

Memorie van toelichting

Inhoud

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

- 1.1. Algemeen
- 1.2. Reikwijdte van het voorstel
- 1.3. Rijkswet

2. De civiele ridderorden

- 2.1. Algemeen
- 2.2. Wettelijk kader (nu en op grond van het wetsvoorstel)
- 2.3. Procedure
 - 2.3.1. *Algemeen*
 - 2.3.2. *Advisering*
 - 2.3.3. *Onbesproken gedrag*

3. Grondrechtelijke aspecten civiele orden

- 3.1. Algemeen
- 3.2. Grondwettelijk kader
- 3.3. Wetsvoorstel getoetst aan beginselen EHRM
- 3.4. Wetsvoorstel getoetst aan de AVG
 - 3.4.1. *Toepasselijkheid AVG*
 - 3.4.2. *Grondslagen/taken*
 - 3.4.3. *Verwerking bijzondere persoonsgegevens*
 - 3.4.4. *Strafrechtelijke persoonsgegevens*
 - 3.4.5. *Dataminimalisatie*
 - 3.4.6. *Informatieplicht en inzagerecht*

4. Erepenning voor menslievend hulpbetoon

5. De onderscheiding als een gunst

6. Betekenis wetsvoorstel voor de Caribische delen van het Koninkrijk

7. Administratieve lasten en regeldruk

8. Advies AP

9. Consultatie

ARTIKELSGEWIJS

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1. Algemeen

In Nederland bestaan ongeveer 100 door de staat ingestelde of erkende onderscheidingen, waarvan enkele koninklijke onderscheidingen. Koninklijke onderscheidingen, met name de benoemingen in een van de civiele ridderorden en de (dapperheidsonderscheiding) Erepenning voor menslievend hulpbetoon, spelen een belangrijke verbindende rol in de samenleving. Daarmee krijgen personen uit alle delen van de bevolking waardering voor bijzondere prestaties, bijzonder talent of maatschappelijke verdiensten. Het decoratiestelsel kan in Nederland rekenen op brede steun en waardering. Dat is merkbaar aan de populariteit van de "lintjesregen". Jaarlijks wordt een groot aantal koninklijke onderscheidingen aangevraagd en uitgereikt: in 2020 ging het om bijna 5.200 onderscheidingen en ondanks de coronacrisis betrof het in 2021 toch nog ruim 3600 toegekende onderscheidingen. Daardoor levert het stelsel ook een gewaardeerde bijdrage aan het functioneren van de samenleving, bijvoorbeeld op het gebied van vrijwilligerswerk.

In 1994 is het decoratiestelsel herzien. Er is nu juridisch onderhoud nodig. Het doel daarvan is dat het stelsel passend is bij de huidige regelgeving, onder meer op het terrein van gegevensverwerking. Bij de besluitvorming over de benoeming in een van de civiele ridderorden (de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje-Nassau) zijn meerdere organen betrokken: (in het Europese deel van Nederland) de burgemeester, de commissaris van de Koning, het Kapittel voor de Civiele Orden (hierna: Kapittel) en de minister wie het aangaat.¹ In het Caribische deel van Nederland verloopt de besluitvorming via de gezaghebber en (nu nog²) Rijksvertegenwoordiger naar het Kapittel. In de Caribische landen verloopt de besluitvorming via de ministerraad (Aruba) of de raad van ministers (Curaçao en Sint Maarten), ondersteund door de door de raad aangestelde decoratiecommissie, en de Gouverneur naar het Kapittel. Tussen de betrokken organen wordt informatie uitgewisseld: persoonsgegevens, ondersteuningsverklaringen, verklaringen van geen bezwaar door de werkgever en ook strafrechtelijke gegevens³. Deze gegevensverzameling en -deling is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang, namelijk om te kunnen beoordelen of iemand in aanmerking komt voor een koninklijke onderscheiding. Daarvoor is onder meer vereist dat vaststaat dat iemand van onbesproken gedrag is.

Vanuit het perspectief van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) verdienen de grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens nadere explicitering. Daartoe strekt het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel heeft niet tot doel het decoratiestelsel inhoudelijk te wijzigen. Het betreft in hoofdzaak de (her)codificatie van de bestaande praktijk. Het voorstel heeft derhalve een juridisch-technisch karakter en brengt geen verandering in de huidige praktijk. De beide, uit de negentiende eeuw daterende, instellingswetten voor de civiele orden (zie paragraaf 2.2) blijven als zodanig behouden, waarmee ook het historische karakter van het stelsel zichtbaar blijft. Het wetsvoorstel is overkoepelend voor het hele decoratiestelsel, in die zin dat het onderscheidingen betreft die bij verschillende wettelijke regelingen zijn ingesteld.

Daarnaast ziet het wetsvoorstel op het volgende. Er is sprake van een toenemend aantal bezwaarschriften tegen het al dan niet verlenen van een onderscheiding. Het instellen van bezwaar (en eventueel daarna het indienen van beroep) tegen een besluit om iemand al dan niet te decoreren, geschiedt sinds jaar en dag. Het kan gaan om een bezwaarmaker die het niet eens is met een toegekende koninklijke onderscheiding aan iemand anders of iemand die van oordeel is

¹ Bij de besluitvorming over de verlening van een Erepenning voor menslievend hulpbetoon zijn het Kapittel en de minister wie het aangaat betrokken; de burgemeester is degene die het voorstel voor de verlening van de Erepenning doet.

² Zie de toelichting op artikel 3 van het wetsvoorstel.

³ Zie paragraaf 2.3.3.

dat de toegekende onderscheiding geen recht doet aan de verdiensten⁴. Het kan ook gaan om iemand wiens voorstel om een ander te decoreren is afgewezen. Deze bezwaarschriften worden normaliter niet-ontvankelijk verklaard, omdat in beide gevallen blijkens uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁵ de bezwaarmaker niet als belanghebbende wordt gekwalificeerd. Nieuw is dat bezwaar en beroep wordt aangetekend door iemand die voor zich zelf een onderscheiding heeft aangevraagd. Om het karakter van het decoratiestelsel te behouden en juridisering te voorkomen, wordt in het onderhavige wetsvoorstel uitdrukkelijk bepaald dat iemand niet voor zich zelf een aanvraag voor een koninklijke onderscheiding kan indienen. Dit is nader toegelicht in hoofdstuk 4.

1.2. Reikwijdte van het voorstel

Het wetsvoorstel betreft in de eerste plaats de twee civiele ridderorden en de (dapperheids)onderscheiding Erepenning voor menslievend hulpbetoon. Daarnaast wordt een enkele bepaling voorgesteld met betrekking tot andere staatsonderscheidingen. Onder andere staatsonderscheidingen worden in dit verband bedoeld de derde ridderorde, namelijk de Militaire Willems-Orde, en onderscheidingen die bij of krachtens de wet geregeld zijn of bij koninklijk besluit zijn ingesteld en waarbij de Kanselarij der Nederlandse Orden een taak heeft⁶. Bovendien bevat het wetsvoorstel een bepaling over de vaststelling van de draagvolgorde van onderscheidingen (artikel 22). De draagvolgorde betreft ook andere dan staatsonderscheidingen. Verwezen wordt in dit verband naar de toelichting op het voorgestelde artikel 22.

Volledigheidshalve wordt hier nog vermeld dat er ook onderscheidingen zijn voor bedrijven, instellingen of verenigingen, zoals de verlening van de predikaten "Koninklijk" en "Hofleverancier". Die worden bij Koninklijke Beschikking toegekend onder verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. De Kanselarij heeft hierbij geen taak. Deze onderscheidingen vallen buiten het bereik van dit wetsvoorstel. Ten slotte worden nog genoemd de onderscheidingen van het Koninklijk Huis, die op basis van zogenoemde Koninklijke Beschikkingen worden toegekend. Ook die vallen buiten het bereik van dit wetsvoorstel.

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat veel gemeenten en provincies eigen onderscheidingen kennen voor burgers, die worden uitgereikt als blijk van waardering en erkenning van de lokale gemeenschap voor inspanningen die zijn verricht. Dergelijke lokale of provinciale onderscheidingen vallen eveneens buiten het bereik van dit wetsvoorstel.

1.3. Rijkswet

De regeling van de ridderorden is in artikel 3, eerste lid, onder d, van het Statuut voor het Koninkrijk tot aangelegenheid van het Koninkrijk verklaard. Om die reden is, gelet op artikel 14 van het Statuut, op dit wetsvoorstel de rijkswetprocedure van toepassing. In hoofdstuk 6 van de ze memorie van toelichting wordt ingegaan op de betekenis van het wetsvoorstel in de Caribische landen van het Koninkrijk en Caribisch Nederland.

2. De civiele ridderorden

2.1. Algemeen

De Orde van de Nederlandse Leeuw is ingesteld in 1815. De Orde strekt tot onderscheiding van personen wegens bijzondere verdiensten van zeer exceptionele aard jegens de samenleving. Daarvan kan sprake zijn bij het dragen van verantwoordelijkheid of tonen van bekwaamheid die groter is dan men van iemand mag verwachten, het verrichten van werkzaamheden waarbij de

⁴ Er zijn situaties mogelijk waarbij bewaar wordt gemaakt tegen een onderscheiding die wel is verleend, namelijk als de verleende onderscheiding naar het gevoel van de bezwaarmaker te laag is.

⁵ Uitspraak van 22 maart 2006 van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2006:AV6230.

⁶ Bijvoorbeeld de Museummedaille, de Vrijwilligersmedaille Openbare Orde en Veiligheid of de De Ruytermedaille.

samenleving in zeer belangrijke mate is gebaat en het verrichten van een zeer uitzonderlijke prestatie. De Orde van de Nederlandse Leeuw kent drie graden: Ridder, Commandeur en Ridder Grootkruis. De ordetekens behorende bij deze oudste civiele ridderorde worden jaarlijks enkele tientallen keren toegekend aan hoofdzakelijk personen die uitblinken vanwege exceptionele wetenschappelijke, artistieke en literaire prestaties, innovatief ondernemerschap en technische innovaties. De Orde van de Nederlandse Leeuw speelt ook in het diplomatiek verkeer een rol. Indien bij staatsbezoeken onderscheidingen aan personen worden toegekend teneinde de goede banden met het andere land te bestendigen, wordt het staatshoofd van het andere land benoemd tot Ridder Grootkruis in de Orde van de Nederlandse Leeuw.

2.2. Wettelijk kader (nu en op grond van het wetsvoorstel)

De Orde van Oranje-Nassau bestaat sinds 1892. De Orde strekt tot onderscheiding van personen wegens bijzondere verdiensten jegens de samenleving. Daarvan kan sprake zijn indien iemand zich geruime tijd ten bate van de samenleving heeft ingespannen of anderen heeft gestimuleerd of wanneer iemand een of meer opvallende prestaties heeft geleverd of werkzaamheden heeft verricht die voor de samenleving een bijzondere waarde hebben. De Orde van Oranje-Nassau kent zes graden: Lid, Ridder, Officier, Commandeur, Grootofficier en Ridder Grootkruis. De versierselen behorende bij deze orde worden jaarlijks enkele duizenden keren uitgereikt bij gebleken bijzondere maatschappelijke verdiensten. Hierbij kan hoofdzakelijk gedacht worden aan personen die zich langdurig maatschappelijk verdienstelijk hebben gemaakt middels het verrichten van vrijwilligerswerk. Ook bijzondere vervulling van en prestaties in of gerelateerd aan betaalde functies die uitstijgen boven wat normaal gesproken van iemand verwacht mag worden, kunnen aanleiding zijn voor een benoeming in deze orde.

Artikel 111 van de Grondwet bepaalt dat ridderorden bij wet worden ingesteld. De twee civiele orden, de Orde van de Nederlandse Leeuw (sinds 1815) en de Orde van Oranje-Nassau (sinds 1892), hebben hun grondslag in de Wet instelling van de Orde van de Nederlandse Leeuw onderscheidenlijk de Wet instelling van de Orde van Oranje-Nassau. Bij Rijkswet tot wijziging van voornoemde wetten is het Kapittel voor de civiele orden ingesteld (Stb. 1994, 350, gewijzigd bij Stb. 1996, 520) (hierna: Rijkswet van 1994). De beide instellingswetten zijn uitgewerkt in het Reglement op de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje-Nassau (hierna: Reglement). De instelling van het Kapittel voor de civiele orden (hierna: Kapittel) is uitgewerkt in het Besluit voor de civiele orden. Verder komt het decoratiestelsel aan bod in de Ambtsinstructie commissaris van de Koning. Alles bij elkaar geeft het huidige wettelijk kader een versnipperd beeld.

Zoals reeds opgemerkt in hoofdstuk 1, blijven op grond van het onderhavige wetsvoorstel de beide, uit de negentiende eeuw daterende, instellingswetten voor de civiele orden als zodanig behouden. Hetzelfde geldt voor het op die wetten gebaseerde Reglement, met uitzondering van de in hoofdstuk III van dat Reglement opgenomen procedurele bepalingen. In het onderhavige wetsvoorstel zijn de taken en grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens in de procedure voor de verlening van koninklijke onderscheidingen voor alle betrokken organen opgenomen. De procedurele bepalingen zullen in een algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. Om wetstechnische redenen is voorts de instelling van het Kapittel naar (artikel 2 van) het onderhavige wetsvoorstel verplaatst. In dit verband wordt tevens voorgesteld het Besluit Kapittel voor de civiele orden "om te hangen" (artikel 24, tweede lid).

Het grondwettelijk kader voor de privacyaspecten wordt besproken in paragraaf 3.2.

2.3. Procedure

2.3.1. *Algemeen*

Het functioneren van het decoratiestelsel is in hoge mate afhankelijk van initiatieven uit de samenleving om iemand voor te dragen voor een onderscheiding. Het is de bedoeling dat de onderscheidingen op een evenwichtige manier gespreid worden over alle onderdelen van de maatschappij. Iedereen kan bij de burgemeester een voorstel indienen om iemand voor zijn

bijzondere verdiensten te onderscheiden. Vaak wordt dit gedaan door de werkgever, het bestuur van een organisatie of vereniging, een goede bekende, een collega of een familielid van de te onderscheiden persoon. Bij een voordracht zijn zogenaamde ondersteuningsverklaringen van derden vereist. Deze dienen voor het aantonen van maatschappelijk draagvlak en als bewijsmiddel voor bijzondere verdiensten of prestaties. Het kan daarbij gaan om ondersteunende brieven van bijvoorbeeld religieuze instellingen, belangenorganisaties, verenigingen. Degene die de voordracht doet, verzamelt de ondersteuningsverklaringen.

De procedure bij een reguliere aanvraag in Europees Nederland begint bij de indiening van het decoratievoorstel bij de burgemeester van de gemeente waarin de te decoreren persoon woonachtig is.⁷ Deze toetst het dossier op volledigheid, beoordeelt de bijgevoegde informatie (waaronder dus de ondersteuningsverklaringen), verzamelt gegevens uit de justitiële documentatie (strafrechtelijke- en politiegegevens), het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging en het BIG-register en vraagt de werkgever van de decorandus om zijn mening (zie paragraaf 2.3.3). De burgemeester brengt een advies uit dat wordt verzonden naar de commissaris van de Koning.⁸

De commissaris beoordeelt de ontvangen voordracht, de bijbehorende stukken en het advies van de burgemeester. Hierbij toetst de commissaris het dossier op volledigheid en vergelijkt het voorstel met eerdere (soortgelijke) aanvragen in zijn provincie. Hij stuurt het dossier, met toegevoegd zijn advies, aan het Kapittel. Bij een afwijkend advies ten opzichte van dat van de burgemeester wordt de burgemeester in de regel geïnformeerd.⁹

Het Kapittel adviseert de minister die het aangaat over het al dan niet toekennen van een koninklijke onderscheiding. Wordt geadviseerd tot toekenning van de onderscheiding, dan adviseert het ook over de orde, de graad, de uitreikgelegenheid en wie de onderscheiding uitreikt. Daartoe worden de door de burgemeester verzamelde gegevens met diens advies en het advies van de commissaris van de Koning ontvangen en verwerkt. Bij de uitvoering van deze taak wordt het Kapittel ambtelijk ondersteund door de Kanselarij der Nederlandse Orden (hierna: Kanselarij).¹⁰ Het Kapittel zendt het dossier voorzien van zijn advies door naar de minister die het aangaat. Welke minister dat is, hangt af van de verdiensten waarvoor iemand wordt gedecoreerd. Indien sprake is van verdiensten op verschillende terreinen, zonder aanwezigheid van een duidelijk zwaartepunt op één terrein, dan stelt het Kapittel het advies in handen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De minister ontvangt alle informatie uit het dossier. Als de minister instemt met een positief advies van het Kapittel, doet hij de voordracht voor het koninklijk besluit tot verlening van de onderscheiding. De minister doet mededeling aan het Kapittel van de uitkomst en draagt zorg voor publicatie van het besluit in de Staatscourant (artikel 9 Reglement).

Als de minister instemt met een negatief advies, neemt hij de beslissing om niet te decoreren. Afwijken van het advies van het Kapittel vereist instemming van de ministerraad (artikel 9, zesde lid, Reglement). In de praktijk komt dit eigenlijk niet voor, omdat de minister een voornemen om af te wijken van het advies van het Kapittel eerst voorlegt aan het Kapittel, die het advies dan in heroverweging neemt. De minister en het Kapittel komen nagenoeg altijd tot eenzelfde oordeel.

Na ontvangst van het ondertekende koninklijk besluit, stelt de Kanselarij der Nederlandse Orden de versierselen die bij de orde en graad van de onderscheiding horen beschikbaar en vervaardigt de oorkonde, die wordt ondertekend door de Kanselier der Nederlandse Orden. De minister of de

⁷ De procedure in de Caribische delen van het Koninkrijk zijn beschreven in de toelichting op de artikelen 3, 5 en 6.

⁸ De burgemeester heeft een doorzendplicht. Dat wil zeggen dat hij de aanvraag in beginsel moet doorzetten naar de commissaris van de Koning (artikel 9, eerste lid, Reglement). Bij algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld voor de situatie dat evident is dat een aanvraag geen kans van slagen heeft.

⁹ Ook de commissaris heeft een doorzendplicht (artikel 9, derde lid, Reglement).

¹⁰ Artikel 3 Besluit Kapittel voor de civiele orden.

Kanselarij zendt het versiersel met de oorkonde meestal naar de burgemeester ter uitreiking aan de decorandus. Uitreiking gebeurt bij de zogenaamde Algemene Gelegenheid ("lintjesregen", de laatste werkdag voor Koningsdag) of op een bij de verdiensten passende Bijzondere Gelegenheid. Hoewel de uitreiking, zoals vermeld, meestal door de burgemeester wordt gedaan, kan deze ook worden gedaan door de commissaris van de Koning of een minister (artikel 16 Reglement).

In het geval een voordracht niet tot een onderscheiding leidt, wordt diegene die werd voorgesteld voor decoratieverlening niet geïnformeerd over de voordracht en daarmee ook niet over de gegevensverwerking. Alleen de aanvrager krijgt bericht in de vorm van een mededeling dat de voordracht niet is gehonoreerd.

In het Caribisch deel van het Koninkrijk vindt een vergelijkbare procedure plaats. In de Caribische landen van het Koninkrijk wordt een voordracht ingediend bij de Raad van Ministers, die het met zijn advies in handen stelt van de gouverneur van het land. Deze zendt het voorstel met zijn advies naar het Kapittel. In Caribisch Nederland wordt een voordracht ingediend bij de gezaghebber, die de voordracht met zijn advies in handen stelt van het Kapittel. Daarna vindt dezelfde procedure plaats als in het Europees deel van het Koninkrijk. In het Caribisch deel van het Koninkrijk worden de Raden van Ministers en de gezaghebbers vaak ondersteund door de door hen ingestelde decoratiecommissies.

2.3.2. Advisering

Zoals beschreven in paragraaf 2.3.1, wordt door diverse bestuursorganen in voorkomende gevallen advies gegeven over een decoratievoorstel. Het advies betreft de decorabiliteit, de orde en graad van de onderscheiding, de uitreikingsgelegenheid en wie de onderscheiding uitreikt. Onderdeel van het advies betreft ook het maatschappelijk draagvlak. In het advies van de burgemeester is daarbij in het bijzonder ook de weging van het lokale maatschappelijke draagvlak van belang. De burgemeester staat het dichtst bij de samenleving en is van alle betrokken organen het beste op de hoogte van de verdiensten van de voorgestelde decorandus of juist van eventuele (lokale) besprokenheid. De commissaris van de Koning let in zijn advies op de verhoudingen met vergelijkbare voorstellen uit de provincie. De rol van de burgemeester in eerste instantie en de commissaris van de Koning in tweede instantie is nader toegelicht in paragraaf 3.4.5. Het Kapittel, dat wordt ondersteund door de Kanselarij, neemt bij het uitbrengen van het advies in overweging de adviezen van burgemeester en commissaris, het maatschappelijk draagvlak en de gevolgen van een benoeming voor de waardigheid van het Nederlandse decoratiestelsel. Het Kapittel brengt een zwaarwegend advies uit aan de minister die het aangaat over de decorabiliteit, de orde en graad van de onderscheiding, de uitreikgelegenheid en wie de uitreiking doet. Een belangrijk gegeven hierbij is, dat het Kapittel zicht heeft op alle voorstellen en daardoor in zijn adviserende taak in overweging kan nemen hoe een individueel voorstel zich verhoudt tot vergelijkbare voordrachten binnen Europees Nederland of het Caribisch deel van het Koninkrijk. Dit houdt tevens in, dat het Kapittel vergelijkbare gevallen gelijk kan beoordelen, zowel ten aanzien van het waarderen van maatschappelijke verdiensten als het vraagstuk in hoeverre sprake is van (on)besproken gedrag.

De noodzaak van advisering over verschillende "schijven" (burgemeester, commissaris en Kapittel) is nader toegelicht in paragraaf 3.4.5. Gelet op de verschillende rollen en verantwoordelijkheden in het stelsel, kan het voorkomen dat het oordeel over decorabiliteit, de orde en graad van de onderscheiding of het maatschappelijk draagvlak tussen de betrokken organen verschilt. In verband hiermee kan de burgemeester of de commissaris het Kapittel verzoeken een advies dat afwijkt van het advies van de burgemeester of commissaris in heroverweging te nemen.

2.3.3. Onbesproken gedrag

Naast aangetoonde maatschappelijke verdiensten moet tevens sprake zijn van maatschappelijk draagvlak. Naast het draagvlak dat ligt besloten in de voordracht (de aanvrager en de personen die namens zichzelf of namens een organisatie de voordracht ondersteunen), is het van belang dat

een onderscheiding ook in bredere zin op draagvlak kan rekenen. Dit draagvlak is van belang, omdat bij het ontbreken daarvan de voorgedragen persoon ongewild en ongevraagd op negatieve wijze in besprokenheid geraakt en onderwerp wordt van publiek debat. Ook de waardigheid van en het draagvlak voor het Nederlandse decoratiestelsel wordt geschaad. Een vereiste voor dit draagvlak is dat de decorandus van onbesproken gedrag is.

De burgemeester heeft bij het vaststellen van de (on)besprokenheid van het gedrag een belangrijke taak. Hij moet in justitiële documentatie nagaan of er (strafbare) feiten staan geregistreerd die een beletsel vormen voor het toekennen van een onderscheiding (zie in dit verband ook paragraaf 3.4.4). Daarnaast moet hij zich ervan vergewissen dat betrokkene ook in algemene zin in de (lokale) gemeenschap van onbesproken gedrag is.

Het beoordelen van de (on)besprokenheid van gedrag is complex en vereist maatwerk, waarvoor geen harde criteria kunnen worden vastgelegd in wet- of regelgeving. De aard van een gedraging of van een strafbaar feit, de pleegdatum, de mate van recidive, de strafmaat of eventuele blijvende gevolgen naar aanleiding van een misdrijf, zoals een dodelijk slachtoffer, spelen hierbij een rol. Behalve justitiële documentatie is voor de beoordeling van de (on)besprokenheid van het gedrag van de decorandus de verklaring van geen bezwaar van de (voormalige of huidige) werkgever van belang. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een integriteitskwestie op het werk.

Ongeveer 10% van de aanvragen voor een koninklijke onderscheiding wordt afgewezen. In circa 5% van de voorstellen worden strafrechtelijke of politiegegevens aangetroffen en in ongeveer 2% van alle voorstellen leiden die gegevens tot niet-decoreren.

3. Grondrechtelijke aspecten civiele orden

3.1. Algemeen

Het wetsvoorstel en de daarop te baseren nadere regels bij algemene maatregel van bestuur bieden (evenals de bestaande, meer versnipperde wettelijke regelingen) een basis voor de verwerking van persoonsgegevens, waaronder in een aantal situaties ook gevoelige gegevens. Dit kan raken aan de persoonlijke levenssfeer van betrokkene. Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is een grondrecht en voor beperkingen van dat recht gelden waarborgen. Dit is toegelicht in paragraaf 3.2. Van de decorandus en de gedecoreerde betreft dit de naam en titulatuur, het adres en de woonplaats, het telefoonnummer en het e-mailadres, alsmede de geboortedatum en geboorteplaats, de nationaliteit en het geslacht. Of iemand man of vrouw is, is relevant, omdat de opmaak van het lint van de onderscheiding verschilt. Voorts worden gegevens betreffende de gezondheid verwerkt voor zover die relevant zijn om een eventuele spoedprocedure te starten. Gegevens over ras of etnische afkomst worden niet verwerkt, maar zouden wel kunnen worden afgeleid, uit iemands naam of bijvoorbeeld het werk voor een bepaalde stichting. Ook gegevens omtrent geloofsovertuiging worden niet verwerkt, maar kunnen soms worden afgeleid, bijvoorbeeld wanneer betrokkene actief is in een moskee of voor een bepaalde kerk. Hetzelfde geldt voor de seksuele geaardheid: die kan in sommige gevallen worden afgeleid uit de activiteiten, waarvoor betrokkene voor een onderscheiding wordt voorgedragen. Verder worden de naam en het emailadres van de aanvrager verwerkt, omdat dit van belang is in verband met (de organisatie van) de uitreiking van de onderscheiding. Daarnaast worden met het oog op het onderzoek naar de (on)besprokenheid van het gedrag de naam van de (ex-)werkgever verwerkt alsmede diens verklaring of er bezwaar bestaat tegen het verlenen van een onderscheiding, en worden curriculaire gegevens of informatie over pensionering verwerkt. Vanzelfsprekend wordt ook informatie verwerkt over de verrichte bijzondere prestaties of de bijzondere verdiensten en andere informatie die in het voorstel of de ondersteuningsbrieven is vermeld; deze informatie kan ook bijzondere persoonsgegevens bevatten. Ten slotte wordt bij het onderzoek naar de decorandus eventuele strafrechtelijke gegevens opgevraagd en in het dossier gevoegd (zie paragraaf 2.3.3).

De verwerking van deze gegevens gebeurt zonder toestemming van de decorandus zelf: hij weet immers niet dat voor hem een onderscheiding is aangevraagd. Dit legt een extra verantwoordelijkheid op degenen die belast zijn met die verwerking. In paragraaf 3.4.6, onder a, wordt nader ingegaan op het niet informeren van betrokkene over de verwerking van zijn gegevens.

Behalve van de decorandus worden ook persoonsgegevens verwerkt van de ondersteuners van het voorstel. Dit betreft naam, contactgegevens en de relatie tot degene die wordt voorgedragen.

3.2. Grondwettelijk kader

Het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dan wel meer specifiek het recht op de bescherming van persoonsgegevens komt in meerdere verdragen en in de Grondwet voor. In deze paragraaf wordt dit kader in het algemeen uiteengezet. Wat dit betekent voor de gegevensverwerking bij de decoratieprocedure komt in de volgende paragrafen aan de orde.

Artikel 10 van de Grondwet bepaalt dat een ieder behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, waarbij in het tweede en derde lid de wetgever de opdracht heeft gekregen regels te stellen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Voorts is relevant het recht op de bescherming van persoonsgegevens verankerd in artikel 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). Dit artikel bepaalt dat eenieder recht heeft op bescherming van zijn persoonsgegevens. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan. De AVG werkt artikel 8 van het EU-Handvest nader uit en vormt het leidende juridische kader waaraan de voorgestelde verwerking van persoonsgegevens dient te voldoen. De voorwaarden die de AVG aan de gegevensverwerking stelt komen deels overeen met de eisen die de Grondwet en het EVRM stelt. Het gaat om de eis dat de regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens bij wet zijn gesteld en dat de inmenging van openbaar gezag in de uitoefening van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving in het belang van de openbare veiligheid. Naast de AVG zijn in de bijbehorende Uitvoeringswet AVG (UAVG) nadere regels gesteld aan de verwerking van persoonsgegevens.

Het gebruik van de woorden "bij of krachtens de wet te stellen beperkingen" brengt mee dat beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd door of krachtens een wet in formele zin.

Uit artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de jurisprudentie van het EHRM volgt dat een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer alleen is toegestaan voor zover die bij wet is voorzien en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het noodzaakcriterium wordt in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) nader ingevuld met de vereisten van een dringende maatschappelijke behoefte, van proportionaliteit en van subsidiariteit.

In paragraaf 3.3 wordt het wetsvoorstel getoetst aan deze criteria.

Ingevolge de AVG moeten persoonsgegevens worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is (artikel 5, eerste lid, onder a, AVG). Dat betekent dat persoonsgegevens (zonder uitdrukkelijke toestemming van betrokkene) door publieke organisaties alleen mogen worden verwerkt wanneer de rechtsgrond voorspelbaar is op grond van een wettelijke taak. Er moet dus sprake zijn van wetgeving waarin de wettelijke taak of plicht voor de desbetreffende organisatie is neergelegd. Het doel van de gegevensverwerking moet bovendien welbepaald zijn (artikel 5, eerste lid, onder b, AVG). Dit houdt in dat een aparte doelomschrijving in de wet moet zijn opgenomen, tenzij reeds uit de taakomschrijving helder kan worden afgeleid welke persoonsgegevens in verband met de uitoefening van die taak verwerkt worden.

Verder moeten persoonsgegevens toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt ("minimale gegevensverwerking") (artikel 5, eerste lid, onder c, AVG). Er mogen dus niet meer persoonsgegevens worden verwerkt dan voor het doel van de verwerking noodzakelijk is. De verwerking moet dus de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets doorstaan. Voor iedere

afzonderlijke gegevensverwerking moet altijd weer worden voldaan aan de noodzakelijkheidstoets, ook al is zijn grondslag voor doel van de verwerking wettelijk vastgelegd.

Voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens gelden strengere eisen: dat is verboden, tenzij dit uitdrukkelijk bij de wet is toegestaan (artikelen 9, eerste lid, en 10 AVG). Bijzondere persoonsgegevens zijn gegevens die iets zeggen over iemands godsdienst of levensovertuiging, ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, biometrische gegevens, gezondheid, seksuele leven en lidmaatschap van een vakvereniging (artikel 9 AVG). Ook voor het verwerken van strafrechtelijke persoonsgegevens geldt een strenger regime.

Ten slotte gaat de AVG, in het verlengde van het beginsel van transparantie, in artikel 14 uit van een actieve informatieplicht.

In paragraaf 3.4 zijn de eisen die de AVG stelt nader toegelicht en wordt het wetsvoorstel daaraan getoetst.

3.3. Wetsvoorstel getoetst aan de beginselen EHRM

Het wetsvoorstel is getoetst aan de in paragraaf 3.2 genoemde beginselen die het EHRM stelt aan de beperking van het grondrecht van respect voor het privéleven, het familie- en gezinsleven, te weten dat die beperking a) bij wet is voorzien en b) noodzakelijk is in een democratische samenleving.

a) Bij de wet voorzien

Met de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling is aan deze voorwaarde voldaan. Artikel 8 EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie stellen ook eisen aan de kwaliteit van de wettelijke regeling. De wettelijke grondslag dient voldoende precies te zijn. De burger moet met voldoende precisie kunnen opmaken welke op zijn privéleven betrekking hebbende gegevens met het oog op de vervulling van een bepaalde overheidstaak kunnen worden verzameld en vastgelegd, en onder welke voorwaarden die gegevens met dat doel kunnen worden bewerkt, bewaard en gebruikt. Delegatie naar een lagere wetgever is toegestaan. De voorgestelde artikelen 10, 15 en 16 bieden hiertoe grondslagen.

b) Noodzakelijk in een democratische samenleving

In verband met deze eis moet worden beoordeeld of er sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte en of is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

- *dringende maatschappelijke behoefte*

Zoals reeds opgemerkt in hoofdstuk 1, spelen Koninklijke onderscheidingen een belangrijke verbindende rol in de samenleving. Daarmee krijgen personen uit alle delen van de bevolking waardering voor bijzondere prestaties, bijzonder talent of maatschappelijke verdiensten. Het decoratiestelsel kan in Nederland rekenen op brede steun en waardering. Zonder verwerking van persoonsgegevens is het niet mogelijk te beoordelen of aan iemand een onderscheiding kan worden toegekend.

- *proportionaliteit*

De inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Het doel van de gegevensverwerking is het kunnen beoordelen of een onderscheiding kan worden verleend. Het belang van die betrokkene is enerzijds gelegen in de bescherming van zijn privacy, en anderzijds de mogelijkheid dat hem een onderscheiding wordt verleend. Duidelijk moet zijn voor wie een onderscheidingsvoorstel is gedaan, welke de bijzondere verdiensten zijn waarvoor een onderscheiding verleend zou moeten worden, wat het maatschappelijk draagvlak is voor een eventuele onderscheiding en of de waardigheid van het decoratiestelsel daarbij niet in het geding komt. Voor de situatie dat gedurende de verleningsprocedure blijkt dat betrokkene geen prijs stelt

op een koninklijke onderscheiding, bepaalt artikel 19 van het wetsvoorstel dat de verdere behandeling van het verleningsvoorstel wordt gestaakt en dat alle tot dan verwerkte persoonsgegevens terstond worden vernietigd. Daarmee is voldaan aan de eis van proportionaliteit.

- *Subsidiariteit*

De eis van subsidiariteit houdt in dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt. Het doel van de gegevensverwerking is te kunnen beoordelen of aan iemand voor wie een decoratievoorstel is gedaan in aanmerking komt voor een onderscheiding. De waardigheid van het stelsel als zodanig moet worden gewaarborgd: het is daarom noodzakelijk tot een oordeel te komen over de uitzonderlijkheid en de maatschappelijke betekenis van verdiensten van betrokkene, het draagvlak in de samenleving voor de decoratie en de onbesprokenheid van de decorandus. Die beoordeling is niet anders mogelijk dan door de verzameling en verwerking van gegevens van betrokkene, inclusief mogelijk gevoelige informatie met betrekking tot de decorandus. Hiermee is voldaan aan de eis van subsidiariteit.

Hierbij is nog van belang te vermelden dat degene die een decoratie heeft aangevraagd alleen wordt geïnformeerd over de uitkomst van de gehele procedure (dus of betrokkene wel of niet zal worden onderscheiden). Over de eventuele reden(en) voor afwijzing van het voorstel worden verder geen mededelingen gedaan en er worden dus geen (gevoelige) persoonsgegevens van betrokkene gedeeld met de aanvrager.

3.4. Wetsvoorstel getoetst aan de AVG

3.4.1. *Toepasselijkheid AVG*

De vraag is opgekomen of het decoratiestelsel op grond van artikel 2, tweede lid, onder a, van de AVG kan worden uitgezonderd omdat de activiteiten buiten de werkingssfeer van het unierecht zouden vallen. Uit diverse uitspraken van het Europese hof blijkt echter dat de werkingssfeer van het unierecht ruim moet worden uitgelegd. Uitsluitend gegevensverwerkingen op terreinen die in hun geheel buiten de werkingssfeer vallen, zijn uitgezonderd. Algemeen aanvaard is dat dit alleen het terrein van de nationale veiligheid betreft. Op alle andere terreinen is de AVG van toepassing, ongeacht of er een grensoverschrijdend aspect is.¹¹ In de memorie van toelichting bij de UAVG is opgemerkt dat het bij de totstandkoming van de verordening nimmer de bedoeling is geweest af te wijken van de op de richtlijn betrekking hebbende vaste jurisprudentie. "De regering gaat er daarom van uit dat op grond van artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de verordening uitsluitend verwerkingen in het kader van nationale veiligheid en verwerkingen door de krijgsmacht zijn uitgezonderd van toepassing van de verordening en daarmee van deze wet. Alleen gegevensverwerkingen op *terreinen* die in hun geheel zijn uitgezonderd van de werking van Europees recht, vallen immers buiten de materiele werkingssfeer van de verordening. Onder verwerkingen in het kader van de nationale veiligheid wordt verstaan: verwerkingen door of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten". Omdat "echter niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat er toch nog andere verwerkingen bestaan die onder deze uitzonderingsgrond vallen" is, om te voorkomen dat op dergelijke verwerkingen in het geheel geen regels omtrent de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van toepassing zouden zijn, in artikel 3 van de UAVG een schakelbepaling opgenomen. In die bepaling is de (U)AVG op deze verwerkingen van toepassing en van overeenkomstige toepassing verklaard.¹²

3.4.2. *Grondslagen (taken)*

¹¹ Er kan hier wel sprake zijn van een grensoverschrijdend aspect, bijvoorbeeld als er gegevens uit het buitenland moeten komen of de persoon in het buitenland heeft gewoond.

¹² Dit geldt uiteraard niet voor verwerkingen in het kader van nationale veiligheid. Voor verwerkingen door de krijgsmacht geldt een bijzondere regeling.

Grondslagen (taken) voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het decoratiestelsel staan thans verspreid over verschillende wettelijke regelingen. In paragraaf 3 van het wetsvoorstel zijn de taken van de verschillende bestuursorganen met betrekking tot de onderscheidingen in de civiele orden eenduidig geregeld. Voor de burgemeester en de gezaghebber, de commissaris en het Kapittel zijn dit adviestaken, waarbij per orgaan wordt aangegeven waaraan het voorstel tot verlening van een onderscheiding bij die advisering specifiek getoetst moet worden. Bij algemene maatregel van bestuur zullen (op grond van artikel 10, eerste lid, van het wetsvoorstel) de taken en de te volgen procedure op basis van de huidige praktijk en (versnipperde) wettelijke regelingen verder worden uitgewerkt. Daarbij zal ook uitdrukkelijk worden bepaald dat de burgemeester, de Raad van Ministers en de gezaghebber de taak hebben (in de vorm van een inspanningsverplichting) om te achterhalen of de decorandus wel prijs stelt op een onderscheiding. Met betrekking tot de Kanselarij is in artikel 9 van het wetsvoorstel geregeld dat deze de taak heeft namens de Kanselier der Nederlandse Orden registers aan te houden van gedecoreerden. De taak van de minister die het aangaat betreft het doen van de voordracht van het koninklijk besluit tot verlening van een onderscheiding; dit is neergelegd in het voorgestelde artikel 8. De verwerkingen van persoonsgegevens is noodzakelijk ter vervulling van een taak van algemeen belang als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG.

In het verlengde van de aldus geregelde taken is in het wetsvoorstel per betrokken bestuursorgaan geregeld voor welke doelen in het kader van het decoratiestelsel persoonsgegevens mogen worden verwerkt. Het gaat daarbij niet alleen om de "gewone" (niet gevoelige) persoonsgegevens, maar ook om bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Ook is in het wetsvoorstel per orgaan uitdrukkelijk geregeld of en aan wie gegevens voor welk doel mogen worden doorgegeven.

Op deze wijze worden de grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens voor het gehele stelsel op gelijke wijze in één (Rijks)wet verankerd. Dit is nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op de desbetreffende bepalingen.

3.4.3. Verwerking bijzondere persoonsgegevens

De AVG bepaalt dat verwerking van bijzondere categorieën van gegevens zoals over iemands ras, geloof of gezondheid, verboden is, tenzij de verwerking kan worden gebaseerd op een van de door de AVG toegestane uitzonderingen. Relevant hier is de uitzondering van artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG: het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken is niet van toepassing indien de verwerking ervan noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van EU-recht of lidstatelijk recht, 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 fundamentele belangen van de betrokkene.

Zoals ook in hoofdstuk 1 en paragraaf 3.3 is toegelicht, spelen Koninklijke onderscheidingen een belangrijke verbindende rol in de samenleving. Het decoratiestelsel is hiermee een zwaarwegend algemeen belang. Het is zonder verwerking van persoonsgegevens niet mogelijk te beoordelen of aan iemand een onderscheiding kan worden toegekend. Het zal hierbij in de regel niet gaan om gevoelige persoonsgegevens, maar helemaal uit te sluiten is dat niet. Zo zal de geloofsovertuiging van de decorandus in de regel niet relevant zijn, maar als het decoratievoorstel (mede) is ingediend vanwege vrijwilligerswerk van de decorandus bij een bepaalde kerk, zal zijn geloofsovertuiging daaruit blijken en in zoverre relevant zijn.

Ingevolge artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG moet de proportionaliteit van de verwerking met het nagestreefde doel worden gewaarborgd. Het beginsel van subsidiariteit vereist dat de beoogde doelen niet op een minder ingrijpende wijze kunnen worden bereikt.

In paragraaf 3.3. is reeds uiteengezet dat het voorstel voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Ook de rechten van betrokkenen zijn voldoende gewaarborgd. In dit verband wordt in de eerste plaats verwezen naar paragraaf 3.4.5, waarin uiteengezet is wat de werkwijze is ingeval evident is dat een aanvraag voor een onderscheiding geen kans van slagen heeft of

wanneer de overtuiging bestaat dat de decorandus geen prijs zou stellen op een koninklijke onderscheiding. Voorts worden de persoonsgegevens niet langer bewaard dan nodig is om de doelen te realiseren waarvoor ze zijn verzameld en om te voldoen aan de eisen van de Archiefwet¹³. Daarnaast zijn bij de Kanselarij passende technische en organisatorische maatregelen getroffen om persoonsgegevens te beschermen tegen vernietiging, verlies, wijziging ongeoorloofde verstrekking en ongeoorloofde toegang. Het gaat daarbij om uiteenlopende maatregelen zoals administratieve, fysieke en technologische maatregelen, waaronder toezicht met behulp van camera's. Bovendien schept artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een algemene geheimhoudingsplicht voor een ieder die (als onderdeel van) een bestuursorgaan of als daarvoor werkzame persoon (in welke rechtsverhouding ook) in aanraking komt met vertrouwelijke gegevens. Zo zijn niet alleen alle bij de Kanselarij werkzame personen gebonden aan geheimhouding, maar ook de andere actoren in de decoratieprocedure, zoals de burgemeester, de gezaghebber, de commissaris van de Koning, de betrokken ministers en de door die organen aangewezen personen.

Gelet op de voorgaande uiteenzetting voldoet de verwerking van bijzondere persoonsgegevens aan de normen van artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG en is er een uitzondering op het verwerkingsverbod.

3.4.4. Strafrechtelijke persoonsgegevens

Strafrechtelijke persoonsgegevens zijn (in de zin van de AVG) persoonsgegevens die te maken hebben met strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of met veiligheidsmaatregelen die daarmee verband houden. Hieronder vallen zowel veroordelingen als mogelijk gegronde verdenkingen. Met gegevens over veiligheidsmaatregelen worden persoonsgegevens bedoeld die te maken hebben met een door de rechter opgelegd verbod vanwege onrechtmatig of hinderlijk gedrag. Strafrechtelijke persoonsgegevens zijn geen bijzondere persoonsgegevens, maar de verwerking ervan is ingevolge artikel 10 van de AVG verboden, tenzij zij worden verwerkt onder toezicht van de overheid of een beroep kan worden gedaan op een specifieke wettelijke uitzondering die passende waarborgen aan de betrokkene biedt.

Die wettelijke uitzonderingen zijn opgenomen in de artikelen 32 en 33 van de UAVG. Artikel 33, eerste lid, onder a, UAVG bepaalt dat persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogen worden verwerkt, indien de verwerkingsverantwoordelijken deze gegevens hebben verkregen krachtens de Wet politiegegevens (Wpg) of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).

Krachtens artikel 18, eerste lid, van de Wpg is in de artikelen 4:3, eerste lid, onderdeel i, en 6a:6, eerste lid, onderdeel f, van het Besluit politiegegevens (Besluit pg) de verstrekking van politiegegevens aan de burgemeester en de commissaris van de Koning en de gezaghebber in het kader van de advisering over de verlening van onderscheidingen in de civiele orden geregeld. Krachtens artikel 13, eerste lid, van de Wjsg is dit voor justitiële en strafvorderlijke gegevens geregeld in artikel 30, eerste lid, onderdelen c, onder 2°, en d, onder 1°, van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Besluit jsg), zij het dat daarin voor de commissaris de grondslag is toegespitst op de voordracht van een burgemeester.

Bij besluit van de Minister voor Rechtsbescherming van 4 juni 2020¹⁴ (hierna: besluit van 4 juni 2020) is op grond van artikel 18, tweede lid, van de Wet pg en artikel 14, eerste lid, van de Wjsg voorzien in (tijdelijke) grondslagen ten behoeve van het Kapittel en de minister en voor de

¹³ Het doel van de Archiefwet is om belangrijke overheidsinformatie te behouden en toegankelijk te maken, onder meer ten behoeve van de verantwoording over de uitvoering van publieke taken. Persoonsgegevens die zijn verzameld in het kader van het uitbrengen van advies aan de verantwoordelijke minister worden overeenkomstig de Archiefwet twintig jaar bewaard en vervolgens aangeboden aan het Nationaal Archief.

¹⁴ Besluit van de Minister voor Rechtsbescherming van 4 juni 2020, nr. 2901763, houdende toestemming tot het verstrekken en verder verstrekken van politiegegevens ten behoeve van de verlening van de Orde van de Nederlandse Leeuw, de Orde van Oranje-Nassau en de Erepenning voor menslievend hulpbetoon (Stct. 2020, 31670).

doorverstrekking van politiegegevens en justitiële gegevens door de burgemeester en de commissaris van de Koning aan de andere organen in de keten. Daarbij is aangegeven dat definitieve grondslagen zullen worden opgenomen in een wetsvoorstel van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waarmee de gegevensdeling in het decoratiestelsel zal worden herijkt in het licht van de thans geldende privacyregelgeving. Daarin voorziet dit wetsvoorstel.

3.4.5. Dataminimalisatie

In paragraaf 3.1 is reeds ingegaan op de soort persoonsgegevens die in het kader van een decoratievoorstel over iemand worden verzameld en verwerkt en de reden waarom dit noodzakelijk is. Bij algemene maatregel van bestuur zullen hierover regels worden gesteld. Hierbij wordt opgemerkt dat vooraf niet helemaal kan worden afgebakend om welke informatie het precies gaat. Dat hangt immers ook af van de informatie die door de indiener van het voorstel en de ondersteuners wordt ingebracht.

Met het oog op het AVG-voorschrift dat de verwerking van persoonsgegevens zo veel mogelijk moet worden beperkt, is bezien of er aanleiding is om de procedure om iemand te decoreren zodanig aan te passen, dat er minder persoonsgegevens worden verzameld of gedeeld. De conclusie is echter, dat de verwerking van persoonsgegevens zoals die in de praktijk plaatsvindt noodzakelijk is om tot een afgewogen besluit te komen over een decoratievoorstel. Er is geen aanleiding om deze verwerking verder te beperken. Dit wordt hierna nader toegelicht.

a. Rol burgemeester

De taken die de burgemeester in het kader van het decoratiestelsel heeft, zijn ten eerste van praktische aard. Zoals reeds beschreven in paragraaf 2.3.1, begint de procedure bij de indiening van het decoratievoorstel bij de burgemeester. Het is dan ook de burgemeester die beoordeelt of de aangeleverde informatie bij de aanvraag voldoende is en het dossier aanvult met strafrechtelijke gegevens en politiegegevens en de werkgever van de decorandus om zijn mening vraagt. Ten tweede is de burgemeester bij uitstek in staat om het lokale maatschappelijke draagvlak voor een eventuele onderscheiding te beoordelen en dat bij zijn advies te betrekken. Om deze redenen is de rol van de burgemeester in het decoratiestelsel onmisbaar.

Overwogen is of de burgemeester in alle gevallen in het kader van het voorstel persoonsgegevens van strafrechtelijke aard moet verzamelen. In de praktijk nodigen gemeenten mensen die zich melden voor het doen van een aanvraag voor een koninklijke onderscheiding veelal uit voor een gesprek. In dat gesprek wordt de procedure uitgelegd en aan de hand van de verdiensten waarvoor de onderscheiding zal worden gevraagd, wordt een inschatting gemaakt over de haalbaarheid. Als evident is dat een aanvraag geen enkele kans van slagen heeft¹⁵, zal er vaak door de aanvrager voor worden gekozen om toch geen aanvraag in te dienen. In dat geval worden eventueel reeds ontvangen persoonsgegevens vernietigd; dit zal uitdrukkelijk bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Mocht de aanvrager desondanks besluiten een aanvraag in te dienen, dan zal de burgemeester deze in behandeling moeten nemen en het voorstel met zijn advies naar de commissaris van de Koning doorzenden. In deze situatie, dus bij evident kansloze aanvragen, ligt het echter niet voor de hand om ten behoeve van het advies persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verzamelen en die gegevens met het voorstel en het advies door te zenden. Bij algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld met betrekking tot deze situatie.

Wanneer van een decorandus bekend is of wordt dat hij geen prijs stelt op een koninklijke onderscheiding, ligt het evenmin voor de hand om het voorstel in behandeling te nemen of de behandeling ervan voort te zetten. Bij algemene maatregel van bestuur zal daarom, zoals reeds vermeld in paragraaf 3.4.2, uitdrukkelijk worden bepaald dat de burgemeester een inspanningsplicht heeft om zich ervan te overtuigen dat de decorandus een onderscheiding op prijs

¹⁵ Let wel: de inschatting op voorhand dat een aanvraag evident kansloos is, is niet hetzelfde als een negatief advies.

stelt. Vaak is dit wel bekend in de omgeving van betrokkene en kan de burgemeester daar navraag doen via de indiener van het voorstel. In het voorgestelde artikel 19 is in algemene zin geregeld dat, zoals in de praktijk reeds gebeurt, de verdere behandeling van het voorstel tot verlening van een onderscheiding wordt gestaakt, wanneer bij een van de in de procedure betrokken organen de overtuiging bestaat dat de decorandus niet onderscheiden wenst te worden. In die situatie moeten alle tot dan toe reeds betrokken organen worden gewaarschuwd en alle tot dan toe verwerkte persoonsgegevens van betrokkenen terstond worden vernietigd.

Overwogen is ook of de burgemeester de procedure zou moeten afbreken, indien hij op basis van de verzamelde gegevens betrokkene niet decorabel acht. Met andere woorden of de burgemeester de procedure zou moeten beëindigen in plaats van het voorstel met alle gegevens met een negatief advies naar de commissaris door te zenden. (Het gaat hierbij dus niet over de hiervoor beschreven situatie dat op voorhand evident is dat een aanvraag geen kans van heeft). Het afbreken van de procedure houdt echter in feite een (negatieve) beslissing over het voorstel in van de burgemeester. Als minder vergaande optie is overwogen om de informatiedeling voor wat betreft de strafrechtelijke persoonsgegevens te beperken. Bij beide opties is van belang dat het (zwaarwegende) advies van het Kapittel kan afwijken van het advies van de burgemeester (of van het advies van de commissaris van de Koning), ook wat betreft de weging van de strafrechtelijke gegevens. In een dergelijke situatie is het van belang dat alle beschikbare informatie, dus ook de justitiële documentatie, is gedeeld, zodat een zorgvuldige afweging gemaakt kan worden, waarbij de argumenten van verschillende bestuursorganen betrokken worden.

De rol van de burgemeester is, kort gezegd, essentieel in de decoratieprocedure. Daar komt bij dat de uitreiking van koninklijke onderscheidingen nagenoeg altijd door de burgemeester wordt gedaan. Met het oog op dataminimalisatie zullen bij algemene maatregel van bestuur wel nadere regels worden gesteld voor de situatie dat evident is dat een aanvraag voor een onderscheiding geen kans van slagen heeft en het verzamelen van verdere persoonsgegevens geen zin heeft.

b. Rol commissaris van de Koning

Ook de commissaris van de Koning heeft een belangrijke rol in de decoratieprocedure.

Jaarlijks adviseren de commissarissen over minimaal 5.000 decoratievoorstellen. De commissaris vervult zijn rijksstaak in het kader van het decoratiestelsel als verlengde van de Kroon. De commissaris bevordert vanuit deze (rijks)taak eenheid van beleid: hij vergelijkt decoratievoorstellen uit de provincie en ziet erop toe dat gelijke gevallen eenzelfde behandeling krijgen. De commissaris kan in bepaalde situaties mogelijk objectiever oordelen wat betreft decoratievoorstellen dan de burgemeester omdat hij geen directe betrokkenheid heeft bij een decorandus en kan de zwaarte van verdiensten op provinciaal niveau in sommige situaties beter inschatten dan de burgemeester en het Kapittel. De commissaris waakt over de waardigheid en de ordentelijke uitvoering van het decoratiestelsel in zijn provincie. Samen met het Kapittel verzorgen de commissarissen van de Koning algemene voorlichting over het decoratiestelsel, onder meer tijdens voor burgemeesters georganiseerde bijeenkomsten. In het verlengde daarvan ziet de commissaris toe op de kwaliteit van de aanvragen.

Aangezien het verkrijgen van een onderscheiding geen recht is dat wettelijk is vastgelegd, is het van extra groot belang dat de aanvragen zorgvuldig worden gecontroleerd en afgewogen. Alle door de burgemeester aangeleverde documenten en gegevens worden nogmaals gecheckt en de afweging die door de burgemeester is gemaakt, wordt getoetst. De commissaris moet daarom minimaal over dezelfde gegevens kunnen beschikken als de burgemeester teneinde zijn taak ten aanzien van het decoratiestel op goede wijze in te kunnen vullen. Dat geldt ook voor de strafrechtelijke gegevens (een belangrijk onderdeel van de adviezen). De commissaris controleert actief of deze gegevens van invloed zijn op toekenning van een onderscheiding (welke orde en graad) en in incidentele gevallen kan het advies van de commissaris hierdoor afwijken van het advies van de burgemeester.

De rol van de commissaris is van grote meerwaarde. Naast de inhoudelijke beoordeling vervult de commissaris een belangrijke rol in het proces door te zorgen dat de ingestuurde dossiers

compleet, goed verzorgd en op uniforme wijze bij het Kapittel worden aangeleverd. Onder andere wordt bij gemeenten ontbrekende informatie ingewonnen of worden ontbrekende ondersteuningsbrieven opgevraagd. Ook worden fouten uit de uittreksels (verkeerde spelling naam of geboortedatum/-plaats etc.) gehaald, zodat door de gemeente in voorkomende gevallen nieuwe uittreksels opgevraagd kunnen worden voordat het dossier naar de Kanselarij wordt doorgestuurd.

Teneinde aan de voorkant de kwaliteit te borgen worden namens de commissaris van de Koning trainingsbijeenkomsten georganiseerd voor betrokken medewerkers van gemeenten. De medewerkers van het kabinet van de commissaris fungeren als vraagbaak voor de gemeenten. De commissaris van de Koning heeft door middel van zijn rijkstaak een positieve invloed op de kwaliteit sec en op de kwaliteit van de beoordeling van decoratievoorstellen.

Kortom, ook de rol van de commissaris van de Koning is van wezenlijk belang en hij dient over dezelfde gegevens te kunnen beschikken als de burgemeester.

d. Rol Kapittel

Zoals reeds uiteengezet in de paragrafen 2.3.1 en 2.3.2, brengt het Kapittel een zwaarwegend advies uit aan de minister die het aangaat over het wel of niet toekennen van een koninklijke onderscheiding, de orde en graad van de onderscheiding, de uitreikgelegenheid en wie de uitreiking doet. Het Kapittel heeft zicht op alle voorstellen en kan dus in overweging nemen hoe een individueel voorstel zich verhoudt tot vergelijkbare voordachten uit het hele koninkrijk. Dit houdt tevens in, dat het Kapittel vergelijkbare gevallen gelijk kan beoordelen, zowel ten aanzien van het waarderen van maatschappelijke verdiensten als het vraagstuk in hoeverre sprake is van (on)besproken gedrag. De toegevoegde waarde van de inbreng van het Kapittel ligt niet alleen in het bevorderen van de kwaliteit van de voorstellen en het bewaken van de eenheid bij het toekennen van de onderscheidingen, maar ook in het bewaken van de waardigheid van het decoratiestelsel als zodanig, ten aanzien waarvan vooral de Kanselier (die deel uitmaakt van het Kapittel) een belangrijke rol heeft. Om zijn adviestaak goed te kunnen vervullen, dient het Kapittel over alle gegevens te kunnen beschikken.

e. Rol minister

Beperken van de informatie die naar de minister gaat, is bestuursrechtelijk gezien evenmin een optie, omdat de minister moet kunnen beargumenteren op basis van welke informatie een besluit om wel of niet te decoreren genomen wordt. In dit verband is nog overwogen om beslissingen over het verlenen van een koninklijke onderscheiding te mandateren aan het Kapittel, waarmee de minister buiten de informatiedeling zou kunnen worden gelaten. Een mandaat-regeling is echter niet mogelijk, omdat de beslissing tot decoreren moet resulteren in een koninklijk besluit.

f. Medewerkers

Het feit dat de procedure voor aanvragen voor een koninklijke onderscheiding langs verschillende organen plaatsvindt, betekent niet dat de verzamelde persoonsgegevens door een groot aantal medewerkers van die organen worden ingezien. In beginsel is er bij een gemeente slechts één ambtenaar belast met de ondersteuning van de burgemeester in zijn taak met betrekking tot de koninklijke onderscheidingen. In grote gemeenten kunnen dat meer medewerkers zijn, maar dan nog wordt een individueel dossier in de regel door één ambtenaar behandeld. Dit geldt ook voor de behandeling van dossiers bij de andere betrokken organen.

3.4.6. Informatieplicht en inzagerecht

a. Informatieplicht

Zoals reeds vermeld in paragraaf 3.2, gaat de AVG in artikel 14 uit van een actieve informatieplicht. Dit betekent dat de verwerkingsverantwoordelijke bepaalde informatie aan de

betrokkene moet verstrekken. Het gaat daarbij onder meer om de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke en informatie over doel en rechtsgrond van de verwerking. Er bestaat echter ruimte om van deze informatieplicht af te wijken.

Voor de afwijking van de informatieplicht kan, zonder nadere regelgeving, een beroep worden gedaan op artikel 14, vijfde lid, AVG. Dat lid biedt enkele uitzonderingsgronden. Zo volgt uit artikel 14, vijfde lid, onderdeel b, dat het eerste tot en met vierde lid niet van toepassing zijn, voor zover de in het eerste lid bedoelde verplichting tot transparantie de doeleinden van de verwerking onmogelijk dreigt te maken of ernstig in het gedrang dreigt te brengen. Het stelsel van koninklijke onderscheidingen is gebaseerd op het principe van vertrouwelijkheid. Deze vertrouwelijkheid is met name van belang voor het geval een voorstel niet leidt tot decoratieverlening, bijvoorbeeld bij het ontbreken van maatschappelijk draagvlak of indien geen sprake is van onbesproken gedrag. Het is uit oogpunt van bescherming van de privacy van betrokkene onwenselijk dat er gespeculeerd zou worden over de reden iemand niet te decoreren. Het past dus niet bij het decoratiestelsel om bekend te maken dat een voorstel tot onderscheiding is gedaan, maar ook niet om betrokkene zelf daarover te informeren. Het gaat nadrukkelijk om een huldeblijk die door anderen wordt aangevraagd, buiten medeweten van de decorandus. De decorandus kan hierop zelf geen invloed uitoefenen. Een koninklijke onderscheiding is geen recht, maar een gunst van staatswege. In het geval een decoratievoordracht niet tot een onderscheiding leidt, wordt de betrokken persoon daarom niet geïnformeerd over de voordracht en de gegevensverwerking. Alleen degene die de onderscheiding heeft aangevraagd krijgt bericht in de vorm van een mededeling dat de voordracht niet is gehonoreerd. Daarnaast speelt in de Nederlandse traditie het verrassingsaspect bij de uitreiking van de huldeblijk een niet onbelangrijke rol. Iemand wordt onder valse voorwendselen naar een locatie geleid, alwaar de burgemeester het versiersel opspeldt. Het wegnemen van dit verrassingsaspect zou afbreuk doen aan de traditie en het karakter van het Nederlandse decoratiestelsel. Voor het afwijken van de actieve informatieplicht kan derhalve een beroep worden gedaan op artikel 14, vijfde lid, onderdeel b. Voorwaarde hierbij is dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt om de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen. In dit verband wordt gewezen op de privacyverklaring met betrekking tot het voordragen voor een Koninklijke onderscheiding op de website van de Kanselarij (www.lintjes.nl). Hierin is in algemene zin vermeld welke persoonsgegevens het Kapittel en de Kanselarij op welke wijze verwerken, voor welke doeleinden en op welke grondslag. Daarnaast wordt in de verklaring ingegaan op de rechten die betrokkenen hebben over de verwerkte persoonsgegevens.

Ook kan het niet actief informeren van de decorandus worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 14, vijfde lid, onderdeel c. Dat onderdeel betreft een uitzonderingsgrond voor de situatie dat het verkrijgen of verstrekken van de gegevens uitdrukkelijk is voorgeschreven bij Unie- of lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is. Voorwaarde voor afwijking van de informatieplicht op deze grond is dat dit recht voorziet in passende maatregelen om de gerechtvaardigde belangen van betrokkene te beschermen. In dit verband wordt gewezen op artikel 2:5 van de Awb, dat een algemene geheimhoudingsplicht bevat voor een ieder die (als onderdeel van) een bestuursorgaan of als daarvoor werkzame persoon (in welke rechtsverhouding ook) in aanraking komt met vertrouwelijke gegevens.

b. Inzagerecht

Op grond van artikel 15 van de AVG heeft betrokkene een recht op inzage. Dit recht houdt in dat betrokkene kan verzoeken om van de verwerkingsverantwoordelijke uitsluitend te verkrijgen of hem betreffende persoonsgegevens zijn of zullen worden verwerkt en, wanneer dat het geval is, om welke persoonsgegevens het gaat en waarom en op welke manier die persoonsgegevens zijn verwerkt en aan wie de persoonsgegevens zijn of zullen worden verstrekt. In het verlengde van de afwijking van de informatieplicht (zoals hiervoor toegelicht onder a) is ook beperking van dit inzagerecht noodzakelijk.

De AVG biedt in artikel 23 de lidstaten de mogelijkheid om in nationaal recht de reikwijdte te beperken van (onder meer) het recht op inzage. In artikel 10, vijfde lid van het wetsvoorstel is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Die bepaling biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur het recht op inzage te beperken met het oog op het vertrouwelijke karakter van de procedure tot het verlenen van een onderscheiding. Voor toepassing van artikel 23 van de AVG geldt de voorwaarde dat de beperking van (in dit geval) het inzagerecht de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet laat en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is ter waarborging van bepaalde in dat artikel genoemde belangrijke doelstellingen van algemeen belang van een lidstaat. Aan deze voorwaarde is voldaan. Het decoratiestelsel betreft een belangrijke doelstelling van algemeen belang als bedoeld in artikel 23, eerste lid, onder e, van de AVG. Zoals in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting is opgemerkt, vervult het decoratiestelsel een belangrijke verbindende rol in de samenleving. Voor de gegevensverwerking in het kader van het decoratiestelsel geldt dat deze in paragraaf 4 van het wetsvoorstel gedetailleerd geregeld is, zodat de burger daaruit in algemene zin kan afleiden welke gegevens over hem, aan welke organen en voor welk doel verwerkt kunnen worden. Bij algemene maatregel van bestuur zal, zoals eerder vermeld (paragraaf 3.4.5), worden geregeld dat op de burgemeester die in het kader van het decoratiestelsel, dus zonder medeweten van de decorandus, persoonsgegevens verwerkt, een inspanningsverplichting rust om zich ervan te vergewissen of betrokkene wel prijs zal stellen op een koninklijke onderscheiding. Zodra duidelijk wordt dat iemand niet gedecoreerd wenst te worden, stopt de behandeling van de aanvraag en worden op grond van artikel 19 van het wetsvoorstel alle persoonsgegevens vernietigd. Omgekeerd, als betrokkene vermoedelijk wel prijs zal stellen op een onderscheiding, is het aannemelijk dat hij geen bezwaar heeft tegen de gegevensverwerking.

Daar komt bij dat ook het verrassingselement van belang is voor het toekennen van een koninklijke onderscheiding. Het uitvoering geven aan de informatieplicht en het toepassen van het recht op inzage zou het verrassingsaspect tenietdoen en daarmee onevenredig afbreuk doen aan de doelstelling van het decoratiestelsel. Uit het voorgaande blijkt dat de gerechtvaardigde belangen van de burger in het wetsvoorstel in voldoende mate zijn gewaarborgd. Bij de opstelling van de algemene maatregel van bestuur zal het voorschrift van artikel 23, tweede lid, van de AVG dat de wetgevingsmaatregel waarbij de reikwijdte van de verplichtingen en rechten worden beperkt, een aantal (in dat lid genoemde) specifieke bepalingen dient te bevatten, vanzelfsprekend in acht worden genomen.

4. Erepennen voor menslievend hulpbetoon

De Erepennen voor Menslievend hulpbetoon (hierna: Erepennen) is de oudste en belangrijkste Nederlandse onderscheiding voor dappere daden die zijn verricht buiten een strijd. De Erepennen is ingesteld in 1822 en is geregeld in het Besluit instelling erepennen menslievend hulpbetoon.¹⁶ De Erepennen wordt bij koninklijk besluit verleend aan "hen die een menslievende daad hebben verricht die de kenmerken draagt van moed, beleid en zelfopoffering". De Erepennen wordt verleend in brons, zilver of goud.

Een voordracht tot toekenning van een erepennen wordt gedaan door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of door de Minister van Defensie, indien de menslievende daad is verricht door een militair of door een burgerambtenaar in dienst van het Ministerie van Defensie. Bij de aanvraagprocedure spelen de burgemeester en de commissaris van de Koning of bestuursorganen de andere delen van het Koninkrijk op dit moment formeel geen rol. Iedereen kan een verzoek richten aan het Kapittel voor de toekenning van de onderscheiding. De burgemeester of de gezaghebber is wel het aanspreekpunt als er in een gemeente of openbaar lichaam een "heldendaad" is verricht. Daarbij ligt het voor de hand dat de burgemeester of de

¹⁶ Het koninklijk besluit van 1822 is in 1946 vervangen door het huidige besluit (Stb. 1946, G 199), welk besluit laatstelijk gewijzigd is in 2013 (Stb. 2013, 470).

gezaghebber de aanvraag zal initiëren of de betreffende ooggetuigen zal stimuleren deze bij hem in te dienen, maar dit initiatief kan ook liggen bij de commissaris of de Gouverneur.

Strafrechtelijke persoonsgegevens spelen bij de toekenning van de onderscheiding in beginsel geen rol. Hoewel het besluit van de Minister voor Rechtsbescherming van 4 juni 2020 de verstrekking van strafrechtelijke persoonsgegevens aan het Kapittel voor de Civiele Orden en aan de minister die het aangaat wel mogelijk maakt, is de verwerking van dergelijke gegevens in de praktijk niet aan de orde. Volgens artikel 5 van het instellingsbesluit van de Erepennig kan de onderscheiding wel aan iemand tijdelijk of blijvend ontnomen worden op het moment dat deze zich “de onderscheiding onwaardig betoont”. De Minister van BZK of Defensie bepaalt van geval tot geval of daarvan sprake is.

Aan de verlening van een Erepennig gaat derhalve een minder zware procedure vooraf en er worden ook minder persoonsgegevens verwerkt dan bij de onderscheidingen in de civiele orden. Dat neemt niet weg dat het in het licht van de AVG ook voor de Erepennig wenselijk is de grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens nader te expliciteren.

De rol die de burgemeester of de gezaghebber in de praktijk vervult bij de verlening van een Erepennig is op dit moment niet wettelijk geregeld. Met het oog op de vereisten van de AVG verdient een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van deze rol wel de voorkeur. Dit heeft zijn beslag gekregen in artikel 11 van het wetsvoorstel. In hetzelfde artikel is de bevoegdheid geregeld om ook bijzondere persoonsgegevens te verwerken voor zover dat noodzakelijk is om de taak goed te kunnen uitvoeren.

De adviestaak van het Kapittel is op dit moment alleen op het niveau van algemene maatregel van bestuur (artikel 1a van het Besluit Kapittel voor de civiele orden) geregeld. Voorgesteld wordt deze taak ook in de formele wet op te nemen (artikel 12, eerste lid, van het wetsvoorstel).

Wat betreft de toekenning van een Erepennig volgt de taak van de minister uit het feit dat de toekenning van een Erepennig gebeurt bij koninklijk besluit. Ook dit is in het wetsvoorstel met het oog op de vereisten van de AVG in het wetsvoorstel opgenomen (artikel 13, eerste lid). Hetzelfde geldt voor de taak van de minister in het kader van de ontneming van een toegekende Erepennig wanneer de gedecoreerde zich het ereteken niet langer waardig toont (artikel 14). Bij de ontnemingsprocedure speelt het Kapittel overigens ook een belangrijke rol: alvorens tot ontneming wordt besloten, brengt het Kapittel hierover een zwaarwegend advies uit.

Net als voor de onderscheidingen in de civiele orden is voorgesteld voor de taken met betrekking tot de Erepennig te bepalen dat persoonsgegevens mogen worden verwerkt en dat de decorandus niet op de hoogte wordt gebracht van die verwerking van zijn gegevens. In het kader van de toekenning van een Erepennig mogen geen strafrechtelijke gegevens worden verzameld, omdat het verleden van de decorandus, zoals gezegd, niet relevant is. Dat is anders bij eventuele ontneming van de penning: daarbij kan (recente) justitiële documentatie wel van belang zijn.

5. De onderscheiding als een gunst

Een benoeming in een ridderorde of de verlening van een andere koninklijke onderscheiding is geen afdwingbaar recht. In geen enkel land in Noordwest-Europa heeft een persoon recht op een onderscheiding tenzij dit expliciet en met meetbare criteria in een wet, besluit of reglement is vastgelegd. Deze gedachtegang komt ook in de Nederlandse wetsgeschiedenis terug. Een koninklijke onderscheiding moet worden gezien als een eerbetoon en een huldeblijk van staatswege. Hierbij past niet dat iemand voor zich zelf een onderscheiding vraagt: een onderscheiding is iets dat je verdient omdat anderen vinden dat je het verdient.

Ondanks dat een koninklijke onderscheiding gezien wordt als een “gunst”, is de verlening ervan een besluit in de zin van (artikel 1:3 van) de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waartegen bezwaar kan en mag worden aangetekend. Het instellen van bezwaar is (slechts) mogelijk door een belanghebbende. Belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is

betrokken (artikel 1:2 Awb). Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht is alleen de decorandus belanghebbende.¹⁷ Mogelijke negatieve gevoelens bij anderen dan de decorandus in de zin van onvrede of zelfs afgunst over een toegekende onderscheiding zijn onvoldoende voor het aannemen van een rechtstreeks belang. Kortom, de mogelijkheid van bezwaar beperkt zich tot de decorandus als belanghebbende. Het ligt overigens niet in de rede om aan te nemen dat een decorandus bezwaar maakt. Indien hij geen prijs stelt op de bedoelde onderscheiding, zal hij veel eerder de onderscheiding niet aanvaarden. Dit is anders in het geval iemand voor zichzelf een aanvraag indient en de onderscheiding niet krijgt toegekend. Ook kan er sprake zijn van onvrede over de soort onderscheiding en eventueel de graad.

In het onderhavige wetsvoorstel is in artikel 18 uitdrukkelijk bepaald dat iemand niet voor zich zelf een onderscheiding kan aanvragen en niet in bezwaar of beroep kan gaan tegen een besluit om hem geen onderscheiding te verlenen. Evenmin staat op grond van het voorgestelde artikel 18 bezwaar en beroep open met betrekking van de aard van de toegekende onderscheiding. Hiermee wordt uitdrukkelijk in de wet vastgelegd wat aan het decoratiestelsel ten grondslag ligt: een onderscheiding wordt iemand gegund door anderen. Het is niet voor niets dat onderscheidingen vereisen dat betrokkene zich verdienstelijk heeft gemaakt voor de samenleving. Het feit dat een ander de moeite neemt om een aanvraag te doen toont, in combinatie met (bij onderscheidingen in de civiele orden) de door de aanvrager verzamelde steunbetuigingen, een minimum aan draagvlak voor de decoratie in de samenleving. Tegelijkertijd wordt hiermee juridisering van het decoratiestelsel tegen gegaan. Verlening van onderscheidingen is, zoals hiervoor uiteengezet, van oudsher een vorm van eerbetoon en geen juridisch recht waarbij (meetbare) criteria wettelijk zijn vastgelegd. Bij de verlening van koninklijke onderscheidingen komt de Kroon ruime discretie toe. Het is onwenselijk dat begrippen als verdienstelijkheid en (on)besproken gedrag door de rechter worden ingevuld en daarmee de verlening van een onderscheiding afdwingbaar wordt. Een onderscheiding zou dan bovendien een automatisme worden bij bepaalde prestaties, bijvoorbeeld vanaf een aantal jaren vrijwilligerswerk. Dit past niet bij een eerbetoon voor een bijzondere of uitzonderlijke verdienste.

Door uitdrukkelijk te bepalen dat iemand niet voor zich zelf een koninklijke onderscheiding kan aanvragen en niet in bezwaar of beroep kan gaan tegen een besluit om geen onderscheiding te verlenen, kunnen bezwaarschriften altijd (dus zowel die van derden als die van betrokkene zelf) niet ontvankelijk worden verklaard.

6. Bescherming persoonsgegevens in de Caribische delen van het Koninkrijk

Zoals reeds vermeld in hoofdstuk 1, is de regeling van de ridderorden een aangelegenheid van het Koninkrijk en is daarom op dit wetsvoorstel de rijkswetprocedure van toepassing. Voor Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) geldt artikel 10 van de Grondwet onverkort, terwijl in de andere landen van het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer is opgenomen in de onderscheiden Staatsregelingen (artikel I.16 van de Staatsregeling van Aruba, artikel 10 van de Staatsregeling van Curaçao en artikel 5 van de Staatsregeling van Sint Maarten).

De AVG geldt niet in de andere delen van het Koninkrijk. De eilanden hebben ieder eigen regels met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens. In Caribisch Nederland geldt de Wet bescherming persoonsgegevens BES, Curaçao en Sint Maarten kennen ieder een bijna gelijklopende Landsverordening bescherming persoonsgegevens en in Aruba geldt de Landsverordening persoonsregistratie. Die aparte regelgeving en het wettelijke beschermingsniveau van de persoonlijke levenssfeer staat er niet aan in de weg dat de procedures voor de verlening van koninklijke onderscheidingen voor het hele Koninkrijk op dezelfde voet, in dezelfde Rijkswet en materieel ongewijzigd worden verankerd.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld ECLI: NL: RVS: 2006: AV6230 (22 maart 2006).

Van verstrekking of doorgifte van persoonsgegevens aan of naar de andere delen van het Koninkrijk is in het kader van de decoratieprocedure overigens geen sprake. Zie in dit verband paragraaf 8 met betrekking tot punt b.

In de toelichting op de artikelen 3, 5 en 6 wordt nader ingegaan op het wetsvoorstel in relatie tot de andere delen van het Koninkrijk.

7. Administratieve lasten en regeldruk

Zoals reeds opgemerkt in hoofdstuk 1, heeft het wetsvoorstel enerzijds tot doel de grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens te expliciteren en anderzijds de juridisering van het decoratiestelsel tegen te gaan. Wat betreft het eerste doel, de regeling van de grondslagen voor gegevensverwerking, zal het wetsvoorstel geen verandering brengen met betrekking tot de handelingen die burgers en bedrijven in het kader van het verlenen van onderscheidingen moeten verrichten. Het wetsvoorstel heeft in dit opzicht dus geen gevolgen voor de regeldruk.

Ook met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens is er geen sprake van materiële wijzigingen waardoor de verschillende bij het decoratiestelsel betrokken bestuursorganen hun werkprocessen zullen moeten aanpassen. Het wetsvoorstel leidt dan ook niet tot extra administratieve lasten.

Het andere doel van het wetsvoorstel, de dejuridisering van het decoratiestelsel, heeft wel gevolgen voor burgers, in die zin dat (uitdrukkelijk wordt vastgelegd dat) zij geen onderscheiding voor zich zelf kunnen aanvragen. Daardoor zullen zij, wanneer zij toch een dergelijke aanvraag indienen, in bezwaar en beroep tegen de negatieve beslissing op die aanvraag niet ontvankelijk zijn. Hiermee is echter geen (extra) regeldruk gemoeid.

Pm advies ATR ...

8. Advies AP

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft bij brief van 6 februari 2023 (kenmerk Z2022-04979) enkele opmerkingen gemaakt over het concept wetsvoorstel en geadviseerd daarmee rekening te houden.

- a. De AP merkt op dat in de toelichting op het concept terecht is benadrukt dat de verwerking van persoonsgegevens vertrouwelijk gebeurt. De verwerking vindt plaats zonder dat de betrokkenen over de verwerking kennis heeft of in staat is te interveniëren. Volgens de AP leidt weinig twijfel dat de vertrouwelijkheid van de verwerking van persoonsgegevens in het algemeen belang is. De gegevens kunnen ook gevoelige gegevens zijn, als gegevens over politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, en ook strafrechtelijke gegevens. De AP onderschrijft het belang van de vertrouwelijkheid van verwerkingen van die gegevens. Die vertrouwelijkheid zou volgens de AP over de volle breedte geborgd moeten zijn door een wettelijke geheimhoudingsplicht. In de memorie van toelichting, zoals voorgelegd aan de AP, was in paragraaf 3.4.3 opgemerkt dat alle bij de Kancelarij werkzame personen gebonden zijn aan geheimhouding. Er zijn echter ook andere personen beroepsmatig betrokken bij de behandeling van de aanvraag. Naar het oordeel van de AP zou de toelichting in moeten gaan op de manier waarop vertrouwelijkheid geborgd is bij de personen die een rol spelen bij de aanvraag met inbegrip van personen die persoonsgegevens verwerken buiten het Europese deel van Nederland. Ten overvloede merkt de AP op dat een wettelijke geheimhoudingsplicht een voorwaarde kan zijn om af te mogen wijken van de verplichting uit de AVG betrokkenen actief te informeren. De AP adviseert in de toelichting in te gaan op de geheimhoudingsplicht van alle personen die bij de behandeling van de aanvraag zijn betrokken en zo nodig aanvullende voorzieningen te treffen.

Opgemerkt wordt dat de artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een algemene geheimhoudingsplicht voor een ieder die (als onderdeel van) een bestuursorgaan of als daarvoor werkzame persoon (in welke rechtsverhouding ook) in aanraking komt met vertrouwelijke gegevens. Zo zijn niet alleen alle bij de Kanselarij werkzame personen gebonden aan geheimhouding, maar ook de andere actoren in de decoratieprocedure, zoals de burgemeester, de gezaghebber, de commissaris van de Koning, de betrokken ministers en de door die organen aangewezen personen. Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies van de AP is paragraaf 3.4.3 aangevuld. Die paragraaf betreft met name de eisen die gesteld zijn aan de verwerking van verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Een ander aspect van vertrouwelijkheid betreft de aanvraag voor een onderscheiding en de behandeling daarvan als zodanig. Het past niet bij het decoratiestelsel om bekend te maken dat een voorstel tot onderscheiding is gedaan, maar ook niet om betrokkene zelf daarover te informeren. Het vertrouwelijke karakter is niet alleen van belang in verband met het verrassingselement bij de uitreiking van een toegekende onderscheiding, maar vooral ook met het oog op de privacy van personen die uiteindelijk niet gedecoreerd worden. Naar aanleiding van het advies van de AP is dit aspect verder verduidelijkt in paragraaf 3.4.6 betreffende (het afwijken van) de informatieplicht van artikel 14 AVG. Voorts is naar aanleiding van het advies van de AP overwogen de vertrouwelijkheid over de volle breedte te borgen door het opnemen in het wetsvoorstel van een specifieke geheimhoudingsplicht voor iedereen die betrokken is in een decoratieprocedure. Een dergelijke bepaling zou echter te ver gaan. Hoewel vertrouwelijkheid het uitgangspunt is, wordt in uitzonderlijke gevallen de decorandus toch op de hoogte gebracht van de aanvraag en worden ook andere personen worden betrokken in de procedure. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de werkgever die om zijn oordeel wordt gevraagd of aan de partner, het familielid of de kennis die er voor moet zorgen dat de decorandus aanwezig is op de locatie van uitreiking. Wel wordt naar aanleiding van het advies van de AP in artikel 17 een bepaling voorgesteld, dat de indiening en behandeling van een voorstel tot verlening van een onderscheiding vertrouwelijk van aard is. Daarmee is het vertrouwelijke karakter van een decoratievoorstel klip en klaar.

- b. De AP merkt op dat het concept verwerking van persoonsgegevens betreft in landen die buiten het toepassingsbereik van de AVG vallen (de zogeheten derde landen). Voor de verstrekking of doorgifte van persoonsgegevens voor verwerking in die derde landen moet ingevolge artikel 46 van de AVG worden voldaan aan het vereiste van gelijkwaardige bescherming. De AP adviseert, voor zover er sprake is van doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen in de toelichting in te gaan op de gelijkwaardige bescherming van persoonsgegevens.

Derde landen kunnen de andere landen binnen het Koninkrijk zijn (Curaçao, Aruba en Sint Maarten¹⁸), maar ook overige landen buiten de Europese Unie. Er worden in een decoratieprocedure geen dossiergegevens gedeeld met derde landen en er vinden zeker geen structurele verstrekkingen plaats uit derde landen. Andersom kan dat wel het geval zijn: derde landen delen soms (persoons)gegevens die op basis van de aldaar geldende regelgeving kan worden opgevraagd uit (Europees) Nederland. Dit geldt eveneens voor decorandi die in het buitenland wonen: een voordracht wordt ingediend bij de minister van Buitenlandse Zaken en gegevens blijven daarmee 'hier'. Verder worden de versierselen die horen bij de onderscheidingen van personen buiten Nederland na overlijden niet actief opgevraagd.

9. Advies Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES

pm

¹⁸ Bonaire, Sint Eustatius en Saba moeten in het kader van de (U)AVG ook als derde land worden beschouwd. Dit volgt uit artikel 4 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, dat bepaalt dat indien een wettelijk voorschrift niet in de openbare lichamen van toepassing is, de openbare lichamen worden gelijkgesteld met andere landen van het Koninkrijk.

10. (Internet)consultatie

Het conceptwetsvoorstel is vóór de algemene consultatie en Internetconsultatie uitgebreid afgestemd met het Kapittel.

pm

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Dit artikel bevat een aantal begripsomschrijvingen, waarvan de meeste voor zich spreken. De begrippen *persoonsgegevens* en *verwerken van persoonsgegevens* zijn overgenomen uit de AVG. In (gewone) Nederlandse wetgeving hoeven begrippen uit de AVG niet te worden gedefinieerd. Omdat het onderhavige voorstel een Rijkswet is, worden de begrippen ook gebruikt in de context van de andere landen en Caribisch Nederland, waar de AVG niet van toepassing is. Daarom is een begripsomschrijving, waarin verwezen wordt naar de AVG, alsnog geboden. Om dezelfde reden is de definitie van het begrip *persoonsgegevens van strafrechtelijke aard* opgenomen, waarin verwezen wordt naar de omschrijving ervan in de UAVG.

Persoonsgegevens zijn alle gegevens die betrekking hebben op een geïdentificeerde of identificeerbare levende natuurlijke persoon. Losse gegevens die samengevoegd kunnen leiden tot de identificatie van een bepaalde persoon vormen ook persoonsgegevens.

Volgens artikel 4, tweede lid, van de AVG is *verwerken van persoonsgegevens* “elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedures, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op een andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens”. Veel voorkomende vormen van verwerken zijn het opslaan of vernietigen van de gegevens, maar ook het verzamelen of doorsturen van persoonsgegevens is dus een verwerking in de zin van de AVG.

Onder het begrip *persoonsgegevens van strafrechtelijke aard* vallen de persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen als bedoeld in artikel 10 van de AVG.

Het begrip “*onderscheiding*” omvat in feite alle officiële onderscheidingen¹⁹ aan burgers op Rijksniveau en die in beheer zijn bij de Kanselarij. Op www.lintjes.nl is hiervan een actueel overzicht te vinden. De Militaire Willems-Orde is in het wetsvoorstel van het begrip “*onderscheiding*” uitgezonderd. De verlening van de predikaten “Koninklijk” en “Hofleverancier” vallen niet onder de definitie van “*onderscheiding*”, omdat die bij Koninklijke Beschikkingen zijn ingesteld en de Kanselarij daarin geen taak heeft. Ook de onderscheidingen van het Koninklijk Huis vallen om die reden buiten de definitie van artikel 1.

Het “*recht op inzage*” is een begrip uit de (U)AVG. Dit is uiteengezet in paragraaf 3.4.6. In de Wet bescherming persoonsgegevens BES en de gelijkkluidende landsverordeningen van Curaçao en Sint Maarten komt dit begrip niet voor, maar inhoudelijk is een recht op inzage wel geregeld (in artikel 27 van die wet en landsverordeningen). Ook artikel 14 van de Landsverordening persoonsregistraties van Aruba kent inhoudelijk een recht van inzage.

Artikel 2

Het Kapittel voor de Civiele Orden is ingesteld in artikel III van de Rijkswet van 1994. Die Rijkswet heeft het karakter van een wijzigingswet. Mede omdat de instelling van een orgaan bij een wijzigingswet uit wetstechnische overwegingen niet de voorkeur heeft, is de inhoud van genoemd

¹⁹ Zie in dit verband ook de toelichting op artikel 22.

artikel III is verplaatst naar (artikel 2 van) het onderhavige voorstel. Ten opzichte van de huidige bepaling zijn er in het voorgestelde artikel 2 enkele verschillen. Ten eerste is de taakomschrijving van het Kapittel aangevuld. Niet alleen de taak om de Minister wie het aangaat te adviseren over het verlenen van onderscheidingen in een van de civiele orden, maar ook de advisering over de verlening of ontneming van de Erepenning voor menslievend hulpbetoon wordt genoemd. Omdat deze taken zijn uitgewerkt in de artikelen 7, 12 en 14 van het wetsvoorstel, is in artikel 2, tweede lid, een verwijzing opgenomen naar die artikelen. De (advies)taak van het Kapittel is met betrekking tot de civiele orden geregeld in het voorgestelde artikel 7. Op grond van artikel 10 van het wetsvoorstel zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot deze taak. Daarnaast heeft het Kapittel een adviestaak met betrekking tot de verlening van de Erepenning voor menslievend hulpbetoon, hetgeen is geregeld in artikel 11 van het voorstel alsmede in de procedure tot ontneming van de Erepenning (het voorgestelde artikel 13).

Ten tweede is in het voorgestelde vijfde lid opgenomen dat het Kapittel wordt ondersteund door de Kanselarij der Nederlandse Orden. Dit is momenteel geregeld in artikel 3, eerste lid van het Besluit Kapittel voor de civiele orden. In de huidige bepaling is nog geregeld dat het bureau van het Kapittel onderdeel uitmaakt van de Kanselarij, maar die bepaling komt niet terug in het wetsvoorstel. In de praktijk heeft een dergelijk bureau nooit vorm gekregen en feitelijk wordt de bureaufunctie ingevuld door de afdeling Decoraties en Advies van de Kanselarij. Behalve de in artikel 2, vijfde lid, genoemde taak van de Kanselarij, is in het voorgestelde artikel 9 de ondersteuning van de Kanselier door de Kanselarij geregeld en is in artikel 20 opgenomen dat de Kanselarij in beginsel zorg draagt voor het beheer, de vervaardiging en de verstrekking van oorkondes, medailles en andere versierselen, behorende bij onderscheidingen. Het opnemen van deze taken in het wetsvoorstel sluit beter aan bij de eisen van de AVG. Wanneer dit voorstel kracht van wet krijgt, zal vanzelfsprekend het Besluit Kapittel voor de civiele orden worden aangepast.

Het vierde lid bepaalt dat de Kanselier qualitate qua lid is van het Kapittel. Het ambt van Kanselier heeft zijn grondslag in de instellingswetten van de civiele orden. Van oudsher adviseert de Kanselier over alle aangelegenheden ten aanzien van ridderorden en officiële onderscheidingen, behartigt hij de belangen van die onderscheidingen en de gedecoreerden en is hij bij uitstek de ambtsdrager die de zuiverheid en waardigheid van de onderscheidingen en daarmee van het gehele decoratiestelsel bewaakt. De taken en werkwijze van de Kanselier zijn vervat in een instructie van 4 maart 1947 van de Minister van Binnenlandse Zaken. Het voorgestelde artikel 2, zesde lid, biedt een grondslag om de rechtspositie, taken en werkwijze van de Kanselier uit te werken bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, zodat deze van een wettelijke basis worden voorzien, die meer passend is in het moderne staatsbestel. De taak van de Kanselier is overigens deels reeds uitgewerkt in de voorgestelde artikelen 9 en 21. Volledigheidshalve wordt hier verder nog opgemerkt dat de Kanselier ingevolge artikel 11 van de Wet herziening Wet instelling Militaire Willems-Orde tevens lid en voorzitter is van het Kapittel van die orde.

Het zesde lid biedt tevens de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot de taak, de samenstelling en inrichting en de werkwijze van het Kapittel, evenals inzake de rechtspositie van de leden van het Kapittel en de Kanselier. Deze delegatiebepaling komt in de plaats van artikel III, vijfde lid, van de Rijkswet van 1994. In de thans voorgestelde bepaling is ook een grondslag opgenomen voor nadere regels ten aanzien van de taak van het Kapittel. Op grond hiervan zal onder meer bepaald worden dat het Kapittel voorlichting geeft over de werking van het decoratiestelsel. Daarnaast biedt het zesde lid de grondslag om de rechtspositie van de medewerkers van de Kanselarij (zijnde ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 2017) uit te werken.

Artikel 3

Artikel 3 betreft de adviestaak van de burgemeester, die is toegelicht in de paragrafen 2.3.2 en 2.3.3. In Caribisch Nederland ligt deze taak bij de gezaghebber; in de praktijk fungeert ten behoeve van deze taak, alsook het begeleiden van indieners van voordrachten, in een openbaar lichaam vaak een decoratiecommissie. In het eerste lid is sprake van voorstellen tot verlening van een onderscheiding aan personen, "woonachtig in Nederland". "Nederland" betekent hier zowel het

Europese deel van Nederland als Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit volgt (a contrario) uit artikel 4 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Anders dan de commissaris (zie de toelichting op artikel 4) is de burgemeester niet tevens Rijksorgaan. De burgemeester is daarom op grond van artikel 180 van de Gemeentewet verantwoording schuldig aan de gemeenteraad voor het door hem gevoerde bestuur. Dit geldt ook ten aanzien van de in artikel 3 van het wetsvoorstel vastgelegde adviestaak. Hierbij wordt wel opgemerkt dat de burgemeester geen inlichtingen aan de raad kan verstrekken over de inhoud van specifieke decoratievoorstellen. De burgemeester kan de raad wel informeren over het gevoerde bestuur, dat wil zeggen over het door hem gevoerde decoratiebeleid in algemene zin en over zijn rol daarbij. De rol van de burgemeester is beperkt tot het uitbrengen van advies en (meestal) het verrichten van de uitreiking van de onderscheiding. De minister beslist uiteindelijk over de toekenning van een onderscheiding.

Indien de raad om inlichtingen verzoekt over een individueel geval, zal de burgemeester dit weigeren, omdat het verstrekken van die informatie in strijd is met het openbaar belang. Algemeen wordt aangenomen dat de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de decorandus en van degenen die het voorstel voor een onderscheiding hebben gedaan, redenen geven om het verstrekken van inlichtingen te weigeren.

Hetzelfde geldt voor de gezaghebber in Caribisch Nederland: die is voor zijn adviestaak verantwoording schuldig aan de eilandsraad (artikel 182 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WoLBES)). Ook hier geldt dat de gezaghebber geen inlichtingen aan de raad kan verstrekken over de inhoud van specifieke decoratievoorstellen, maar de raad wel informeren over het gevoerde bestuur.

Het verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van een wettelijke taak is in Europees Nederland in beginsel zonder uitdrukkelijke regeling toegestaan. Dit geldt echter niet voor bijzondere persoonsgegevens: die gegevens mogen alleen worden verwerkt op grond van een van de in artikel 9, tweede lid, van de AVG genoemde gronden. Een van die gronden is dat de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang op grond van het Unierecht of lidstatelijk recht. Voorwaarde daarbij is 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 fundamentele belangen van betrokkene. Voor betreft Caribisch Nederland geldt ingevolge artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES (WbpBES) een verbod voor de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens en is afwijking van dit verbod door bestuursorganen onder meer mogelijk voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene en dit bij wet wordt bepaald (artikel 23, eerste lid, aanhef en onder e, WbpBES). Het decoratiestelsel is, zoals uiteengezet in hoofdstuk 1, een zwaarwegend algemeen belang. Daarom is in het tweede lid aan de taak van de burgemeester de bevoegdheid gekoppeld om ook bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens van de decorandus te verwerken voor zover dat nodig is om de taak goed te kunnen uitvoeren. In de paragrafen 3.1 en 3.4.3 is toegelicht welke persoonsgegevens noodzakelijkerwijs verwerkt moeten worden in het kader van een decoratieprocedure. Uitdrukkelijk is bepaald dat de verwerking van persoonsgegevens alleen is toegestaan voor zover dat noodzakelijk is in verband met de goede vervulling van de (advies)taak. Gegevens die niet relevant zijn voor de beoordeling of iemand in aanmerking komt voor een onderscheiding mogen dus niet worden verwerkt. Zo zal de geloofsovertuiging van de decorandus in de regel niet relevant zijn, maar als het decoratievoorstel (mede) is ingediend vanwege vrijwilligerswerk van de decorandus bij een bepaalde kerk, zal zijn geloofsovertuiging daaruit blijken en in zoverre relevant zijn.

In het derde lid is de bevoegdheid om persoonsgegevens van betrokken derden te verwerken is geregeld. Ook dit is toegelicht en gemotiveerd in hoofdstuk 3. Het zal hierbij in de regel niet gaan om gevoelige persoonsgegevens, maar helemaal uit te sluiten is dat niet.

In verband met de voorwaarde van het waarborgen van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene, zullen op grond van het voorgestelde artikel 10, tweede en derde lid, bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de maatregelen die de verschillende betrokken organen moeten treffen om te voorkomen dat de persoonlijke levenssfeer van de decorandus onevenredig wordt geschaad. Te denken valt hierbij aan voorschriften omtrent de beveiliging en de vernietiging.

Onder het begrip “verwerken” van persoonsgegevens is begrepen het doorgeven ervan. Zonder nadere regeling is de bevoegdheid om (bijzondere) persoonsgegevens door te geven (“verder verstrekken”) echter in zoverre wel gelimiteerd dat dit alleen geoorloofd is als het plaatsvindt voor hetzelfde doel. Voor het doorgeven van persoonsgegevens voor een ander doel is een afzonderlijke bepaling vereist. Omdat de commissaris van de Koning een eigen taak heeft in de decoratieprocedure en die taak ook iets verschilt van de taak van de burgemeester, is de bevoegdheid tot het verder verstrekken aan deze ambtsdrager uitdrukkelijk geregeld in artikel 3, vierde lid. Daarbij is bepaald dat alleen die persoonsgegevens mogen worden doorgegeven die de commissaris nodig heeft voor de goede vervulling van zijn taak. In het vierde lid is ten aanzien van de burgemeester voorts geregeld dat deze de persoonsgegevens ook mag verder verstrekken aan het Kapittel en de Kanselarij. Deze toevoeging is nodig, omdat de burgemeester zijn advies en de bijbehorende stukken en gegevens over een voorstel om de commissaris van de Koning te onderscheiden vanzelfsprekend niet naar de commissaris stuurt, maar naar het Kapittel en de Kanselarij.

In het vijfde lid is de bevoegdheid tot het verder verstrekken van persoonsgegevens door de gezaghebber geregeld. In de huidige procedure stuurt de gezaghebber zijn advies naar de Rijksvertegenwoordiger. BZK heeft echter een wetsvoorstel in voorbereiding voor wijziging van onder meer de Wet openbare lichamen BES.²⁰ In dat wetsvoorstel wordt de functie van Rijksvertegenwoordiger geschrapt en worden diens taken herbelegd. Omdat dat wetsvoorstel naar verwachting eerder kracht van wet zal kunnen hebben en inwerking zal kunnen treden, is in het voorliggende wetsvoorstel ten aanzien van de decoratieprocedure niet meer voorzien in een rol voor de Rijksvertegenwoordiger. De gezaghebber zal zijn advies in het aangepaste stelsel direct naar het Kapittel en de Kanselarij sturen. Daarbij geeft hij ook de verzamelde persoonsgegevens door.

Ten slotte wordt ter toelichting op de (ook elders in het wetsvoorstel voorkomende) toevoeging “en door hem aangewezen personen” in het tweede, derde en vierde lid, opgemerkt dat de burgemeester vanzelfsprekend ambtelijk ondersteund wordt bij zijn taak en dat hij daarom één of enkele²¹ ambtenaren moet kunnen aanwijzen die ook de bevoegdheid hebben om persoonsgegevens te verwerken.

Artikel 4

Artikel 4 betreft de adviestaak van de commissaris van de Koning, die is toegelicht in de paragrafen 2.3.2 en 2.3.3. De commissaris heeft alleen een rol bij voorstellen tot verlenen van een onderscheiding aan personen die in het Europese deel van Nederland wonen.

De commissaris van de Koning is sinds de grondwetsherziening van 1983 in de eerste plaats een provinciaal orgaan (artikel 125 Grondwet) en rijksorgaan voor zover de wetgever hieraan krachtens artikel 126 Grondwet invulling geeft. De wettelijke basis voor de taken als rijksorgaan kwam in 1992 tot stand in artikel 182 van de Provinciewet, dat stelt dat de regering een ambtsinstructie kan vaststellen met rijkstaken. Deze ambtsinstructie (een algemene maatregel van bestuur) volgde twee jaar later. Artikel 8 van de huidige Ambtsinstructie commissaris van de Koning regelt in artikel 8 de taken van de commissaris ten aanzien van het decoratiestelsel (advies decoratievoorstellen en voordracht voor decoratieverlening voor burgemeesters in de provincie).

²⁰ Zie de Kamerbrief van 15 december 2022 van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de stand van zaken wetsvoorstel tot wijziging van de Wet openbare lichamen BES en de Wet financiën openbare lichamen BES.

²¹ Zie ook paragraaf 3.4.5, onder c.

Deze adviestaak wordt overgeheveld naar het onderhavige wetsvoorstel en zal nader worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Op deze wijze wordt deze rijkstaak van de commissaris buiten het stelsel van artikel 182 van de Provinciewet om geregeld. Om uitdrukking te geven aan het karakter van rijkstaak, is in artikel 4, tweede lid, naar analogie van artikel 182, zesde lid, van de Provinciewet bepaald dat de artikelen in de Provinciewet die de verantwoording door de commissaris jegens provinciale staten regelen, niet van toepassing zijn.

In het derde lid is aan de taak van de commissaris de bevoegdheid gekoppeld om persoonsgegevens van de decorandus te verwerken, terwijl de bevoegdheid om persoonsgegevens van betrokken derden te verwerken is geregeld in het vierde lid. Dit is toegelicht en gemotiveerd in hoofdstuk 3. Met betrekking tot deze leden geldt hetzelfde als wat in de toelichting op artikel 3 met betrekking tot het tweede en vierde lid is opgemerkt, met dien verstande dat de gegevens door de commissaris mogen worden door verstrekt aan het Kapittel en de Kanselarij.

Ten slotte wordt ter toelichting op de toevoeging "en door hem aangewezen personen" in het derde, vierde en vijfde lid, opgemerkt dat de commissaris vanzelfsprekend ambtelijk ondersteund wordt bij zijn taak en dat hij daarom één of enkele²² ambtenaren moet kunnen aanwijzen die ook de bevoegdheid hebben om persoonsgegevens te verwerken.

Artikelen 5 en 6

In Aruba, Curaçao en Sint Maarten begint de decoratieprocedure bij de ministerraad onderscheidenlijk de raad van ministers, die hiervoor in de praktijk een decoratiecommissie instelt. De taak van de raad van ministers is dezelfde als die van de burgemeester op grond van artikel 3.

Ingevolge artikel 16 van de Landsverordening bescherming persoonsgegevens van Curaçao (WbpCur) en artikel 16 van de Landsverordening bescherming persoonsgegevens van Sint Maarten (WbpSM) is de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens in beginsel verboden, maar is afwijking van dit verbod onder meer mogelijk voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene en dit bij landsverordening wordt bepaald (artikel 23, eerste lid, aanhef en onder e, WbpCur en WbpSM). Nu de regeling van de ridderorden een aangelegenheid van het Koninkrijk is, moet deze bepaling zo worden gelezen dat dit in de onderhavige context door de Rijkswetgever wordt bepaald. Daarom zijn in artikel 5 van het onderhavige voorstel de taak en bevoegdheden van de ministerraad of de raad van ministers op dezelfde wijze geregeld als in artikel 3 voor Europees en Caribisch Nederland de taak en bevoegdheden van de burgemeester onderscheidenlijk de gezaghebber, met dien verstande dat de persoonsgegevens mogen worden doorgegeven aan de Gouverneur. De Gouverneur heeft in de decoratieprocedure dezelfde taak als de commissaris van de Koning (artikel 6 van het voorstel). Ook de regeling van de bevoegdheden met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens komt overeen met de regeling in artikel 4 van de bevoegdheden van de commissaris.

Ten slotte wordt ter toelichting op de toevoeging "en door hem aangewezen personen" in het tweede, derde en vierde lid, opgemerkt dat bij de instelling van een decoratiecommissie hoort dat de leden van die commissie bevoegd moeten zijn om in het kader van hun werkzaamheden persoonsgegevens te verwerken.

Artikel 7

Artikel 7 betreft de adviestaak van het Kapittel. Die taak is toegelicht in paragraaf 2.3. Het advies weegt zwaar: voor afwijking van het advies van het Kapittel door de minister is instemming vereist van de ministerraad (artikel 8, tweede lid). Om zijn taak goed te kunnen vervullen, is het noodzakelijk dat het Kapittel beschikt over het gehele dossier, inclusief de gevoelige informatie over de decorandus. Daarom is in het voorgestelde artikel 7, tweede lid, de bevoegdheid geregeld op grond waarvan de in de loop van behandeling van het decoratievoorstel verzamelde stukken en gegeven adviezen door het Kapittel mogen worden ontvangen en verwerkt. In het eerste lid is

²² Zie paragraaf 3.4.5, onder c.

bepaald dat het Kapittel in zijn adviezen in ieder geval de gevolgen van de verlening van de onderscheiding voor de waardigheid van het decoratiestelsel betreft. Voor de waardigheid van het decoratiestelsel is het onbesproken gedrag van de decorandus een belangrijke factor. Zoals ook toegelicht in paragraaf 2.3.3 vereist het beoordelen van de (on)besprokenheid van het gedrag maatwerk en kunnen daarvoor geen harde criteria worden vastgelegd in wet- of regelgeving. Het Kapittel weegt alle feiten en omstandigheden van een individuele casus zorgvuldig af.

De burgemeester heeft bij het vaststellen van de (on)besprokenheid van het gedrag een belangrijke taak. Hij moet in justitiële documentatie nagaan of er (strafbare) feiten staan geregistreerd die een beletsel vormen voor het toekennen van een onderscheiding (zie in dit verband ook paragraaf 3.4.4). Daarnaast moet hij zich ervan vergewissen dat betrokkene ook in algemene zin in de (lokale) gemeenschap van onbesproken gedrag is.

Het derde lid betreft de bevoegdheid om persoonsgegevens van derden die bij het decoratievoorstel zijn betrokken te verwerken. Dit is toegelicht en gemotiveerd in hoofdstuk 3. Omdat uiteindelijk de minister beslist over de toekenning van een onderscheiding, is in het vierde lid ook de bevoegdheid om de gegevens verder te verstrekken aan de minister (welke minister dat is, hangt af van de verdiensten waarvoor iemand wordt gedecoreerd). Met betrekking tot het tweede tot en met vierde lid geldt verder hetzelfde als wat in de toelichting op artikel 3 met betrekking tot het tweede en vierde lid is opgemerkt.

Het Kapittel wordt ondersteund door de Kanselarij. Daarom is in het tweede, derde en vierde lid ook de bevoegdheid van de Kanselarij om persoonsgegevens te verwerken en door te geven uitdrukkelijk geregeld.

Artikel 8

In artikel 8 zijn de taken en bevoegdheden van de minister en in voorkomend geval dan de ministerraad of Rijksministerraad geregeld. De minister is aan zet na de advisering door het Kapittel. Bij een positief oordeel over een decoratievoorstel doet de minister wie het aangaat of doen de ministers wie het aangaat gezamenlijk de voordracht voor het koninklijk besluit tot toekenning van de onderscheiding. Om een decoratievoorstel goed te kunnen beoordelen, moet(en) de minister(s) de beschikking hebben over het volledige dossier, dus ook ten aanzien van de minister(s) is in het derde en vijfde lid de bevoegdheid geregeld om persoonsgegevens te verwerken.

Zoals ook vermeld bij de toelichting op het voorgestelde artikel 7 moet de minister op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 8 het decoratievoorstel aan de ministerraad voorleggen als hij wil afwijken van het advies van het Kapittel. In dat geval moet het desbetreffende dossier gedeeld kunnen worden met de leden van de ministerraad. Daarom geldt die bevoegdheid die is opgenomen in het derde en vijfde lid ook voor die situatie. Hierbij wordt aangetekend dat een dergelijke situatie zich in de praktijk vrijwel nooit zal voordoen. Wanneer de minister het voornemen heeft om af te wijken van het advies van het Kapittel, legt hij dat voornemen in de praktijk eerst voor aan het Kapittel, die het advies dan in heroverweging neemt. De kans dat de minister en het Kapittel uiteindelijk ieder tot een ander oordeel komen, is daarmee uitermate klein. De praktijk van heroverweging door het Kapittel zal op grond van artikel 10, eerste lid, van het wetsvoorstel bij algemene maatregel worden geformaliseerd.

Ten slotte wordt ter toelichting op de toevoeging “en door hem aangewezen personen” in het derde, vierde, vijfde en zesde lid, opgemerkt dat een minister vanzelfsprekend ambtelijk ondersteund wordt bij zijn taak en dat hij daarom één of enkele²³ ambtenaren moet kunnen aanwijzen die ook de bevoegdheid hebben om persoonsgegevens te verwerken.

Artikel 9

²³ Zie paragraaf 3.4.5, onder c.

De Kanselier houdt registers bij van onderscheiden personen. In de praktijk wordt deze taak namens hem uitgevoerd door de Kanselarij. Deze registers zijn oorspronkelijk bedoeld als een monument voor diegene die ooit een bijzondere of exceptionele bijdrage hebben geleverd aan de staat of de samenleving. Qua doel is dit vergelijkbaar met een fysiek namenmonument of met het Register Nederlandse militairen gevallen bij de Grebbergen. Daarnaast zijn deze registers zijn nodig om de bij de onderscheidingen behorende versierselen te beheren, te vervangen bij diefstal of vermissing en terug te vragen wanneer dat aan de orde is (bij overlijden of veroordeling tot een jaar gevangenisstraf²⁴). Ook wordt geregistreerd wie ooit een koninklijke onderscheiding heeft geweigerd. De grondslag voor de registratietask is vastgelegd in het voorgestelde artikel 9. Ook aan deze taak is, in het tweede lid, de bevoegdheid gekoppeld om persoonsgegevens te verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor de goede vervulling van die taak. Wat betreft die noodzakelijkheid wordt nog opgemerkt, dat justitiële documentatie in de regel niet meer relevant zal zijn na de toekenning van een onderscheiding en het bewaren daarvan dus niet noodzakelijk is. De reden dat de bevoegdheid in het tweede lid zich wel uitstrekt tot dergelijke gegevens, houdt verband met artikel 12 van de Wet instelling van de Orde van de Nederlandse Leeuw en artikel 11 van de Wet instelling van de Orde van Oranje-Nassau, welke artikelen regelen op grond waarvan een onderscheiding in de desbetreffende Orde vervalt.

Artikel 10

Zoals al vermeld in paragraaf 2.2, is beoogd de taken en grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens in de procedure voor de verlening van koninklijke onderscheidingen voor alle betrokken organen in één (Rijks)wet op te nemen en de procedurele bepalingen bij of krachtens één algemene maatregel van bestuur nader uit te werken. Daartoe biedt artikel 10, eerste lid, de delegatiegrondslag. Voor zover de procedure nu bij algemene maatregel van bestuur is geregeld, zullen de bepalingen (die niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel) worden overgeheveld naar de nieuw op te stellen algemene maatregel van bestuur. Daarin zullen tevens de nadere regels als bedoeld in artikel 10, tweede en derde lid, worden opgenomen. Dit betreft de bepalingen van hoofdstuk III van het Reglement op de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje Nassau. Daarnaast zullen de bepalingen inzake de koninklijke onderscheidingen die zijn opgenomen in de Ambtsinstructie commissaris van de Koning vervallen; de taak van de commissaris is immers opgenomen in artikel 4 van het wetsvoorstel en zal verder worden uitgewerkt in de nieuwe algemene maatregel van bestuur.

Artikel 10, tweede lid, betreft een delegatiegrondslag om nadere regels te stellen over de soort persoonsgegevens die in het kader van de behandeling van een voorstel voor een onderscheiding in een van de civiele orden kunnen worden verwerkt en gedeeld. Verwezen wordt in dit verband naar paragraaf 3.1, waarin reeds is ingegaan op de soort persoonsgegevens die in het kader van een decoratievoorstel over iemand worden verzameld en verwerkt en de reden waarom dit noodzakelijk is.

Op grond van artikel 10, derde lid, zullen regels worden gesteld over de beveiliging, bewaartermijnen en vernietiging van persoonsgegevens. Hierbij zal in beginsel worden aangesloten bij de huidige praktijk, die vanzelfsprekend eerst zal worden getoetst aan de eisen van de (U)AVG. Overeenkomstig het besluit van 4 juni 2020 van de Minister voor Rechtsbescherming worden in de huidige werkwijze van de Kanselarij²⁵ de verstrekte politie- en strafrechtelijke gegevens uiterlijk na acht weken na het koninklijk besluit tot verlening van de onderscheiding dan wel uiterlijk acht weken na dagtekening van de afwijzende beslissing vernietigd. Ook alle andere onderzoeksinformatie die voor betrokkene belastend zou kunnen zijn, wordt binnen die termijn vernietigd. De andere gegevens blijven tientallen jaren bewaard. Zo kan het Kapittel archief opbouwen voor vergelijking in de toekomst. Dit geldt ook voor de niet-gedecoreerden. Op grond van de AVG mogen gegevens alleen worden bewaard als daarvoor een

²⁴ Artikel 12, tweede lid, Wet instelling van de Orde van de Nederlandse Leeuw en artikel 11, tweede lid, Wet instelling van de Orde van Oranje-Nassau.

²⁵ Het programma LINT, dat door alle betrokken bestuursorganen wordt gebruikt, schoont de gegevens automatisch op.

noodzaak is. Wetgeving om af te wijken van de AVG is niet mogelijk. Wordt binnen zes weken na het koninklijk besluit of de afwijzende beslissing een klacht ingediend, bezwaar gemaakt of een rechtsvordering ingesteld, dan worden deze gegevens bewaard zolang dat voor de afronding van de in die gevallen aangewezen procedure nodig is. De overige gegevens blijven (beveiligd) in het dossier in LINT²⁶.

Het vierde lid biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur het recht op inzage te beperken. Dit is toegelicht in paragraaf 3.4.6, onder b.

Artikel 11

In artikel 11 zijn de taak en bevoegdheden in het kader van de toekenning van een Erepenning voor menslievend hulpbetoon geregeld van de burgemeester (voor Europees Nederland), de gezaghebber en de Gouverneur van de onderscheiden Caribische landen van het Koninkrijk. Zoals in hoofdstuk 4 uiteengezet is, is de procedure voor de toekenning van de Erepenning minder zwaar dan die van een onderscheiding in een van de civiele orden. De rol van initiatiefnemer (voorsteller) die de burgemeester, de gezaghebber en de Gouverneur hierbij in de praktijk vervullen wordt in artikel 11 van het voorstel geformaliseerd, met dien verstande dat de taak die deze organen worden toebedeeld facultatief is geformuleerd. Immers kan een ieder, zoals uiteengezet in hoofdstuk 4, een verzoek richten aan het Kapittel voor de toekenning van de onderscheiding.

Het verleden van een decorandus speelt bij de toekenning van de onderscheiding in beginsel geen rol. Er worden geen politie- of justitiële gegevens verzameld, maar niet uit te sluiten is dat er bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. Daarom is de bevoegdheid daartoe in het tweede lid geregeld. Ook de gegevens van de aanvrager en eventueel andere derden worden verwerkt. Omdat ook daarbij niet geheel ondenkbaar is dat dit ook bijzondere persoonsgegevens betreft, is de bevoegdheid daartoe opgenomen in het voorgestelde derde lid. Het dossier wordt door de burgemeester, gezaghebber of Gouverneur naar het Kapittel en de Kanselarij gestuurd. De grondslag hiervoor staat in het voorgestelde vierde lid.

Overigens geldt betrekking tot het tweede, derde en vierde lid hetzelfde als wat in de toelichting op artikel 3 met betrekking tot het tweede, derde en vierde lid is opgemerkt.

Artikel 12

Het voorgestelde artikel 12, eerste lid, regelt de adviestaak die het Kapittel heeft in de procedure tot toekenning van een Erepenning. Om zijn taak goed te kunnen vervullen, is het noodzakelijk dat het Kapittel beschikt over het gehele dossier, inclusief eventuele gevoelige informatie over de decorandus. In het tweede lid is daarom aan de adviestaak de bevoegdheid om bijzondere persoonsgegevens te verwerken geregeld. Hiervoor geldt dezelfde motivering als gegeven met betrekking tot de bevoegdheid van de burgemeester, gezaghebber of Gouverneur op grond van artikel 11, tweede lid.

De bevoegdheid om bijzondere persoonsgegevens te verwerken komt ook toe aan de Kanselarij, die het Kapittel immers in diens taak ondersteunt.

In het derde lid is de bevoegdheid geregeld om de gegevens verder te verstrekken aan de minister. Hiervoor geldt eenzelfde motivering als in de toelichting op artikel 3 voor het vierde lid is gegeven.

Overigens wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting 4.

Artikel 13

In het voorgestelde artikel 13 is de procedure geregeld na de advisering door het Kapittel. Bij een positief oordeel over een decoratievoorstel doet de minister de voordracht voor het koninklijk besluit tot toekenning van de Erepenning. Als de minister instemt met een negatief advies, neemt

²⁶ Zie de vorige voetnoot.

hij de beslissing om niet te decoreren. Afwijken van het advies van het Kapittel vereist, anders dan bij de onderscheidingen in een van de civiele orden, niet de instemming van de ministerraad.

Om een decoratievoorstel goed te kunnen beoordelen, moet de minister de beschikking hebben over het volledige dossier, dus ook ten aanzien van de minister is in het tweede lid de bevoegdheid geregeld om persoonsgegevens te verwerken.

Overigens wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 14

Zoals toegelicht in hoofdstuk 4, kan volgens artikel 5 van het instellingsbesluit van de Erepenning de onderscheiding aan iemand tijdelijk of blijvend ontnomen worden op het moment dat deze zich "de onderscheiding onwaardig betoont". De minister bepaalt van geval tot geval, op basis van een zwaarwegend advies van het Kapittel, of daarvan sprake is. Deze taken van de minister en het Kapittel zijn geregeld in artikel 14, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel. In verband met de eventuele ontneming van de Erepenning moeten de minister en het Kapittel de bevoegdheid hebben om ook strafrechtelijke gegevens van de gedecoreerde te verwerken. Dit is geregeld in het voorgestelde tweede lid. Overigens wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 15

Net als artikel 10 voor de onderscheidingen in de civiele orden, biedt het voorgestelde artikel 15 delegatiegrondslagen om een aantal onderwerpen betreffende de Erepenning bij of krachtens algemene maatregel van bestuur uit te werken. Dit kunnen zowel nadere procedurevoorschriften (eerste lid) als voorschriften met betrekking tot de verzameling en verwerking van persoonsgegevens en de beperking van het recht op inzage (tweede, derde en vijfde lid). In het voorgestelde vierde lid is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur moet worden voorzien in waarborgen om te voorkomen dat de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen onevenredig wordt geschaad. Verwezen wordt naar de toelichting op het voorgestelde artikel 10, waarin gelijke delegatiegronden zijn opgenomen in het kader van de onderscheidingen in de civiele orden.

Artikel 16

Er is een aantal andere onderscheidingen dan de onderscheidingen in de civiele orden of de Erepenning voor menslievend hulpbetoon dat bij (een op artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden gebaseerde) algemene maatregel van rijksbestuur of ander koninklijk besluit zijn ingesteld. Voorbeelden hiervan zijn het Besluit vrijwilligersmedaille openbare orde en veiligheid, het Besluit Erepenning voor Verdiensten jegens Openbare Verzamelingen (Museumpenning) en het Instellingsbesluit herinneringsmedaille "Medaille bezoek in 2013 aan het Caribisch deel van het Koninkrijk". Vanzelfsprekend worden in het kader van de verlening van dergelijke onderscheidingen persoonsgegevens verwerkt. Dit zullen in de regel geen bijzondere persoonsgegevens zijn, maar helemaal uit te sluiten is dat, net als bij de toekenning van de Erepenning voor menslievend hulpbetoon, niet. Daarom is ook in dit verband de bevoegdheid om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken geregeld.

Artikel 17

Zoals onder meer uiteengezet is in de paragrafen 3.4.6 en 8, is het stelsel van koninklijke onderscheidingen gebaseerd op het principe van vertrouwelijkheid. Het past dus niet bij het decoratiestelsel om bekend te maken dat een voorstel tot onderscheiding is gedaan, en ook niet om betrokkene zelf daarover te informeren. Voorgesteld wordt thans om het vertrouwelijke karakter van de decoratieprocedure uitdrukkelijk vast te leggen.

Artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) schept een algemene geheimhoudingsverplichting voor een ieder die als (onderdeel van een) bestuursorgaan of als daarvoor werkzame persoon beroepsmatig in aanraking komt met gegevens waarvan hij het

vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden. Voor zover het voorgestelde artikel 17 zich richt op de personen die onder het bereik van artikel 2:5 Awb vallen, geeft het artikel dus nadere invulling aan die geheimhoudingsplicht, in die zin dat geen twijfel kan bestaan over de vertrouwelijkheid van een voordracht.

Artikel 18

Op grond van het voorgestelde artikel 18, eerste lid, kan iemand niet voor zich zelf een onderscheiding aanvragen of namens hem laten aanvragen. Dit geldt niet alleen voor een onderscheiding in een van de civiele orden en de Erepenning voor menslievend hulpbetoon, maar ook voor andere onderscheidingen die bij of krachtens de wet of bij koninklijk besluit is ingesteld.

Op grond van het voorgestelde tweede lid kan betrokkene evenmin in bezwaar of beroep gaan tegen een besluit de onderscheiding niet te verlenen.

Voor het overige wordt verwezen naar hoofdstuk 5, waarin het voorgestelde artikel 18 is toegelicht.

Artikel 19

In het voorgestelde artikel 19 is (in algemene zin) geregeld dat de verdere behandeling van het voorstel tot verlening van een onderscheiding wordt gestaakt, wanneer bij een van de in de procedure betrokken organen de overtuiging bestaat dat de decorandus niet onderscheiden wenst te worden. In die situatie moeten alle tot dan toe reeds betrokken organen worden gewaarschuwd en alle tot dan toe verwerkte persoonsgegevens van betrokkenen terstond worden vernietigd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.4.5 (ten aanzien van de rol van de burgemeester) en paragraaf 3.4.6. Er is één uitzondering: wanneer duidelijk is geworden dat een decorandus geen prijs stelt op een koninklijke onderscheiding, dan worden de gegevens waaruit dat blijkt wel bewaard.

Artikel 20

Behalve dat de Kanselarij het Kapittel ondersteunt in diens adviestaken, heeft zij de taak om voor het beheer, de vervaardiging en de verstrekking van oorkondes, medailles en andere versierselen te zorgen. Die taak betreft in beginsel ook andere koninklijke onderscheidingen dan die in de civiele orden en de Erepenning voor menslievend hulpbetoon.²⁷ Verwezen wordt naar paragraaf 2.3.1.

Artikel 21

In artikel 21 is ten slotte de bevoegdheid geregeld van de verschillende bij de verlening van officiële onderscheidingen betrokken organen om bijzondere persoonsgegevens te verwerken in verband met taak die die organen hebben met betrekking tot de uitreiking van de versierselen die horen bij een onderscheiding. Ook hier geldt dat niet op voorhand is uit te sluiten dat het hierbij ook zal kunnen gaan om gevoelige informatie.

Artikel 22

Tot nu toe wordt door de Kanselier vastgesteld hoe en wanneer officiële onderscheidingen mogen worden gedragen. Dit heeft de Kanselier voor het eerst vastgelegd in de Richtlijn draagwijze onderscheidingen van 28 september 1999, onderscheidenlijk in het Besluit draagvolgorde onderscheidingen van 30 november 1999 (Stct. 2000, nr. 20, pag. 37) (hierna Besluit draagvolgorde). Het Besluit draagvolgorde is laatstelijk herzien bij besluit van 10 oktober 2017 (Stct. 2017, 58982). Welke onderscheidingen op de militaire uniformen mogen worden gedragen bepaalt de Minister van Defensie.

²⁷ De Kanselarij heeft ook taken met betrekking tot militaire onderscheidingen, maar omdat die wetsvoorstel niet daarop ziet, betreft artikel 18 alleen civiele onderscheidingen. Zie de begripsomschrijving van "onderscheiding" in artikel 1 van het wetsvoorstel.

Officiële Nederlandse onderscheidingen zijn in de eerste plaats de onderscheidingen die bij wet of koninklijk besluit zijn ingesteld of geregeld. Bij wet zijn ingesteld de Militaire Willems-Orde en de beide civiele ridderorden. Voorbeelden van onderscheidingen die bij koninklijk besluit zijn ingesteld zijn de Erepenninġ voor menslievend hulpbetoon, de Museumpenninġ en de Watersnoodmedaille. Daarnaast kunnen genoemd worden de onderscheidingen die bij Koninklijke Beschikking door de Koning in zijn hoedanigheid als hoofd van het Koninklijk Huis worden toegekend aan personen die zich voor het Koningshuis verdienstelijk hebben gemaakt (zoals de Huisorde van Oranje of Eremedaille voor Kunst en Wetenschap). Verder worden genoemd de eretekens van het Rode Kruis, die geregeld zijn in artikel 9 van het Besluit Rode Kruis 1998. In artikel 10 van hetzelfde besluit is de (ridderlijke) Johanniter Orde in Nederland officieel erkend en toegelaten tot vrijwillige hulpverlening aan gewonde en zieke personen. Onderscheidingen in die orde zijn daarom ook opgenomen in het Besluit draagvolgorde.

De opname in het Besluit draagvolgorde van een onderscheiding die is ingesteld door een Nederlandse particuliere organisatie houdt in feite ook een erkenning in als officiële Nederlandse onderscheiding. Als voorbeeld kunnen genoemd worden de Medaille van het Carnegie Heldenfonds en het Vierdaagsekruis.

In de draagvolgorde zijn verder ook onderscheidingen van buitenlandse mogendheden en internationale organisaties opgenomen.

Tot nu toe ontbreekt een wettelijke grondslag voor de vaststelling van de draagvolgorde. In de praktijk is dat geen onoverkomelijk bezwaar. Hoewel men vanzelfsprekend geacht wordt zich aan de draagvolgorde te houden, staat er geen sanctie op wanneer dat niet wordt gedaan. Zonder aan dit uitgangspunt (geen sancties) te tornen wordt in artikel 22 thans wel een grondslag voorgesteld voor de vaststelling van de draagvolgorde. Anders dan in de huidige situatie zal de draagvolgorde op grond van dit artikel worden vastgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op voordracht van de Kanselier der Nederlandse Orden, omdat dit passender is in de moderne staatsrechtelijke context.

In de voorgestelde bepaling wordt onder meer verwezen naar de onderscheidingen als bedoeld in artikel 1. Dit betreft, zoals ook uitgelegd in de toelichting op artikel 1, alle publiekrechtelijk geregelde onderscheidingen die in beheer zijn bij de Kanselarij, met uitzondering van de Militaire Willems-Orde. Dit is de reden waarom de Militaire Willems-Orde apart wordt vermeld in het voorgestelde artikel. Omdat niet alle onderscheidingen die op centraal wettelijk niveau zijn geregeld (dat wil zeggen bij wet of koninklijk besluit) in beheer zijn bij de Kanselarij, wordt daarnaast verwezen naar "andere bij of krachtens de wet of bij koninklijk besluit ingestelde of geregelde onderscheidingen". Dit betreft hoofdzakelijk militaire onderscheidingen die door het Ministerie van Defensie worden beheerd.

Artikel 23

Op grond van artikel 3.22 Wet basisregistratie personen (Wet BRP) heeft de burger recht op inzage in alle verstrekkingen uit de BRP, behoudens de verstrekkingen waarvoor geheimhouding geldt. Daarmee is invulling gegeven aan het recht van inzage, bedoeld in artikel 15 van de AVG. Om de inzagemogelijkheden van de burger te verbeteren is in artikel 3.22a van de Wet BRP opgenomen dat alle centrale verstrekkingen (verricht door de Minister van BZK) uit de basisregistratie elektronisch aan de betrokkene persoon inzichtelijk worden gemaakt. De burger kan via de gemeente alle (centrale en gemeentelijke) verstrekkingen die over hem of haar zijn gedaan uitvragen. Verstrekkingen worden slechts geheim gehouden indien dat noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de staat of ter voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 3.22, tweede lid, van de Wet BRP), of voor zover de verstrekkingen noodzakelijk zijn voor de uitvoering van taken door de AIVD, MIVD, en de uitvoering van bepaalde taken door de politie of de rijksrecherche, genoemd in artikel 42 van het Besluit basisregistratie personen.

Omdat de Kanselarij nu niet onder een van de gronden voor geheimhouding van artikel 3.22 van de Wet BRP valt, hebben de verbeterde inzagemogelijkheden gevolgen voor het stelsel van koninklijke onderscheidingen. Aan het begin van de decoratieprocedure haalt de

(kabinetsmedewerker van) de burgemeester namelijk via het systeem LINT, dat wordt beheerd door de Kanselarij der Nederlandse Orden, gegevens uit de BRP, die rechtstreeks in dit systeem worden verwerkt.²⁸ Op grond van artikel 3.22a van de Wet BRP wordt het in de toekomst op www.mijnoverheid.nl zichtbaar als er in het kader van de procedure tot verlening van een koninklijke onderscheiding via LINT gegevens aan de Kanselarij der Nederlandse Orden worden verstrekt.

Zoals uiteengezet in de paragrafen 3.4.6 en 8, en vastgelegd in het voorgestelde artikel 17, is het decoratiestelsel echter gebaseerd op het principe van vertrouwelijkheid. In die paragrafen is toegelicht dat het nadrukkelijk niet gaat om een recht, maar om een huldeblijk die door anderen wordt aangevraagd, buiten medeweten van betrokkene, en speelt het verrassingselement bij de uitreiking een niet onbelangrijke rol. Ook is het onwenselijk dat betrokkene op de hoogte komt van een decoratievoordracht die niet tot een onderscheiding heeft geleid. In verband met de vertrouwelijkheid wordt bij de decoratieprocedure afgeweken van de actieve informatieplicht van artikel 14 van de AVG. Tevens is in artikel 10, vierde lid, van het wetsvoorstel een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur het recht op inzage te beperken met het oog op het vertrouwelijke karakter van de procedure tot het verlenen van een onderscheiding. Aangezien de Wet BRP een eigenstandige uitvoering van de AVG bevat²⁹ en een eigen artikel kent dat het inzagerecht van de burger verankert, wordt voorgesteld ook in die wet een uitzondering op het inzagerecht te maken voor de decoratieprocedure. Hiertoe strekt artikel 23 van het wetsvoorstel.

Artikel 24

Zoals reeds opgemerkt in hoofdstuk 1, blijven op grond van het onderhavige wetsvoorstel de beide, uit de negentiende eeuw daterende, instellingswetten voor de civiele orden als zodanig behouden. Hetzelfde geldt voor het op die wetten gebaseerde Reglement, met uitzondering van de in hoofdstuk III van dat Reglement opgenomen procedurele bepalingen. In het onderhavige wetsvoorstel zijn de taken en grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens in de procedure voor de verlening van koninklijke onderscheidingen voor alle betrokken organen opgenomen. De procedurele bepalingen zullen in één algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt.

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.2, is het Kapittel voor de civiele orden ingesteld bij de Rijkswet van 1994 (artikel III van die wet) en is om wetstechnische redenen de instelling van het Kapittel naar (artikel 2 van) het onderhavige wetsvoorstel verplaatst. Artikel III van de Rijkswet van 1994 kan derhalve vervallen. Hetzelfde geldt voor artikel IV van de Rijkswet van 1994, dat de adviestaak van de commissaris van de Koning regelt in de procedure tot verlening van onderscheidingen in de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje Nassau. Het vervallen van de genoemde artikelen is geregeld in het voorgestelde artikel 24, eerste lid. In het tweede lid is voorgesteld om het Besluit Kapittel voor de civiele orden "om te hangen". Ook dit is toegelicht in paragraaf 2.2.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

²⁸ De verstrekking van gegevens uit de BRP is bij besluit van de Minister van BZK van 20 december 2013 (nr. 2013-0000773202) geautoriseerd.

²⁹ Kamerstukken II, 2017/18, 34939, nr. 3.