefwet 20.. is het verplicht voor gemeenten, provincies en waterschappen om een archivaris aan te stellen (zie artikel 6.2, tweede lid, van de Archiefwet 20..).

5.2. Toezicht en handhaving

De Archiefwet 1995 maakt bij het toezicht een onderscheid tussen het beheer van de archiefbescheiden die (nog) niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats en het beheer van de bescheiden die op basis van een selectiebesluit naar een archiefbewaarplaats zijn overgebracht. Alleen het beheer van niet-overgebracht archief valt daarbij onder het archiefwettelijk toezicht; op overgebrachte archieven in de archiefbewaarplaats wordt geen toezicht uitgeoefend.

Het wetsvoorstel voor een Archiefwet 20.. introduceert toezicht op overgebrachte archieven. Voor het Rijk betekent de uitbreiding van het toezicht naar de overgebrachte archieven, dat de door de Minister van OCW hiertoe aangewezen ambtenaren (de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed) tevens toezicht gaan uitoefenen op de documenten die zijn overgebracht naar het Nationaal Archief.⁹⁹ Bij de decentrale overheden is het de archivaris van de door gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap aangewezen decentrale archiefdienst die belast is met het toezicht.¹⁰⁰ Aanvullend toetst het interbestuurlijk toezicht of de lokale overheid haar bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt.

De AP heeft tot taak toe te zien op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij of krachtens de AVG of de wet bepaalde. Daaronder vallen ook de bepalingen van de Archiefwet 1995 voor zover die in verband staan met de AVG of UAVG. De AP kan (op basis van klachten) toezicht houden op de naleving van deze bepaling en in voorkomend geval handhavend optreden (bijvoorbeeld in de vorm van een last onder bestuursdwang of bestuurlijke boete).

6. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting. Omdat het voorstel voorziet in een verruimde mogelijkheid voor beheerders van archiefbewaarplaatsen om overgebrachte archiefbescheiden met bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ter raadpleging of gebruik beschikbaar te stellen, zal dit de regeldruk voor burgers, bedrijven en instellingen die verzoeken om inzage, (licht) doen afnemen.

7. Consultatie en advies

[PM – verwerking gevraagde adviezen en reacties consultatie]

8. Overgangsrecht, samenloop en inwerkingtreding

Spoedige inwerkingtreding van dit voorstel is van belang zodat zo snel mogelijk gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid die dit voorstel biedt om archiefbescheiden langs digitale weg ter raadpleging en gebruik beschikbaar te stellen. Daarom wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn.

Het voorstel bevat geen overgangsrecht, omdat een noodzaak daartoe ontbreekt. Dientengevolge heeft het voorstel onmiddellijke werking. In het voorstel is evenmin een evaluatieverplichting opgenomen. Indien het voorstel voor een Archiefwet 20.. tot wet wordt verheven zal de daarin opgenomen evaluatieverplichting namelijk mede betrekking hebben op de doeltreffendheid en de effecten van de onderhavige wijziging.¹⁰¹

⁹⁹ Artikel 10.1, eerste lid, Archiefwet 20...

¹⁰⁰ Artikel 10.4, eerste lid, Archiefwet 20...

¹⁰¹ Artikel 12.11 Archiefwet 20...

Gezien het ingediende voorstel voor Intrekking van de Archiefwet 1995 en vervangen door de Archiefwet 20..¹⁰² bevat het onderhavige voorstel een wederzijdse samenloopbepaling. De volgorde van inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen zal bepalend zijn voor de uiteindelijke formulering. Daarom bevat het wetsvoorstel een samenloopbepaling met twee alternatieve wijzigingsopdrachten tot wijziging van de Archiefwet 20.: één voor het geval de Archiefwet 20.. eerder in werking treedt, en één voor het geval het onderhavige voorstel eerder in werking treedt.

Omdat het onderhavige voorstel bestaande wetgeving wijzigt, is in lijn met wetgevingskwaliteitsbeleid geen citeertitel gegeven.

¹⁰² *Kamerstukken II 2021/22, 35968, nr. 2.*

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Dit onderdeel regelt dat het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten niet meer uitgezonderd is van de wettelijke grondslag om bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken. Hierdoor heeft de beheerder van een archiefbewaarplaats de bevoegdheid om voornoemde persoonsgegevens te verwerken, indien dat noodzakelijk is voor het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van de onder hem berustende archiefbescheiden. Om buiten twijfel te stellen dat beheren van archiefbescheiden ook betekent ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen daarvan aan het publiek, wordt dit met zoveel woorden expliciet tot uitdrukking gebracht in de tekst van de wet.

Zoals in het algemene deel van deze memorie van toelichting is toegelicht, betekent deze verruiming niet dat het in alle gevallen geoorloofd is om inzage te geven in archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten. De AVG noopt er nog steeds toe dat een belangenafweging wordt gemaakt tussen het belang van de verzoeker en de betrokkene, en dat passende waarborgen worden geboden voor de rechten en vrijheden van betrokkenen (zie nader paragraaf 2.4.5).

Onderdeel B

Dit onderdeel bevat drie wijzigingen van artikel 15 van de Archiefwet 1995. De eerste wijziging stelt het tweede lid van artikel 15 opnieuw vast, en verruimt de mogelijkheden om na overbrenging alsnog een openbaarheidsbeperking te stellen. Het criterium dat sprake moet zijn van nieuwe feiten of omstandigheden verdwijnt daarbij. In plaats daarvan wordt geregeld dat na overbrenging in beginsel niet alsnog een openbaarheidsbeperking kan worden gesteld, tenzij de voortdurende openbaarheid van die archiefbescheiden onaanvaardbaar zou zijn gelet op één of meer van de in het eerste lid bedoelde beperkingsgronden. De voortdurende openbaarheid zal in ieder geval onaanvaardbaar zijn indien blijkt dat de openbare archiefbescheiden nog bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten.

De tweede wijziging geeft de zorgdrager de bevoegdheid om voorwaarden te verbinden aan diens beslissing om de gestelde beperkingen ten aanzien van de verzoeker buiten toepassing te laten. Hierbij kan gedacht worden aan een verbod op het kopiëren van de archiefbescheiden, het verder verspreiden daarvan of het gebruik voor bepaalde doeleinden. Dit onderdeel bevat tot slot een delegatiegrondslag die de regering de bevoegdheid geeft om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de belangenafweging die de zorgdrager maakt bij een verzoek om aan de openbaarheid gestelde beperkingen buiten toepassing te laten en over de voorwaarden die de zorgdrager kan stellen bij het buiten toepassing laten van de gestelde beperkingen. Bij de nadere regels kan enerzijds worden gedacht aan aspecten die meegenomen kunnen of moeten worden bij de belangenafweging en welk gewicht hieraan toekomt. Anderzijds kan hierin worden voorgeschreven welke voorwaarden de zorgdrager in welke gevallen in ieder geval moet stellen bij het buiten toepassing laten van de gestelde beperkingen.

Onderdeel C

Met onderdeel C wordt een lid aan artikel 17 toegevoegd. Dit nieuwe lid expliciteert dat de beheerder van een archiefbewaarplaats de bevoegdheid heeft om de daar berustende openbare archiefbescheiden voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar te stellen. Anders dan bij de beslissing om *beperkt* openbare archiefbescheiden via internet beschikbaar te stellen, geldt in dit geval niet de uitgebreide besluitvormingsprocedure die in het nieuwe artikel 17a is opgenomen. Van openbare archiefbescheiden kan immers uitsluitend sprake zijn, indien de

beperkingsgronden niet langer aan de openbaarheid in de weg staan. Indien blijkt dat openbare archiefbescheiden gegevens bevatten waarvoor nog wel een openbaarheidsbeperking noodzakelijk is, ligt het op de weg van de zorgdrager om de openbaarheid van die archiefbescheiden alsnog te beperken onder toepassing van het nieuwe artikel 15, tweede lid.

Onderdeel D

Dit onderdeel geeft een expliciete wettelijke grondslag aan de beheerder van een archiefbewaarsplaats om persoonsgegevens, bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in de daar berustende beperkt openbare archiefbescheiden, samen met de rest van de archiefbescheiden, onder voorwaarden, voor eenieder via internet beschikbaar te stellen ter raadpleging of gebruik. Voor beschikbaarstelling via internet komen enkel in aanmerking archiefbescheiden die in een archiefbewaarsplaats berusten én waarop geen beperkingen aan de openbaarheid berusten (omdat die bij overbrenging niet gesteld waren, door tijdsverloop zijn vervallen of door de zorgdrager opgeheven). De voorwaarden waaronder beschikbaarstelling voor eenieder via internet mogelijk is, zijn toegelicht in het algemene deel van de toelichting.

Artikel II

Dit artikel regelt de samenloop met de Archiefwet 20... Als die wet eerder in werking treedt dan het onderhavige wijzigingsvoorstel, bepaalt dit artikel dat de wijzigingen in de Archiefwet 20.. worden doorgevoerd. Als die wet later in werking treedt dan het onderhavige wijzigingsvoorstel, zal de wijziging eerst worden doorgevoerd in de Archiefwet 1995 en bij inwerkingtreding van de Archiefwet 20... in die wet. Het wetsvoorstel bevat daartoe twee varianten van de wijzigingsbepalingen, die voor het overige inhoudelijk gelijkkluidend zijn. De verschillende wijzigingen in de Archiefwet 20.. worden hieronder achtereenvolgens toegelicht.

Onderdeel A

Dit onderdeel regelt dat het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van documenten die naar een archiefdienst zijn overgebracht niet meer uitgezonderd is van de wettelijke grondslag om bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken. Inhoudelijk is deze bepaling gelijk aan de wijziging van artikel 2a van de Archiefwet 1995.

Onderdeel B

Met dit onderdeel wordt geëxpliciteerd dat een verantwoordelijk overheidsorgaan de openbaarheid van overgebrachte documenten alsnog moet beperken, indien blijkt dat de documenten gegevens bevatten waarop één of meer van de (absolute) beperkingsgronden, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van toepassing zijn. Deze wijziging is nader toegelicht in paragraaf 2.4.7 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Onderdelen C en D

De onderdelen C en D regelen een grondslag die aan de archivaris de bevoegdheid geeft om informatie uit beperkt openbare documenten voor eenieder via internet ter raadpleging of gebruik beschikbaar te stellen, en om daarbij persoonsgegevens, bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken. De daarbij te volgen procedure is gelijk aan de procedure die door dit wetsvoorstel in de Archiefwet 1995 zou worden opgenomen.

Van belang is dat de grondslag in de Archiefwet 20.. spreekt van het beschikbaar stellen van *informatie* uit beperkt openbare documenten, terwijl in de Archiefwet 1995 van de beschikbaarstelling van archiefbescheiden wordt gesproken. Dit verschil laat zich verklaren door het feit dat de grondslag in de Archiefwet 20.. in het verlengde ligt van de – al in dat wetsvoorstel opgenomen – grondslag om informatie in andere vorm uit

beperkt openbare documenten te verstrekken (artikel 8.4 van de Archiefwet 20..). De mogelijkheid om informatie uit beperkt openbare documenten te verstrekken biedt de archivaris flexibiliteit: het artikel maakt mogelijk dat gehele afschriften van documenten online-beschikbaar worden gesteld, maar ook dat slechts delen of gelakte afschriften beschikbaar worden gesteld. Hoewel in de Archiefwet 1995 niet van het verstrekken van informatie wordt gesproken, is daar ook het beschikbaar stellen van gelakte afschriften mogelijk. Dit kan namelijk een passende maatregel zijn om te borgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad (zie nader paragraaf 2.4.6 van het algemene deel van deze memorie van toelichting).

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Eppo Bruins