



Aan de Minister voor Rechtsbescherming

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
26 april 2023

Ons kenmerk
4631337

nota

Advies Raad van State inzake voorstel van Rijkswet
strekken tot parlementaire goedkeuring C-108+

1. Aanleiding

De Afdeling Advisering van de Raad van State (Afdeling) heeft op 16 november 2022 geadviseerd (bijlage a.) over het voorstel van Rijkswet houdende goedkeuring van het op 28 januari 1981 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 1988, 7) en van het op 10 oktober 2018 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 2018, 201). Het advies is inmiddels verwerkt en het voorstel kan worden ingediend bij de Tweede Kamer (TK) en de Staten van de Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

U bent eerste ondertekenaar/eerstverantwoordelijk voor dit voorstel van rijkswet, dat daarnaast door uw ambtgenoten van BZ, BZK, en Defensie, mede ondertekend wordt. Vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen is de Minister van BZ altijd medeverantwoordelijk voor de goedkeuring van verdragen waarvoor een ander bewindspersoon eerstverantwoordelijk is. De verantwoordelijkheid van de Ministers van BZK en Defensie is van inhoudelijke aard (grondrechten en AIVD resp. krijgsmacht en MIVD).

2. Geadviseerd besluit

Het dictum van het advies van de Afdeling is positief ("dictum B") en geeft geen aanleiding tot hernieuwde behandeling van het wetsvoorstel in de rijksministerraad. U wordt geadviseerd om:

- a. in te stemmen met bijgaand nader rapport en de aangepaste memorie van toelichting;
- b. in te stemmen met indiening door uw ambtgenoot van BZ, mede namens u, de Minister van BZK, en de Minister van Defensie, van het voorstel van rijkswet (via het Kabinet van de Koning) bij de TK en de Staten van de Caribische landen, met het oog op uitdrukkelijke goedkeuring.

3. Kernpunten

De Afdeling maakt een drietal (hoofd)opmerkingen. Eén daarvan ligt primair op het terrein van Justitie (en deels op dat van BZK), de andere opmerkingen liggen op het terrein van Defensie en Binnenlandse Zaken. Anders dan onder de AVG valt de verwerking van persoonsgegevens door de krijgsmacht en in het kader van de nationale veiligheid immers onder de werkingssfeer van het verdrag/protocol.

Justitie/BZK: implementatie door de Caribische delen van het Koninkrijk

De Afdeling onderschrijft het belang van een goede bescherming van persoonsgegevens in de Caribische delen van het Koninkrijk, maar wijst erop dat de eisen die het gemoderniseerde verdrag stelt aan het gegevensbeschermingsrecht hoger zijn dan de thans in deze delen van het Koninkrijk geldende wettelijke kaders en adviseert in de toelichting te verduidelijken wat ervoor nodig is om op de eilanden te voorzien in het benodigde niveau van bescherming.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
26 april 2023

Ons kenmerk
4631337

BZK: verwerkingen t.b.v. de nationale veiligheid en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

In antwoord op vragen van de Minister van BZK bevestigt de Afdeling dat er geen aanleiding is de bestaande regelgeving, de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017), aan te passen naar aanleiding van het gemoderniseerde verdrag. Op enkele punten vindt de Afdeling nadere verduidelijking aangewezen.

Defensie: verwerkingen bij militaire operaties

Hoewel de AVG niet rechtstreeks van toepassing is op de krijgsmacht, is in de Uitvoeringswet AVG (UAVG) alsnog geregeld dat de regels uit de AVG van overeenkomstige toepassing zijn op de krijgsmacht, behoudens in het geval wanneer de Minister van Defensie anders beslist met het oog op militaire operaties in het buitenland. Dit artikel vormt de basis voor de Regeling gegevensbescherming militaire operaties (RGMO). Volgens de Afdeling vormt het gemoderniseerde verdrag aanleiding het aparte verwerkingsregime voor militaire operaties op hoofdlijnen in de UAVG vast te leggen en op onderdelen te verduidelijken/aan te passen.

4. Toelichting

Om gebonden te worden aan een verdrag of protocol bij een verdrag, dat namens het Koninkrijk der Nederlanden is gesloten, dient het verdrag/protocol eerst ter goedkeuring aan de Staten-Generaal te worden voorgelegd voor een goedkeuringsprocedure. Na de goedkeuring kan het verdrag worden bekrachtigd (of: geratificeerd) om het in werking te laten treden. Het onderhavige voorstel van rijkswet strekt tot het verkrijgen van de parlementaire goedkeuring van:

1. het protocol uit 2018 voor het gehele Koninkrijk (protocol) en,
2. het Dataprotectieverdrag uit 1981 (Conventie 108 of C-108), voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, aangezien het verdrag voor deze delen van het Koninkrijk nog niet was goedgekeurd.

Met het protocol is het Dataprotectieverdrag gemoderniseerd en in overeenstemming gebracht met het gegevensbeschermingsrecht van de EU, in het bijzonder de AVG en de Richtlijn gegevensbescherming.

Hieronder wordt de reactielijn op de opmerkingen van het advies van de Afdeling en de belangrijkste aanpassingen toegelicht.

Justitie/BZK: uitvoering Caribische delen van het Koninkrijk (Nader rapport onder 4.)

De Afdeling vraagt aandacht voor zowel de totstandkoming en implementatie van de in voorbereiding zijnde Consensusrijkswet gegevensbescherming Cariben (consensusrijkswet), als voor de wijze waarop wordt gegarandeerd dat voor de domeinen die niet in de consensusrijkswet worden meegenomen - te weten de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de verkiezingen en de basisadministratie, aan de verplichtingen uit het gemoderniseerde verdrag (ook wel C-108+ genoemd) - wordt voldaan.

De memorie van toelichting is aangevuld met een passage waarin nader wordt ingegaan op het tijdpad en de aanpak voor de totstandkoming en de uitvoering

van de consensusrijkswet, waarmee een verhoogd beschermingsniveau voor de verwerking van persoonsgegevens (waaronder de gegevens die in het politie- en justitiedomein worden verwerkt) binnen de Caribische delen van het Koninkrijk zal worden gerealiseerd. Het streven is om dit voorstel van rijkswet begin 2024 in concept, gereed te hebben voor consultatie. Wat de uitvoering van de consensusrijkswet betreft, is benadrukt en nader toegelicht dat de aanpak er zo mogelijk op gericht is de betrokken bestuurders, overheidsorganisaties en stakeholders in een vroeg stadium te betrekken en inzicht te verschaffen in de financiële en andere consequenties van de consensusrijkswet zodat zij tijdig voorbereidingen kunnen treffen. Dit gebeurt mede door uitvoeringstoetsen per hoofdstuk van de wet, met andere woorden getrapt, voor te bereiden en periodiek voor te leggen aan de ministers van justitie van de vier landen in het Justitieel Vierpartijen Overleg (JVO).

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en Bestuursrecht

Datum
26 april 2023

Ons kenmerk
4631337

Een beperkt aantal domeinen (inlichtingen- en veiligheidsdiensten, verkiezingen, basisadministratie persoonsgegevens) wordt niet mee genomen in de consensusrijkswet. Ten aanzien van deze domeinen - die op het terrein van uw ambtgenoot van BZK liggen en nauw raken aan de autonomie van de Caribische landen - wordt aangegeven dat de relevante wettelijke regelingen stapsgewijs in lijn zullen worden gebracht met de vereisten van het gemoderniseerde verdrag en dat, voor de domeinen van de verkiezingen en van de basisadministratie persoonsgegevens, deze aanpassingen in nauwe samenwerking tussen Caribisch Nederland en de Caribische landen zullen plaatsvinden. Daarbij wordt ook aangegeven dat een zekere mate van temporisering passend wordt geacht, gelet op de omvang van de door C-108+ bestreken terreinen en de door de Caribische landen en Caribisch Nederland reeds geleverde en nog te leveren inspanningen in verband met de totstandkoming en invoering van de consensusrijkswet.

BZK: verwerkingen t.b.v. de nationale veiligheid en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Nader rapport onder 3.)

Op verzoek van de Minister van BZK geeft de Afdeling een reflectie op de betekenis van het gemoderniseerde verdrag voor de nationale veiligheid en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zij merkt op dat de Wiv 2017 nauw aansluit op de algemene beginselen van het gegevensbeschermingsrecht. Op enkele punten vindt de Afdeling het aangewezen dat de verhouding tot Conventie 108+ wordt verduidelijkt, zoals een verduidelijking van welke uitzonderingsmogelijkheid uit C-108+ in de Wiv 2017 wel en geen gebruik wordt gemaakt en wat hiervan de motivering is. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Daarnaast adviseert de Afdeling de taak van de toezichthouders om te worden geconsulteerd over nieuwe regelgeving wettelijk vast te leggen. Dit advies is niet overgenomen omdat C108+ hier (anders dan de AVG) niet toe verplicht. Dit laat onverlet dat consultatie van toezichthouders in beleid en praktijk wel is geborgd. Hoewel de CTIVD het standpunt heeft ingenomen dat effectief toezicht bindend toezicht moet zijn, constateert de Afdeling dat het erom gaat dat het stelsel als geheel waarborgen bevat die in hun onderlinge samenhang adequate en effectieve garanties bieden tegen willekeur en het risico van misbruik. Daar wordt volgens de Afdeling aan voldaan en C108+ vormt dan ook geen aanleiding de bestaande regelgeving op dit punt aan te passen.

Tot slot bevestigt de Afdeling haar eerdere advies¹ dat, ten aanzien van de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid, die weliswaar betrokken is bij de bescherming van de nationale veiligheid maar niet een vergelijkbare onderzoekstaak als de AIVD en MIVD vervult, het algemene gegevensbeschermingsrecht en het toezicht van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) volstaan. Ook op dit punt, en anders dan door de CTIVD en TIB gesteld,

¹ Kamerstukken II 2021/22, 35958, nr. 3, p. 16 en 17 (Wet verwerking persoonsgegevens coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid).

vormt C-108+ geen aanleiding de bestaande regelgeving en toezichtstelsel aan te passen.

Defensie: verwerkingen bij militaire operaties (nader rapport, onder 2)

De Afdeling wijst erop dat, gelet op artikel 10 Grondwet, de uitzonderingsbepaling voor defensie in artikel 3 van de UAVG te onbepaald is en adviseert op hoofdlijnen in de UAVG te verankeren welke beperkingen zijn toegestaan, wat hiervoor de randvoorwaarden zijn en te bepalen dat nadere regels op dit punt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld.² In het nader rapport wordt benadrukt dat bij inzet van de krijgsmacht in internationale militaire operaties niet kan worden gevegd dat alle bepalingen van de (U)AVG onverkort worden toegepast. Tevens wordt geconstateerd dat de bevoegdheid om op ministerieel niveau af te wijken van de reguliere privacybepalingen in de kern al bestaat sinds de inwerkingtreding van de Wet bescherming persoonsgegevens uit 2002, onder hetzelfde Grondwetsregime en dat de AVG ruimte laat voor deze uitzondering. Het zeer recente (bij de TK aanhangige) wetsvoorstel Verzamelwet gegevensbescherming waarmee in artikel 3 UAVG wordt geëxpliciteerd dat aan dit artikel (ook) door middel van een (voor missies geldende) ministeriële regeling uitvoering kan worden gegeven, gaf de Afdeling in haar advies van 16 maart 2022 geen aanleiding tot commentaar. De AP onderschreef in haar advies de wenselijkheid van deze aanvulling. Gelet hierop en nu de ingevolge artikel 50 UAVG uitgevoerde evaluatie van de UAVG naar verwachting tot een nieuw wijzigingsvoorstel zal leiden, wordt in het nader rapport aangegeven dat het advies van de Afdeling bij gelegenheid van een nieuw wijzigingsvoorstel van de UAVG alsnog nader bezien zal worden.

Daarnaast adviseert de Afdeling om de RGMO op twee punten aan te passen. Ten eerste voorziet C-108+ niet in de mogelijkheid om een uitzondering te maken op de verplichting om na te gaan wat de privacy impact is van de verwerking van persoonsgegevens, terwijl de ministeriële regeling daar wel in voorziet. Daarnaast verklaart de regeling het verbod op verwerking van bijzondere persoonsgegevens (uit de AVG en de UAVG) buiten toepassing maar stelt alleen regels voor de verwerking van biometrische en genetische persoonsgegevens en niet voor de verwerking van andere bijzondere persoonsgegevens, zoals vereist door C-108+. De regeling zal op beide punten worden aangepast.

4.1 Politieke context

Algemeen

Ratificatie (van het Protocol en het moederverdrag) past in het staande beleid en actieve houding van Nederland die is gericht op het bevorderen van internationaal aanvaarde normen en afspraken met betrekking tot de rechten van de mens waaronder het gegevensbeschermingsrecht. Het parlement heeft deze actieve inzet ook altijd aangemoedigd. Het vragen van goedkeuring van het gemoderniseerde verdrag voor het hele Koninkrijk is voorts in overeenstemming met het standpunt de rijksministerraad dat het uitgangspunt is dat mensenrechtenverdragen voor het gehele Koninkrijk zullen gelden.

Caribische landen

De regeringen van de Caribische landen staan positief tegenover ratificatie van C-108+ en harmonisering en verhoging van het beschermingsniveau voor de verwerking van persoonsgegevens. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen over de omvang van de inspanningen die in termen van aanpassing van regelgeving en praktijk, hiervoor nodig zijn, en de bijbehorende financiële consequenties.

² Het rapport van de onderzoekscommissie Brouwer naar het Land Information Manoeuvre Centre (LIMC) bevat een verwijzing naar het adviespunt van de Afdeling over het niveau van regelgeving van de uitzondering (Kamerstukken II 2022/23, 32 761, nr. 258, blz. 24).

Recentelijk hebben Aruba, Curaçao en Sint-Maarten, met het oog op implementatie van de consensusrijkswet, een verzoek om bijstand ingediend bij de Minister van JenV. Op dit verzoek dient nog formeel te worden gereageerd, wel is reeds aangegeven dat hier welwillend naar gekeken zal worden.

Ook doet het gegeven dat er met de consensusrijkswet voor een groot deel zal worden voorzien in de implementatiewetgeving die voor de landen en de BES nodig is om C-108+ te kunnen ratificeren, er niet aan af dat het instrument van de consensusrijkswet voor de landen een gevoelig instrument blijft. Hierover zijn recent ook vragen gesteld door het IPKO, het Interparlementair Koninkrijksoverleg van de parlementen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en heeft de minister van Justitie van Aruba, mede namens de Minister-President, gevraagd om een toelichting te geven aan het Kabinet en Staten van Aruba over de stand van zaken met betrekking tot dit voorstel van consensusrijkswet. Deze toelichting zal begin mei worden gegeven. Hierover bent u bij nota van DEIA van 4 april 2023 geïnformeerd.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en Bestuursrecht

Datum
26 april 2023

Ons kenmerk
4631337

Verhouding met de Wiv 2017/inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Tijdens de behandeling van de wijziging van de Wiv 2017 in de Eerste Kamer werd het toezichtstelsel, het ontbreken van doorzettingmacht voor de toezichthouder in het bijzonder, door de PvdD en D66 nadrukkelijk aan de orde gesteld. De CTIVD heeft zich eerder op het standpunt gesteld dat uit C108+ voortvloeit dat het toezicht op de diensten effectief en dus bindend moet zijn. Hoewel, zoals nu ook door de Afdeling bevestigd, deze eis niet voortvloeit uit C108+ of andere verdragen of de jurisprudentie van het EHRM, wordt in het voorstel voor de Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma voor specifieke gevallen een regeling getroffen voor bindend toezicht door de CTIVD. Naar verwachting zullen vragen en eventuele discussie over het stelsel van toetsing en toezicht, ook in relatie tot de goedkeuring van C108+, dan ook primair in het kader van de Tijdelijke wet worden gevoerd. Er valt echter niet uit te sluiten dat deze discussie, ook in het kader van de goedkeuring van het gemoderniseerde verdrag, gevoerd wordt.

Uitdrukkelijke goedkeuring

Nu dit voorstel van rijkswet een mensenrechtenverdrag en een koninkrijksaangelegenheid betreft, wordt het voor uitdrukkelijke goedkeuring voorgelegd aan de TK en de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

4.2 Financiële overwegingen

Dit voorstel van rijkswet strekt alleen tot het verkrijgen van parlementaire goedkeuring voor ratificatie en heeft, als zodanig, geen rechtstreekse financiële gevolgen. Voor wat betreft de uitvoeringsgevolgen, zie hierboven onder 4. en 4.1.

4.3 Krachtenveld

Gelet op de omvang van de door C-108+ bestreken terreinen zijn vele partijen bij dit traject betrokken. Het voorstel van rijkswet, en thans het nader rapport en aanpassingen van de toelichting zijn in nauw overleg met BZ, BZK, Defensie, Aruba, Curaçao en Sint Maarten voorbereid.

4.4 Afstemming

Intern: DEIA, Beleidsteam Privacy/DRB.
Extern: zie onder 4.3.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

6. Bijlagen

- a. advies van de Raad van State
- b. nader rapport

c. wetsvoorstel met aangepaste memorie van toelichting

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
26 april 2023

Ons kenmerk
4631337