

No. W05.25.00278/I

's-Gravenhage, 12 november 2025

Bij Kabinetsmissive van 23 september 2025, no.2025002118, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming, met memorie van toelichting.

Samenvatting

Aanleiding

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is de discussie over het openstellen van het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging. Dit archief bevat zo'n 485.000 dossiers van personen die na de Tweede Wereldoorlog zijn onderzocht op collaboratie met de Duitse bezetter. Het Nationaal Archief wilde dit archief na digitalisering via internet voor iedereen toegankelijk maken. Dit leidde tot kritiek en een formele waarschuwing van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

De meeste personen die zijn onderzocht in het kader van de bijzondere rechtspleging zijn inmiddels overleden. De regels ter bescherming van persoonsgegevens gelden weliswaar niet voor deze overledenen maar wel voor nog levende onderzochte personen en voor andere nog levende personen die ook in de dossiers genoemd worden, zoals familieleden, slachtoffers of getuigen. Ook kunnen de gegevens nabestaanden van onderzochte personen en van slachtoffers raken. Het helemaal online openstellen van het archief zou volgens de AP verder gaan dan noodzakelijk is.

Inhoud van het wetsvoorstel

Om aan deze kritiek tegemoet te komen, wil de regering met het wetsvoorstel een wettelijke grondslag creëren voor de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens bij onderzoek in beperkt openbare archieven. Bijzondere persoonsgegevens gaan bijvoorbeeld over iemands politieke of levensbeschouwelijke overtuiging. Deze gegevens kunnen nu nog alleen worden verwerkt voor onderzoek dat een algemeen belang dient. Het voorstel regelt dat dit nu ook kan als de verzoeker een persoonlijk belang heeft. Daarnaast bepaalt het voorstel dat de minister kan besluiten dat een beperkt openbaar archief dat mogelijk bijzondere of strafrechtelijke gegevens bevat, onder voorwaarden via internet beschikbaar wordt gesteld. Dan is dit archief voor iedereen in te zien.

Archieven vervullen een belangrijke functie als 'geheugen van de overheid' waardoor verantwoording kan worden afgelegd. Openbaarheid is ook van belang voor kennisoverdracht en educatie, en voor onderzoek door historici, journalisten of burgers. Tegelijk is het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van belang. De wetgever kan dat grondrecht beperken en heeft een bijzondere verantwoordelijkheid om te beoordelen of deze beperking voldoet aan de eisen die de grondwet en het Europese recht daaraan stelt.

Algemeen oordeel

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de regering in het wetsvoorstel een evenwichtige en zorgvuldige afweging maakt van de grondrechten,

AAN DE KONING

waarden en belangen die hier in het geding zijn. In het bijzonder motiveert zij op toereikende wijze waarom zij de beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens hier proportioneel acht en hoe zij met het oog daarop het wetsvoorstel nader heeft vormgegeven. In het wetsvoorstel wordt daarmee een goede balans getroffen die, gegeven de constitutionele randvoorwaarden, past binnen de ruimte die de wetgever heeft.

Reikwijdte van het wetsvoorstel

Wel maakt de Afdeling een opmerking over de reikwijdte van de mogelijkheid om beperkt openbare archieven online open te stellen. Hoewel de regering het voornemen heeft dat slechts in uitzonderlijke gevallen toe te staan, ontbreekt deze inkadering in de wet zelf. De Afdeling adviseert daarom de reikwijdte in de wet te beperken tot de voorbeelden die ook in de Algemene verordening gegevensbescherming worden genoemd en waarnaar de regering expliciet verwijst. Deze voorbeelden gaan onder andere over oorlog, genocide en misdaden tegen de menselijkheid, waaronder de Holocaust. Daarnaast adviseert zij om het tijdsverloop in de wet vast te leggen als criterium in de belangenafweging die de minister moet maken als hij besluit om een beperkt openbaar archief online te publiceren.

In de wet vastleggen

Tot slot maakt de Afdeling in het advies nog enkele opmerkingen met het oog op het primaat van de wetgever. Deze gaan allereerst over het wettelijk vastleggen van passende waarborgen en maatregelen om de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen te beschermen. Verder geeft de Afdeling in overweging om criteria in de wet op te nemen waar de archivaris rekening mee moet houden bij een verzoek om archiefbescheiden beschikbaar te stellen die bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

Advies

1. Inleiding

a. *Aanleiding*

De aanleiding voor het voorstel is de discussie over het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR). Voor het CABR geldt dat de termijn voor de beperking van de openbaarheid in 2025 is verstreken.¹ Het voornemen van de regering was daarom om het CABR te digitaliseren en via internet beschikbaar te stellen. Het CABR bevat de dossiers van de 425.000 personen die in het kader van de bijzondere rechtspleging na de Tweede Wereldoorlog zijn onderzocht op samenwerking met de Duitse bezetter.

¹ Het uitgangspunt van de Archiefwet is dat archieven openbaar zijn. Er kunnen beperkingen aan de openbaarheid worden gesteld, onder meer met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Deze beperkingen gelden voor een bepaalde termijn. In beginsel geldt een termijn van 75 jaar (artikel 15, vierde lid, Archiefwet 1995). In de Archiefwet 20.. is gezien de stijgende levensverwachting een beperkingstermijn van maximaal 110 jaar opgenomen (artikel 7.4, tweede lid, Archiefwet 20.. zoals nu bij de Eerste Kamer aanhangig (Kamerstukken I 2024/25, 35968, A)).

Het CABR geeft inzicht in een voor de samenleving moeilijke periode van terechtstelling en genoegdoening. Het gaat nadrukkelijk niet om een dadersarchief: een groot deel van de dossiers is niet voltooid of werd afgedaan zonder dat iemand voor een rechter kwam.²

De dossiers in het CABR bevatten een veelheid aan informatie. Het kan bijvoorbeeld gaan om juridische documentatie, zoals rechterlijke uitspraken en processen-verbaal, maar ook getuigenverklaringen en persoonlijke stukken zoals foto's en brieven. De dossiers bevatten ook veel informatie over slachtoffers. Door al deze informatie uit het CABR te digitaliseren, wordt enerzijds voorkomen dat informatie verloren gaat doordat het papieren archief letterlijk versnipperd. Anderzijds betekent digitalisering dat het archief beter doorzoekbaar wordt. Hierdoor is het niet alleen mogelijk toegang te krijgen tot het archief via de naam van de onderzochte persoon, maar ook door *full text* te zoeken op allerlei termen. Bijvoorbeeld op namen van slachtoffers of plaatsnamen die voorkomen in de dossiers.

Het voornemen om de dossiers stapsgewijs via internet te publiceren, stuitte op bezwaren van de AP.³ Als toezichthouder bracht de AP een formele waarschuwing uit. Kern van de bezwaren is dat de AP het online *full text* digitaal doorzoekbaar maken en aan eenieder beschikbaar stellen onrechtmatig acht, omdat dit verder gaat dan noodzakelijk. De AP wees daarbij specifiek op de bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens die in het CABR zijn opgenomen. Zij merkte daarbij op dat de wetgever wel een wettelijke grondslag zou kunnen creëren, met inachtneming van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Voor het CABR zijn de beperkingen aan de openbaarheid tot 1 januari 2026 verlengd.⁴ Wel is er inmiddels een tijdelijke voorziening voor het CABR: op de studiezaal van het Nationaal Archief is een aantal plekken beschikbaar voor het digitaal raadplegen van het CABR voor zover dat al is gedigitaliseerd.⁵ Dossiers van onderzochte personen van wie niet zeker is of ze zijn overleden, worden in de tijdelijke voorziening niet getoond. Daarnaast gelden meer waarborgen. Zo kan een bezoeker van het archief melden als hij op stukken stuit die in zijn beleving niet getoond zouden mogen worden. Bij ethische bezwaren kan een verzoek tot niet tonen worden voorgelegd aan een onafhankelijke adviescommissie.⁶

² In totaal bevat het CABR ongeveer 485.000 zaken verdeeld over 425.000 onderzochte personen. Daarvan kwamen 66.000 zaken voor de rechter. In ongeveer 90.000 andere zaken werd de onderzochte persoon wel bestraft door de procureur-fiscaal, zonder rechterlijke tussenkomst. De overige 329.000 zaken zijn onvoltooid (71.000) of geseponeerd (228.000) en bij 30.000 zaken volgde een onvoorwaardelijke buitenvervolginstelling. Zie uitgebreider www.oorlogvoorderechter.nl.

³ Autoriteit Persoonsgegevens, Formele waarschuwing CABR, 26 november 2024. Zie ook de reactie van de minister van OCW van 6 december 2024 in Kamerstukken II 2024/25, 20454, nr. 208.

⁴ Besluit beperkingen openbaarheid archiefbescheiden Ministerie van Justitie: Centraal [...] Rechtspleging (CABR), 1945-1952 (1983) (2.09.09).

⁵ Op moment van schrijven is ongeveer een derde gedigitaliseerd. Ook kunnen papieren dossiers op verzoek worden ingezien.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 20454, nr. 211.

Naar aanleiding van de waarschuwing van de AP – en het maatschappelijk debat dat daarop volgde – is een wetgevingstraject gestart dat uitmondt in voorliggend wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zoals dat voorlag bij de internetconsultatie was anders van aard, en liet veel over aan de archivaris zelf. De AP heeft daarover in haar wetgevingsadvies kritisch geadviseerd en in dat verband gewaarschuwd voor de onverbindendheid van onderdelen van het wetsvoorstel wegens strijd met hoger recht.⁷ Het voorstel is in reactie hierop substantieel aangepast (zie hierna punt 1b). De minister van OCW heeft mede tegen die achtergrond aan de Afdeling verzocht bijzondere aandacht te besteden aan de verhouding van dit wetsvoorstel tot hoger recht, in het bijzonder de AVG.

b. *Inhoud wetsvoorstel*

In de Uitvoeringswet AVG (UAVG) is een algemene uitzondering opgenomen op het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van wetenschappelijk, historisch of statistisch onderzoek. Daarvoor is vereist dat het onderzoek een algemeen belang dient.⁸ De voorliggende wijziging van de Archiefwet vult deze regeling aan en verruimt daarmee de mogelijkheden om toegang te geven tot overheidsarchieven die persoonsgegevens bevatten. Het voorstel regelt deze wijzigingen zowel voor de Archiefwet 1995 als voor de Archiefwet 20.. die momenteel voorligt bij de Eerste Kamer. Het verdient hierbij aantekening dat het voorstel een bredere reikwijdte kent dan alleen het CABR: zo nodig kunnen de verruimingen van het wetsvoorstel ook voor andere overheidsarchieven worden toegepast. Door de wijzigingen in de Archiefwet op te nemen, en niet in de UAVG, zien de wijzigingen niet op andere, private, archieven.

Het voorstel steunt op twee hoofdpijlers. In de eerste pijler regelt het voorstel dat bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens kunnen worden verwerkt voor het beschikbaar stellen en raadplegen van beperkt openbare archieven als de verzoeker een *persoonlijk belang* heeft.⁹ Dit belang moet zwaarder wegen dan de belangen die nopen tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook moeten passende waarborgen worden getroffen. Overigens is het op dit moment al mogelijk op grond van een persoonlijk belang inzage te verkrijgen, bijvoorbeeld met betrekking tot adoptiedossiers. Met dit wetsvoorstel wordt voor deze praktijk een specifieke grondslag gecreëerd.

In de tweede pijler regelt het wetsvoorstel dat beperkt openbare archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten via internet beschikbaar kunnen worden gesteld.¹⁰ Hierbij dienen ook passende waarborgen te worden getroffen. Deze wettelijke regeling werkt getrapd door:

- Bij algemene maatregel van bestuur (amvb) wordt de categorie van archiefbescheiden aangewezen die voor het ter beschikking stellen via internet in aanmerking komen (bijvoorbeeld de categorie oorlogsarchieven).

⁷ Brief van de minister van OCW van 22 september 2025, kenmerk WJZ/54362054 (ID27266).

⁸ Artikel 24 UAVG.

⁹ Voorgesteld artikel 2a, tweede lid, sub a Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 1.2, derde lid, Archiefwet 20..

¹⁰ Voorgesteld artikel 2a, tweede lid, sub b, en 17a Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 1.2, derde lid, sub b en 8.4a Archiefwet 20..

- De minister kan vervolgens in een ministerieel besluit het specifieke archief aanwijzen dat daadwerkelijk via internet ter beschikking wordt gesteld (bijvoorbeeld het CABR).
- Daarna is het aan de archivaris bij wie het beheer berust om het archief daadwerkelijk toegankelijk te maken. De beheerder treft daarbij passende maatregelen ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer.

Daarnaast bevat het voorstel nog een aantal andere wijzigingen. Eén daarvan is de mogelijkheid voor de archivaris om openbare archieven op internet te publiceren. Dit is al staande praktijk, maar een expliciete wettelijke grondslag ontbrak.¹¹ De zorgdrager wordt verplicht om archieven alsnog te beperken als blijkt dat er in de stukken bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens of identificatienummers voorkomen.¹²

2. Constitutioneel kader

In het wetsvoorstel zijn verschillende in de Grondwet, verdragen en wetgeving vastgelegde grondrechten en publieke waarden aan de orde die in onderlinge samenhang moeten worden afgewogen. Kort samengevat betreft het de plicht tot het betrachten van openbaarheid van overheidsinformatie en daarmee samenhangende waarden en beginselen en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens.

a. *Openbaarheid van overheidsinformatie*

Het recht op toegang tot overheidsinformatie is vastgelegd in verdragen waar Nederland bij is aangesloten.¹³ Dit recht is onlosmakelijk onderdeel van de vrijheid om informatie te ontvangen en te verstrekken.¹⁴ Het heeft daarom, zoals de toelichting ook markeert, een sterke wisselwerking met de grondwettelijk verankerde vrijheid van meningsuiting.¹⁵

Nauw verbonden hiermee is de grondwettelijke bepaling dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht.¹⁶ Deze is nader uitgewerkt in onder meer de Wet open overheid en de Archiefwet 1995. Het uitgangspunt in archiefwetgeving is daarom dat archieven openbaar zijn. Met openbaarheid zijn ook de publieke belangen van verantwoording en cultureel erfgoed verbonden.¹⁷ Zoals de

¹¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.1.

¹² Voorgesteld artikel 17, vijfde lid, en artikel 15, tweede lid Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 7.5 Archiefwet 20... . In het geval van rijksarchieven zoals het CABR is de minister van OCW de zorgdrager. De zorgdrager kan met het voorstel na overdracht archiefbescheiden alsnog beperken als blijkt dat daarin 'gewone' persoonsgegevens voorkomen. Zie voorgesteld artikel 15, tweede lid Archiefwet 1995. Dit is een reparatie van de Archiefwet 1995 en wordt al wel zo geregeld in de Archiefwet 20... in artikel 7.5 (Kamerstukken I 2024/25, 35968, A).

¹³ Artikel 11 EU-Handvest, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR.

¹⁴ Zie de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 8 november 2016, nr. 18030/11, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011 (Magyar Helsinki Bizottság / Hongarije).

¹⁵ Artikel 7 van de Grondwet. Zie ook de toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.1.

¹⁶ Artikel 110 van de Grondwet.

¹⁷ Zie in dit verband het in de Grondwet vastgelegde sociale recht op culturele ontplooiing waarvoor de overheid de voorwaarden moet scheppen (artikel 22, derde lid van de Grondwet) en artikel 15 van het IVESCR. Hier is eveneens sprake van een wisselwerking met de vrijheid van meningsuiting.

toelichting bij de Archiefwet 20.. vermeldt, vormen archieven het nationaal, regionaal of lokaal geheugen van de overheid die niet alleen door onderzoekers maar ook door particulieren benut kunnen worden.¹⁸

Het behoud van, en de toegang tot, overheidsarchieven is ook belangrijk voor de democratie in het algemeen. Zonder ordentelijke archieven kan de overheid geen verantwoording afleggen over haar handelen en over de wijze waarop ‘de overheid zich in politieke en bestuurlijke zin heeft beziggehouden met de samenleving’.¹⁹ Goed geordende en toegankelijke overheidsarchieven zijn daarom onmisbaar binnen de democratische rechtsstaat.²⁰ De belangen van verantwoording en cultureel erfgoed kunnen elkaar versterken: door het geheugen te benutten wordt een breder begrip van de samenleving en van het overheidshandelen verkregen.²¹

Zoals de toelichting vermeldt, is er dan ook een sterke relatie tussen het recht op toegang tot (overheids)archieven en andere grond- en mensenrechten, bijvoorbeeld in situaties van zogenoemde *transitional justice*, waar het gaat om de verwerking van maatschappelijk gezien traumatische gebeurtenissen. In het licht van de aanleiding voor dit voorstel bevordert een ordentelijke en toegankelijke archivering onderzoek naar, kennisoverdracht en educatie over de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust.²² Dit blijft, ook tachtig jaar na dato, maatschappelijk nuttig en noodzakelijk. Het uitgangspunt van openbaarheid en brede toegankelijkheid zodat burgers kennis kunnen nemen van archieven is daarom van groot gewicht.

b. *Bescherming van de persoonlijke levenssfeer*

Bij archivering dient ook het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in acht te worden genomen. In het bijzonder gaat het daarbij om de bescherming van persoonsgegevens. Zeker als de persoonsgegevens gevoelig van aard zijn (hetgeen met name het geval is bij bijzondere en strafrechtelijke gegevens) is de bescherming daarvan van belang. Er kunnen tegen die achtergrond beperkingen aan de openbaarheid van archieven worden gesteld, onder meer met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Ook dit recht is vastgelegd in de Grondwet, het EU-Handvest en het EVRM.²³

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is echter niet absoluut; de wetgever kan daaraan beperkingen stellen. In dit licht schrijft de Grondwet voor dat de wetgever een belangenafweging moet maken, waarbij beperkingen van het grondrecht moeten worden voorzien van een specifieke wettelijke grondslag. Het is in dat kader primair aan de formele wetgever – regering en parlement samen – om te beoordelen of de beperking van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer binnen de grenzen

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35968, nr. 3, p. 18.

¹⁹ Kamerstukken II 1992/93, 22866, nr. 3, p. 4.

²⁰ Zie ook eerder het advies van de Afdeling advisering van 17 maart 2021 (W05.20.0465), over de Archiefwet 2021, punt 1.

²¹ Vergelijk Raad van Europa, Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to Member states on a European policy on access to archives, 13 juli 2000.

²² De toelichting vermeldt dat dit aansluit bij het Nationaal Plan Versterking Holocausteducatie en de Nationale Strategie Bestrijding Antisemitisme 2024-2030 (Kamerstukken II 2024/25, 30950, nr. 429).

²³ Artikel 10 van de Grondwet, artikel 7 en 8 EU-Handvest, artikel 8 EVRM.

van de Grondwet blijft. Daarbij dient de wetgever aan te sluiten bij de materiële criteria van noodzakelijkheid en proportionaliteit, die ook voortvloeien uit het EVRM en het EU-Handvest.

Dat het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet absoluut is, volgt ook uit de AVG. Zo kent de AVG een aantal uitzonderingen voor gegevensverwerking ten behoeve van archivering. Er is onder meer bepaald dat bijzondere persoonsgegevens verwerkt kunnen worden voor archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk, historisch en statistisch onderzoek.²⁴ Strafrechtelijke persoonsgegevens kunnen daarnaast alleen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of als dit is toegestaan in nationale wetgeving.²⁵ In het kader van archivering en onderzoek kunnen de rechten van betrokkenen ook worden beperkt.²⁶ Wel is in deze gevallen van belang dat passende waarborgen worden getroffen.²⁷

De AVG wijst in dit verband ook op het verder verwerken van persoonsgegevens voor archiveringsdoeleinden, bijvoorbeeld met het oog op 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.²⁸ Verder overweegt de AVG dat onderzoek voor genealogische doeleinden en historisch onderzoek vallen onder gegevensverwerking met het doel van historisch onderzoek.²⁹

In de context van archivering is van bijzonder belang de vraag in hoeverre de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ook geldt voor overleden personen. De AVG, die een algemene regeling bevat ter bescherming van persoonsgegevens, is niet van toepassing op overledenen. Dit wordt in de overwegingen bij de AVG expliciet benadrukt met het oog op archivering en historisch onderzoek.³⁰ Wel kan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het geding zijn in verband met de relaties met anderen, zoals familieleden (nabestaanden), vrienden of andere derden. Voor zover het in het archief om persoonsgegevens gaat die op deze personen betrekking hebben, waaronder ook bijzondere of strafrechtelijke gegevens,³¹ is de AVG wel van toepassing.

²⁴ Artikel 9, tweede lid, sub j, AVG.

²⁵ Artikel 10 AVG.

²⁶ Artikel 9, tweede lid, sub j, artikel 10 en artikel 89 AVG. Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 34851, nr. 3 (memorie van toelichting bij de UAVG), p. 51, 126-128.

²⁷ Artikel 89 AVG. Vgl. ook artikel 10 AVG.

²⁸ Overweging 158 AVG.

²⁹ Artikel 160 AVG.

³⁰ Overweging 158 en 160 AVG. Ook in overweging 27 AVG wordt genoemd dat de verordening niet van toepassing is op de persoonsgegevens van overleden personen. Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 34851, nr. 3 (memorie van toelichting bij de UAVG), p. 81. Zie verder C. Wiese Swanberg, 'Article 89. Safeguards and derogations relating to processing for archiving purposes in the public interest, scientific or historical research purposes or statistical purposes' en L. Tosoni & L.A. Bygrave, 'Article 4. Definitions', in: C. Kuner e.a. (red.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford 2020: OUP, p. 1247-1248 en 112.

³¹ Bijzondere persoonsgegevens betreffen bijvoorbeeld politieke, religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging.

In relatie tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in brede zin is het, in het bijzonder als het gaat om het CABR, van belang te onderkennen dat degenen van wie de belangen op het spel staan een brede en heterogene groep is. Het gaat hier om nazaten van onderzochte personen, van oorlogsslachtoffers en van anderen zoals getuigen. Binnen deze groep leven uiteenlopende belangen en opvattingen. In sommige gevallen zijn deze belangen gediend met het bevorderen van openbaarheid, in andere gevallen is dat, bijvoorbeeld in verband met het voorkomen van stigmatisering, juist niet het geval. Bij de besluitvorming over het via internet beschikbaar stellen van archiefbescheiden moeten deze verschillende belangen en perspectieven worden meegewogen.

3. Algemene appreciatie

De regering maakt de keuze om de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens niet te beperken tot onderzoeken met een *algemeen* belang zoals wetenschappelijk, historisch of journalistiek onderzoek. Dergelijke gegevens moeten volgens de regering ook kunnen worden verwerkt voor onderzoeken met een *persoonlijk* belang, bijvoorbeeld voor genealogisch onderzoek.³² De hiervoor geschetste functie van archivering als geheugen van de overheid (en de samenleving) maakt het mogelijk verantwoording af te leggen en informatie te gebruiken voor educatieve doeleinden. Zo wordt een beter begrip verkregen van de samenleving en van historische gebeurtenissen en ontwikkelingen. Gelet hierop hebben ook onderzoeken met een persoonlijk belang gewicht, en vormen zij in feite een concretisering van het algemene belang. In die zin liggen het algemeen en persoonlijk belang in elkaars verlengde.

Het tot nog toe meest besproken onderdeel van het wetsvoorstel betreft het digitaal online beschikbaar stellen van archiefbescheiden. De regering stelt daarbij een getrappt stelsel voor. Door dit stelsel, de passende waarborgen en de wettelijk ingekaderde belangenafwegingen zal een archief slechts in bijzondere gevallen via internet beschikbaar worden gesteld. Aanwijzing van archieven die in aanmerking komen voor online raadpleging slechts aan de orde zal zijn bij specifieke, ingrijpende gebeurtenissen, zoals bij het CABR.

Daarnaast is volgens de regering het tijdsverloop van belang omdat op deze manier slechts een gering aantal onderzochte personen nog in leven zal zijn.³³ Van belang is bovendien dat eenieder de geschiedenis onder ogen kan zien die, voor wat betreft de Tweede Wereldoorlog, tot op heden doorwerkt in het maatschappelijk debat en in de levens van mensen. Aldus kan een breder begrip worden verkregen van de geschiedenis en hoe daar in het heden mee wordt omgegaan.³⁴

³² Vergelijk overweging 160 van de AVG.

³³ Zie in dit verband ook het antwoord van de minister op Kamervragen over de archieven over de Nederlandse oorlogshandelingen in Indonesië, in: Kamerstukken I 2024/25, 35925 VI, AR, p. 3. Zie ook Eiffel, Onderzoek CABR: Een onderzoek naar de toegankelijkheid van het Centraal archief bijzondere rechtspleging vanuit een juridisch perspectief, 16 februari 2022.

³⁴ Vergelijk H. Piersma, In de ban van het verhaal. Over het belang van wat we niet weten in de geschiedschrijving (oratie), Amsterdam: UvA 11 september 2025.

Een belangrijke vraag is aan wie een aangewezen archief online ter beschikking moet worden gesteld. Op dit punt adviseert de AP de toegang te beperken tot in de wetgeving op te nemen groepen belanghebbenden. In dit verband noemt zij nabestaanden, andere individuen met persoonlijke belangen, leerlingen / jongeren, onderwijsinstellingen en musea.³⁵

De regering neemt dit advies niet over.³⁶ Zij wijst ten eerste op de brede groep aan belanghebbenden die ook naar het oordeel van de AP toegang zouden moeten hebben. Dit laat juist zien dat er een brede behoefte leeft in de samenleving aan toegang tot het CABR.³⁷ Daarnaast is er het juridische en praktische probleem dat moeilijk te bepalen en te controleren is wie dan wel en niet tot een groep belanghebbenden mag worden gerekend. Als hiertoe zou worden overgegaan, zou dat volgens de regering ook kunnen betekenen dat verzoekers zich zouden moeten identificeren, wat voor bepaalde groepen ook diep kan ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer en een drempel kan betekenen om toegang te verzoeken. Bovendien meent de regering dat een zwaarwegend algemeen belang het bij specifieke archieven wel degelijk noodzakelijk kan maken dat zij voor iedereen toegankelijk worden.³⁸ De regering wijst in dit verband op de functie voor onderzoek, kennisoverdracht en educatie van archieven die betrekking hebben op gebeurtenissen met een grote maatschappelijke impact.³⁹

De Afdeling merkt op dat de regering in het wetsvoorstel een evenwichtige en zorgvuldige afweging heeft gemaakt. De regering gaat in de toelichting uitgebreid in op de relevante grondrechten en publieke waarden die in het geding zijn en hoe deze zich in het kader van het wetsvoorstel tot elkaar verhouden. In het bijzonder motiveert zij op toereikende wijze waarom zij de beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens hier proportioneel acht en hoe zij met het oog daarop het wetsvoorstel nader heeft vormgegeven. Daarbij zijn het getrapte stelsel van afweging, de voorwaarden en criteria die gelden voor de afweging en de passende maatregelen die met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten worden getroffen, van belang. Gelet op dit alles past de gemaakte afweging binnen de ruimte die de wetgever, gegeven het hiervoor geschetste constitutionele kader, heeft.⁴⁰

Onverminderd deze algemene appreciatie, maakt de Afdeling de volgende opmerkingen bij het wetsvoorstel.

³⁵ AP, Wetgevingstoets concept voor Wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming, 14 mei 2025, p. 4 en 5.

³⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 8.2.

³⁷ Zoals hiervoor in punt 2b beschreven, gaat het met betrekking tot het CABR om een brede en heterogene groep nazaten. Ook de groep 'onderzochte personen' is niet homogeen: het archief bevat ook dossiers van oorlogsslachtoffers die onderzocht zijn (zie uitgebreid www.oorlogvoorderechter.nl). Zoals in punt 1b al is onderstreept, is het CABR dan ook geen dadersarchief.

³⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 8.2.

³⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.1.1.

⁴⁰ Zie de vraag in punt 1a die door de minister van OCW aan de Afdeling is gesteld in de voordracht van het wetsvoorstel.

4. Reikwijdte online terbeschikkingstelling

Het wetsvoorstel creëert een grondslag om beperkt openbare archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten via internet voor eenieder beschikbaar te stellen (de tweede pijler). De regering heeft ervoor gekozen om niet alleen een wettelijke regeling te treffen voor openstelling van het CABR maar mogelijk ook andere archieven onder dit wetsvoorstel te laten vallen. Afgaande op het opschrift van het wetsvoorstel, dat verwijst naar overweging 158 van de AVG, gaat het de regering specifiek om archivering in verband met zeer ernstige gebeurtenissen zoals genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid, met name de Holocaust, en totalitaire regimes. Afgaande op de toelichting sluit de regering echter aan bij de bredere criteria die gelden voor zogeheten 'hotspots'.⁴¹

Een hotspot is een gebeurtenis of kwestie die leidt tot een opvallende of intensieve interactie tussen overheid en burgers of tussen burgers onderling.⁴² Het gaat dan om gebeurtenissen, zoals de toelichting aangeeft, die tot veel maatschappelijke beroering hebben geleid, principiële tegenstellingen tussen burgers hebben blootgelegd of veroorzaakt, of die tot een (intensief, publiek) debat over het functioneren van de overheid of politiek verantwoordelijken hebben geleid.⁴³ De reikwijdte van het voorstel is blijkens de toelichting dus significant breder dan het opschrift bij het wetsvoorstel doet vermoeden. Daarmee ontstaat een discrepantie tussen het uitvoeren van overweging 158 van de AVG en de daar genoemde, specifieke voorbeelden enerzijds en de ruimere reikwijdte die wordt aangehouden in de toelichting anderzijds. Het wetsvoorstel zelf bevat geen criteria voor het aanwijzen van categorieën archieven die in aanmerking komen voor online beschikbaarstelling en kadert de reikwijdte dus niet in.

De Afdeling merkt op dat het van belang is dat helderheid wordt geboden over de precieze reikwijdte van het wetsvoorstel en dat de genoemde discrepantie wordt weggenomen. In dat verband ligt het in de rede om in het wetsvoorstel de criteria op te nemen voor de categorieën archieven die in aanmerking komen voor dit wettelijke regime. Volgens de regering kan aanwijzing van categorieën alleen bij archieven over specifieke, ingrijpende gebeurtenissen aan de orde zijn, zoals bij het CABR het geval is.⁴⁴ Het moet bovendien gaan om 'uitzonderlijke gevallen'.⁴⁵ De genoemde voorbeelden in de AVG wijzen daar ook op.⁴⁶ Gelet hierop, en gezien het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat met deze beperkt openbare archieven is gemoeid, ligt het in de rede om de reikwijdte in de wettekst te beperken tot de in de AVG genoemde gebeurtenissen.

De Afdeling adviseert de voorgestelde reikwijdte van het via internet beschikbaar stellen van beperkt openbare archieven te beperken tot de in overweging 158 van de AVG genoemde gebeurtenissen.

⁴¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4. Zoals genoemd in Nationaal Archief, Handreiking belangen in balans, versie 1.0, 2015, p. 24.

⁴² Nationaal Archief, Handreiking belangen in balans, versie 1.0, 2015, p. 16 en 24.

⁴³ Bijvoorbeeld MH17 en corona.

⁴⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4.

⁴⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4, 3.1, 3.1.2, 8.1.

⁴⁶ Overweging 158 AVG.

5. Tijdsverloop

Bij het besluit om beperkt openbare archiefbescheiden voor een ieder online beschikbaar te stellen, dient de minister drie elementen in zijn overweging te betrekken:

- het verband tussen de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verzameld en de doeleinden voor het via internet beschikbaar stellen,
- de aard van de persoonsgegevens en
- de mogelijke gevolgen voor de betrokkenen.⁴⁷

Deze opsomming is niet-limitatief en biedt dus ruimte om ook andere overwegingen te betrekken bij de besluitvorming. Zo zal volgens de toelichting ook het tijdsverloop een grote rol spelen. De mogelijkheid van beschikbaarstelling via internet is vanwege de te maken belangenafweging, zoals ook uit de toelichting blijkt, eigenlijk alleen voorstelbaar 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 zullen zijn.⁴⁸

Mede in het licht van de voorgestane beperktere reikwijdte (punt 4) beschouwt de Afdeling het tijdsverloop een wezenlijk element in de belangenafweging, zoals de regering in de toelichting ook onderkent.⁴⁹ Om te waarborgen dat dit element ook expliciet wordt betrokken in de belangenafweging ligt het in de rede dit ook wettelijk vast te leggen. Op deze manier wordt niet alleen verduidelijkt dat het om oudere archieven moet gaan waar de kans navenant kleiner is dat deze nog gegevens over levende personen bevatten. Ook kan door het tijdsverloop de gevoeligheid van de informatie afnemen, waardoor het voor nog levende betrokkenen (en anderen) minder bezwaarlijk zal zijn dat deze online beschikbaar komt.

De Afdeling adviseert in het voorstel het tijdsverloop expliciet als separaat element voor de belangenafweging op te nemen.

6. Passende waarborgen of maatregelen

In de beide pijlers van het voorstel dient de beheerder van de archiefbewaarplaats te voorzien in passende waarborgen of passende maatregelen ter bescherming van persoonsgegevens.⁵⁰ In verband hiermee zullen bij amvb nadere regels worden gesteld.⁵¹ Daarnaast kan de archivaris ook *openbare* archieven beschikbaar stellen via

⁴⁷ Voorgesteld artikel 17a, derde lid archiefwet 1995, en voorgesteld artikel 8.4a, derde lid Archiefwet 20..

⁴⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4.

⁴⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4.

⁵⁰ Voorgesteld artikel 2a, tweede lid, sub a en b, 17, zevende lid, sub b, en 17a, vijfde lid Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 1.2, derde lid, sub a en b, 7.1, zesde lid, en 8.4a, vijfde lid Archiefwet 20..

⁵¹ Voorgesteld artikel 17, zevende lid, sub b en artikel 17a, vijfde lid Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 8.4a, vijfde lid Archiefwet 20.. In het voorstel voor de Archiefwet 20.. wordt in artikel 8.3, vierde lid de grondslag voor de amvb geregeld.

internet. Als aan het licht komt dat daar nog persoonsgegevens in voorkomen, dient de archivaris ook te voorzien in passende waarborgen.⁵²

Volgens de toelichting kan het met betrekking tot het via internet beschikbaar stellen van beperkt openbare archieven (de tweede pijler) gaan om organisatorische, technische of fysieke maatregelen. Er kunnen maatregelen worden genomen voor het minimaliseren van gebruik en verspreiding van persoonsgegevens, zoals het niet-indexeerbaar zijn voor zoekmachines. Ook kunnen maatregelen worden genomen gericht op gebruikers van het archief en op het vergroten van transparantie en controle voor de betrokkene. Dergelijke mitigerende maatregelen zijn ook voor de tijdelijke voorziening van het CABR al genomen.⁵³

Daarmee rijst de vraag in hoeverre de categorieën maatregelen, dan wel de concrete maatregelen zelf, niet in het wetsvoorstel geregeld moeten worden gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in brede zin (zie hiervoor punt 2b) en het primaat van de wetgever. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor een verbod op indexeren, een verplichte koppeling met een overlijdensregister en een meldmogelijkheid. Voor zover het gaat om maatregelen die alleen bij specifieke (categorieën) archiefbescheiden aan de orde zijn, zou het niveau van een amvb een meer aangewezen plek zijn. Deze vraag doet zich ook voor bij het andere hoofdelement van het wetsvoorstel: het beschikbaar stellen en raadplegen van beperkt openbare archieven in het geval de verzoeker een persoonlijk belang heeft (de eerste pijler).

Met betrekking tot het via internet beschikbaar stellen van *openbare* archieven wijst de Afdeling erop dat het via internet beschikbaar stellen een wezenlijk andere dimensie geeft aan de openbaarheid, vanwege de mogelijkheid tot grotere verspreiding. Daarbij wordt het treffen van passende waarborgen geheel overgelaten aan de archivaris. Ook in dat geval rijst de vraag in hoeverre passende waarborgen niet ook in het wetsvoorstel geregeld moeten worden.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel aan te passen.

7. Belangenafweging beheerder

Het wetsvoorstel regelt in de eerste pijler dat als het persoonlijke belang van de verzoeker zwaarder weegt dan de belangen die tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nopen, de beheerder (beperkt openbare) archiefbescheiden beschikbaar kan stellen die bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten.⁵⁴ Bij amvb worden nadere regels gesteld aan de belangenafweging die de beheerder in een dergelijk geval maakt.⁵⁵

⁵² Voorgesteld artikel 17, zesde lid en voorgesteld artikel 7.1, zesde lid Archiefwet 20..

⁵³ Kamerstukken II 2024/25, 20454, nr. 211. Zie ook toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4.

⁵⁴ Voorgesteld artikel 2a, tweede lid, sub a Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 1.2, derde lid, sub a, Archiefwet 20..

⁵⁵ Voorgesteld artikel 17, zevende lid, Archiefwet 1995. In het voorstel voor de Archiefwet 20.. wordt in artikel 8.7, vijfde lid de grondslag voor de amvb geregeld.

De toelichting vermeldt dat bij deze belangenafweging verschillende aspecten een rol kunnen spelen. Zo zullen de mogelijke gevolgen van raadpleging en gebruik voor betrokkenen meewegen, en ook de gevolgen van raadpleging en gebruik voor de verzoeker en het uitblijven daarvan. In de toelichting wordt dit verder uitgewerkt in concrete factoren.⁵⁶ Gelet op het primaat van de wetgever roept dit de vraag op of in het voorstel niet meer handen en voeten moet worden gegeven aan deze belangenafweging.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

⁵⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.3.