

Vergaderjaar 2019–2020

35 106 (R2115)

Wijziging van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid in verband met enkele aanpassingen

Nr. 11

DERDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 20 februari 2020

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel I, onderdeel Aa (nieuw), wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ab

Na artikel 5a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5b

Gelet op artikel 9, tweede lid, onderdeel g, en artikel 10 van de Algemene verordening gegevensbescherming kan de raad, voor zo ver dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak, bedoeld in artikel 3 van deze wet, bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in de paragrafen 3.1 onderscheidenlijk 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming verwerken evenals nummers verwerken die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven op grond van artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

B

Artikel I, onderdeel L, komt te luiden:

L

Artikel 57 wordt gewijzigd als volgt:

1. Het eerste lid, onderdeel d, komt te luiden:

d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor opname in het rapport van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;

2. Na het eerste lid, onderdeel d, wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven op grond van artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

C

Na artikel II wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel IIA

Indien het bij geleidende brief van 5 juli 2012 aanhangig gemaakte voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid) (Kamerstukken 33 328) tot wet is of wordt verheven en artikel 5.1 van die wet in werking treedt of is getreden, wordt de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid gewijzigd als volgt:

A

Artikel 57 komt te luiden:

Artikel 57

1. De raad neemt door hem vergaarde informatie niet in het rapport op voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van het Koninkrijk zou kunnen schaden;
- c. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor opname van deze persoonsgegevens in het rapport of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
- d. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven op grond van artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

2. De raad neemt eveneens door hem vergaarde informatie niet in het rapport op voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van het Koninkrijk of de landen van het Koninkrijk met andere staten of met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van het Koninkrijk, van de publiekrechtelijke lichamen en bestuursorganen van de landen van het Koninkrijk, of van de in artikel 1a, onderdeel c en d, van de Wet openbaarheid van bestuur bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen van de landen van het Koninkrijk;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

- f. bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, alsmede andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
- g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
- i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen;
- j. indien geen sprake is van milieu-informatie, de onevenredige benadeling van een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid.

3. Het tweede lid, aanhef en onderdeel b, is van toepassing op het opnemen in het rapport van milieu-informatie, als bedoeld in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer, voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.

4. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

5. Het derde lid is niet van toepassing op milieu-informatie die op Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba betrekking heeft.

B

In artikel 59, vierde lid, wordt «het bepaalde krachtens artikel 12 van de Wet openbaarheid van bestuur» vervangen door «het bepaalde bij of krachtens artikel 8.6 van de Wet open overheid».

Toelichting

Onderdelen A en B

Met dit voorstel wordt verduidelijkt dat de raad bij de uitoefening van zijn wettelijke taak bijzondere categorieën van persoonsgegevens, persoonsgegevens van strafrechtelijke aard en nummers ter identificatie (zoals het burgerservicenummer) als bedoeld in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) kan (blijven) verwerken.

Op grond van artikel 3 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid heeft de raad, met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en de omvang van hun gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden. Om deze taak adequaat te kunnen uitoefenen, is het noodzakelijk dat de raad persoonsgegevens kan verwerken als bedoeld in artikel 1 van de UAVG, waaronder bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 3.1 van de UAVG en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.2 van de UAVG. Het is immers van zwaarwegend algemeen belang dat de raad over alle relevante informatie kan beschikken die nodig kan zijn bij het onderzoek naar voorvallen, de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en de omvang van hun gevolgen zijn zodat daaraan zo nodig aanbevelingen kunnen worden verbonden. Om dezelfde reden moet de raad ook nummers die ter identificatie dienen van personen, zoals het burgerservicenummer (BSN) kunnen verwerken. Op grond van artikel 46 van de UAVG wordt een nummer dat dient ter identificatie van een persoon en bij wet is voorgeschreven, bij de verwerking van persoonsgegevens slechts gebruikt ter uitvoering van de desbetreffende wet dan wel

voor doeleinden bij de wet of algemene maatregel van bestuur bepaald. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van de wettelijke taakuitoefening van de raad geschiedt op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel e, en derde lid, van de AVG.

Aangezien artikel 9, eerste lid, van de AVG een verbod behelst om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken waarvan op grond van artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG bij nationaal recht kan worden afgeweken, en ook op grond van artikel 10 van de AVG het verwerken van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen alleen mogelijk is onder toezicht van de overheid of indien dat is toegestaan bij Unierechtelijk of in nationaal recht, is het voorstel om aan de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid een nieuw artikel 5b toe te voegen waarin de uitzondering op de verwerkingsverboden bedoeld in artikel 9, eerste lid, en artikel 10 van de AVG expliciet is opgenomen. Dat de bedoeling van de wetgever van meet af aan is geweest dat de raad bijzondere categorieën van persoonsgegevens, persoonsgegevens van strafrechtelijke aard en nummers ter identificatie zou moeten kunnen verwerken, blijkt uit artikel 57, eerste lid, onderdeel d, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. Uit deze bepaling volgt dat de raad bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens kan vergaren. In onderdeel L van het onderhavige wetsvoorstel wordt deze bepaling geactualiseerd aan de AVG en de UAVG.

Om duidelijk te maken dat de raad de nummers ter identificatie van personen die bij wet zijn voorgeschreven mag verwerken die op grond van artikel 46 van de UAVG bij de verwerking van persoonsgegevens slechts gebruikt mogen worden ter uitvoering van de desbetreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet of algemene maatregel van bestuur bepaald, heeft het de voorkeur om een verwijzing naar artikel 46 van de UAVG in plaats van naar artikel 87 van de AVG op te nemen.

De passende en specifieke maatregelen en waarborgen die op grond van artikel 9, tweede lid, onderdeel g, en artikel 10 van de AVG tegelijkertijd met het creëren van een uitzondering op het verbod van artikel 9, eerste lid, alsmede artikel 10 van de AVG dienen te worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van betrokkene, zijn in deze wet onder meer gelegen in de geheimhoudingsplichten. Zo geldt op grond van artikel 72 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid een geheimhoudingsplicht voor een ieder die betrokken is bij de uitvoering van deze wet en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden. De geheimhoudingsplicht is met betrekking tot stukken nader geconcretiseerd in artikel 49 (voor degenen die op het voorval betrekking hebbende stukken kunnen inzien in aanloop naar een door de raad te houden zittingen in artikel 56, eerste lid, (voor degenen die het concept-rapport mogen inzien met het oog op het kunnen leveren van schriftelijk commentaar). Uit artikel 57, eerste lid, onderdeel d, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid vloeit voort dat de raad de door hem vergaarde informatie niet in het onderzoeksrapport opneemt voor zover dit bijzondere persoonsgegevens betreft, tenzij de verstreking kennelijk geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer. Naar aanleiding van het advies van de AP wordt de formulering van artikel 57, eerste lid, onderdeel d, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid duidelijkheidshalve in overeenstemming gebracht met de artikelen a en e, van de AVG. In het voorgestelde artikel B, onderdeel 2, wordt geregeld dat nummers die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven op grond van artikel 46 van de

Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming niet in het rapport worden opgenomen (zie ook de volgende paragraaf).

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat dit voorstel betrekking heeft op de taakuitoefening van de raad, en derhalve ook de werkzaamheden omvat van een ieder die onder verantwoordelijkheid van de raad meewerkt aan die taakuitoefening.

Onderdeel C

De artikelen 57 en 59 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid verwijzen naar de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). In de Eerste Kamer is een initiatiefvoorstel voor een Wet open overheid (hierna: Woo) aanhangig (Kamerstukken 33 328), waarvoor in de Tweede Kamer een novelle aanhangig is (Kamerstukken 35 112). Dit (gecombineerde) initiatiefvoorstel beoogt de Wob te vervangen. Het voorstel voorziet in aanpassingswetgeving, maar de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid is daarbij niet meegenomen, omdat deze wet een Rijkswet is. Ten behoeve van de mogelijke inwerkingtreding van genoemde initiatiefwet wordt thans voorzien in een samenloopbepaling.

Artikel 57 bevat de gronden om bepaalde informatie niet in rapporten van de Onderzoeksraad op te nemen. Deze gronden zijn ontleend aan artikel 10 van de Wob. Artikel 10 van de Wob wordt vervangen door artikel 5.1 van de Woo. In onderdeel A zijn de uitzonderingsgronden voor het opnemen van informatie in rapporten van de Onderzoeksraad in overeenstemming gebracht met de in de Woo opgenomen gronden. De wijzigingen komen overeen met de wijziging van vergelijkbare opsommingen van uitzonderingsgronden in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 en de Wet op de parlementaire enquête 2008.

In artikel 59 is bepaald dat voor afschriften van een rapport de kostenregeling uit de Wob van toepassing is. De regeling uit de Wob wordt vervangen door de regeling uit de Woo.

Advies Autoriteit Persoonsgegevens

Deze nota van wijziging is voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna AP)¹. De AP adviseert om het bestaande artikel 57 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid inzake de opname van gegevens in het onderzoeksrapport op twee punten tegen het licht te houden. In de eerste plaats adviseert de AP om in het voorgestelde artikel I, onderdeel L, van het onderhavige wetsvoorstel dat artikel 57 wijzigt, te schrappen dat bijzondere persoonsgegevens in het rapport kunnen worden opgenomen in het geval dit kennelijk geen inbreuk oplevert van de persoonlijke levenssfeer. Volgens de AP is niet goed voor te stellen wanneer verstrekking van bijzondere persoonsgegevens geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer. De AP geeft aan dat slechts ruimte is voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens zonder uitdrukkelijke toestemming van betrokkene als daarmee een zwaarwegend algemeen belang is gediend. De aanwezigheid daarvan is volgens de AP niet aannemelijk, omdat in de regel er wel sprake zal zijn van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en de bekendmaking van deze gegevens volgens de bestaande wettekst juist achterwege moet worden gelaten.

De regering merkt op dat artikel 57 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, dat betrekking heeft op de opname van gegevens in het rapport dat openbaar wordt gemaakt, is ontleend aan de regeling inzake de openbaarmaking van overheidsinformatie op grond van artikel 10 van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Voor de toepassing en uitleg van artikel 57 wordt aangesloten bij de toepassing en uitleg van artikel 10 van de Wob. Artikel 57 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en de Wob geven invulling aan artikel 86 van de AVG. Artikel 86 van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens in officiële documenten die voor de uitvoering van een taak van algemeen belang in het bezit zijn van een overheidsinstantie, een overheidsorgaan of een particulier orgaan, door de instantie of het orgaan in kwestie mogen worden bekendgemaakt in overeenstemming met het Unierecht of het lidstatelijk recht dat op de overheidsinstantie of het orgaan van toepassing is, teneinde het recht van toegang van het publiek tot officiële documenten in overeenstemming te brengen met het recht op bescherming van persoonsgegevens uit hoofde van deze verordening.

Artikel 57, eerste lid, onderdeel d, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, waarop het eerste adviesonderdeel van de AP betrekking heeft, is gelijklopend aan de grond voor absolute weigering van openbaarmaking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens in artikel 10, eerste lid, onderdeel d, van de Wob. Deze weigeringsgrond is absoluut: van een afweging van belangen is hierbij geen sprake. Ook bij de toepassing van artikel 57, eerste lid, onderdeel d, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid is er geen sprake van een afweging.

Voor de toepassing van artikel 57, eerste lid, onderdeel d, is louter van belang of opname in het rapport kennelijk geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer. Volgens de parlementaire geschiedenis van artikel 10 van de Wob kunnen bijzondere persoonsgegevens slechts op grond van artikel 10, eerste lid, onderdeel d, worden verstrekt wanneer ondubbelzinnig vaststaat dat verstrekking geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer. Wanneer er ook maar geringe aanleiding bestaat om aan te nemen dat er sprake is van een inbreuk, worden de desbetreffende gegevens niet verstrekt. Uit de parlementaire geschiedenis van artikel 10 van de Wob blijkt dat daarvan sprake is wanneer betrokkene toestemming heeft verleend, betrokkene geen bezwaar heeft tegen verstrekking of wanneer uit zijn gedrag onmiskenbaar blijkt dat hij daartegen geen bezwaar zal hebben of betrokkene de informatie zelf al openbaar heeft gemaakt.² Artikel 10, eerste lid, onderdeel d, van de Wob en artikel 57, eerste lid, onderdeel d, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid komen daarmee overeen met de uitzonderingsgronden voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in artikel 9, tweede lid, onderdelen a en e, van de AVG. Naar aanleiding van het advies van de AP wordt de formulering van artikel 57, eerste lid, onderdeel d, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid duidelijkheidshalve in overeenstemming gebracht met artikel 9, tweede lid, onderdelen a en e, van de AVG. Daarmee is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Tevens wordt naar aanleiding van het advies in het voorgestelde artikel B, onderdeel 2, een nieuw onderdeel e toegevoegd aan artikel 57, eerste lid, dat ertoe strekt dat identificatienummers, zoals het burgerservicenummer, niet in het rapport wordt opgenomen. Ingevolge de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer worden dergelijke identificatienummers niet openbaar gemaakt, ook niet met toestemming van betrokkene. Een aanpassing van artikel 10, eerste lid, onderdeel d, van de Wob, van dezelfde strekking zal worden voorbereid. In de tevens opgenomen samenloopbepaling met de Woo is deze wijziging wel vast doorgevoerd.

In de tweede plaats adviseert de AP ter zake van artikel 57, tweede lid, onderdeel e, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, uiteen te zetten welke categorie of categorieën gewone persoonsgegevens van

² Kamerstukken II, 2000/01, 26 410, nr. B, nr. 3 en nr. 7.

degenen die niet zijn betrokken bij ongeval of incident in de rapporten worden opgenomen en de noodzaak hiervan te motiveren.

Ook hierbij merkt de regering op dat artikel 57, tweede lid, onderdeel e, is ontleend aan artikel 10, tweede lid, onderdeel e, van de Wob. Gelet op artikel 6, eerste lid, onderdeel e, en het tweede lid, van de AVG zal de Onderzoeksraad bij de uitoefening van zijn wettelijke taak, het opstellen van rapport daarbij inbegrepen, telkens de afweging moeten maken of de verwerking in een concreet geval noodzakelijk is en aan de rechtmatigheidseisen van de AVG voldoet. Ook aan artikel 10, eerste lid, onderdeel e, van de Wob ligt ten grondslag dat de afweging in een concreet geval is voorbehouden aan het bestuursorgaan dat over de verstrekking beslist.

Voor de specifieke vorm van verwerking, namelijk opname van persoonsgegevens in het rapport, concretiseert artikel 57, tweede lid, onderdeel d, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid deze afweging waar het gaat om opname in het rapport van informatie waarbij het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het geding kan zijn. Wanneer daarvan sprake is, is mede vanwege de onvoorspelbaarheid van voorvallen en de omstandigheden waarin zich die voordoen, niet op voorhand vast te stellen. De wetgever heeft over de naam, het adres en andere identificatiegegevens van gelijksoortige aard ten aanzien van personen die zijn betrokken bij een ongeval of incident al bepaald dat deze gegevens niet in het rapport worden opgenomen (artikel 55, derde lid). Gelet op het voorgaande, is de regering van mening dat het niet noodzakelijk is om de verwerking van niet-bijzondere persoonsgegevens over niet-betrokkenen verder te reguleren, omdat artikel 57, tweede lid, onderdeel e, in overeenstemming is met de artikelen 86 en 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG, waarbij de afweging of de verwerking in een concreet geval noodzakelijk is voor de uitoefening van de wettelijke taak – in aansluiting op de systematiek van de Wob – bij de verwerkingsverantwoordelijke is neergelegd. De afweging in een concreet geval zal telkens moeten beantwoorden aan de rechtmatigheidseisen van de AVG.

De AP geeft voorts in overweging de met advisering over bescherming van persoonsgegevens belaste autoriteiten in Caribisch Nederland en in de andere landen van het Koninkrijk te betrekken. Deze nota van wijziging geeft uitvoering aan een verplichting uit de AVG. De AVG is niet van toepassing in Caribisch Nederland en de andere landen van het Koninkrijk. Voor zover de Onderzoeksraad onderzoek doet in Caribisch Nederland is de Wet bescherming persoonsgegevens BES daarop van toepassing. Voor zover de Onderzoeksraad op verzoek van de respectievelijke regeringen van Aruba, Curaçao of Sint Maarten onderzoek doet, zijn de aldaar geldende regels inzake persoonsgegevensbescherming van toepassing.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus