

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:333
Datum uitspraak	10 februari 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 juli 2013 heeft de minister, voor zover van belang, een verzoek van [appellant] om verstrekking van een journaal van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (hierna: FIOD-journaal), afgewezen.

Volledige tekst

201501835/1/A3.

Datum uitspraak: 10 februari 2016

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 21 januari 2015 in zaak nr. 13/3792 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Financiën.

Procesverloop

Bij besluit van 18 juli 2013 heeft de minister, voor zover van belang, een verzoek van [appellant] om verstrekking van een journaal van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (hierna: FIOD-journaal), afgewezen.

Bij uitspraak van 21 januari 2015 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft de Afdeling toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), verleend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 december 2015, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. M.J. Pelinck en mr. W.J. Koops, beiden advocaat te Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. R.W. Veldhuis, advocaat te Den Haag, bijgestaan

door drs. S. Kloppenburg en mr. M.M.C. van Graafeiland, zijn verschenen.
Overwegingen

1. Bij brief van 24 april 2013 heeft [appellant] de minister verzocht om hem op grond van artikel 25 van de Wet politiegegevens (hierna: Wpg) het bij de minister aanwezige FIOD-journaal te verstrekken om zo inzage te krijgen in de op hem betrekking hebbende persoonsgegevens die in het FIOD-journaal voorkomen. Dit FIOD-journaal heeft betrekking op het strafrechtelijk onderzoek naar vastgoedfraude, genaamd "Klimop", waarin [appellant] een van de verdachten is.

2. De minister heeft aan het besluit van 18 juli 2013 ten grondslag gelegd dat het belang van de goede uitvoering van de politietask en gewichtige redenen van derden in de weg staan aan verstrekking van het FIOD-journaal. Op grond van artikel 27, eerste lid, van de Wpg dient het verzoek daarom te worden afgewezen.

In verweer bij de rechtbank heeft de minister aan de weigering voorts ten grondslag gelegd dat het FIOD-journaal geen bestand is als bedoeld in artikel 1 van de Wpg en dat reeds daarom het verzoek van [appellant] dient te worden afgewezen. De minister heeft daartoe overwogen dat de Wpg uitsluitend van toepassing is op de verwerking van politiegegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn daarin te worden opgenomen. Het FIOD-journaal is dat volgens de minister niet, omdat het geen systematische structuur bevat. De omstandigheid dat het FIOD-journaal een zoekfunctie bevat, maakt dat niet anders, aldus de minister.

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het FIOD-journaal geen bestand is als bedoeld in artikel 1 van de Wpg en dat de minister reeds hierom het verzoek van [appellant] terecht heeft afgewezen. De rechtbank heeft daartoe overwogen dat het FIOD-journaal weliswaar een gestructureerd geheel vormt, maar dat het niet systematisch toegankelijk is, omdat met het oog op de raadpleging op geen enkele manier structuur is aangebracht.

De rechtbank heeft in dat verband overwogen dat het FIOD-journaal een digitaal Pdf-document is waarbij met behulp van een digitale zoekfunctie het FIOD-journaal op trefwoorden kan worden doorzocht. Wanneer wordt gezocht op de naam [appellant] dient men het hele document door te lezen, waarbij de naam [appellant] slechts oplicht in de tekst. Het is volgens de rechtbank niet zo dat in één overzicht alle passages waarin de naam [appellant] wordt genoemd, naar voren komen. Daarnaast bevat het FIOD-journaal verwijzingen en gegevens die op [appellant] betrekking hebben, maar waarbij zijn naam niet wordt genoemd. Deze gegevens zullen bij een digitale doorzoeking niet oplichten in de tekst. Ook is het niet mogelijk om op onderwerp te zoeken. Het enkele bestaan van een zoekfunctie in het digitale document maakt derhalve niet dat het document systematisch toegankelijk is, aldus de rechtbank.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het FIOD-journaal niet systematisch toegankelijk is en de minister om die reden het verzoek terecht heeft afgewezen.

Hij voert daartoe allereerst aan dat de rechtbank haar oordeel heeft gegrond op de onjuiste veronderstelling dat het FIOD-journaal een digitaal Pdf-document is, omdat volgens hem gekeken moet worden naar de oorspronkelijke vorm waarin de data zijn vastgelegd. Volgens [appellant] zijn de betreffende data vanuit de oorspronkelijke vorm geëxporteerd naar Pdf-formaat, zodat deze aan de rechtbank ter inzage konden worden gegeven. Volgens [appellant] is het bestandsformaat Pdf per definitie ongeschikt voor het opbouwen van een

journaal, waarin veelvuldig mutaties worden opgenomen. Volgens [appellant] is het FIOD-journaal opgemaakt met specifieke software waarmee op een overzichtelijke wijze een bestand kan worden aangelegd. Dit sluit ook aan op het doel van het bijhouden van het FIOD-journaal, te weten dat op een later moment de daarin vastgelegde gegevens efficiënt en gemakkelijk kunnen worden geraadpleegd. De rechtbank had daarom de oorspronkelijke vorm waarin het FIOD-journaal is opgemaakt, moeten beoordelen, hetgeen niet is gebeurd, aldus [appellant].

[appellant] voert daarnaast aan dat ook een digitaal Pdf-document systematisch toegankelijk is. Volgens [appellant] bestaan diverse programma's waarmee Pdf-documenten kunnen worden geopend en bepalen die programma's of het Pdf-document systematisch toegankelijk is.

Nu het FIOD-journaal een bestand is als bedoeld in artikel 1 van de Wpg heeft de rechtbank ten onrechte nagelaten te beoordelen of de door de minister aan het besluit van 18 juli 2013 ten grondslag gelegde weigeringsgronden in de weg staan aan verstrekking van het FIOD-journaal, aldus [appellant].

4.1. De Afdeling heeft met inachtneming van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb, kennisgenomen van het door de minister overgelegde FIOD-journaal. Het FIOD-journaal zoals dit door de minister is overgelegd betreft een Pdf-document dat ruim 7000 bladzijdes bevat. Het FIOD-journaal bevat politiegegevens en persoonsgegevens betreffende [appellant] en vele andere personen.

4.2. In artikel 2, eerste lid, van de Wpg is de reikwijdte van deze wet vastgelegd. Ingevolge dat artikel is deze wet van toepassing op de verwerking van politiegegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn daarin te worden opgenomen.

Artikel 1, aanhef en onder p, van de Wpg definieert bestand als elk gestructureerd geheel van politiegegevens, ongeacht of dit geheel van gegevens gecentraliseerd of verspreid is op een functioneel of geografisch bepaalde wijze, dat volgens bepaalde criteria toegankelijk is en betrekking heeft op verschillende personen. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wpg volgt dat de wetgever met de definitie van bestand heeft aangesloten bij artikel 1, onderdeel c, van de Wet bescherming persoonsgegevens. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet bescherming persoonsgegevens (Kamerstukken II 1997-1998, 25 892, nr.3, blz. 53 e.v.) volgt dat voor de beantwoording van de vraag of geautomatiseerde gegevens een bestand vormen aan twee vereisten moet zijn voldaan. Het dient te gaan om een gestructureerd geheel en de gegevens dienen systematisch toegankelijk te zijn. Het vereiste van een gestructureerd geheel houdt in dat de gegevensverwerkingen op grond van meer dan één kenmerk een onderlinge samenhang moeten vertonen. Bij de systematische toegankelijkheid gaat het om de vraag of verzamelingen een duidelijke vooraf met het oog op raadpleging aangebrachte structuur bezitten. De inhoud van het bestand moet met het oog op een doeltreffende raadpleging volgens bepaalde criteria zijn aangelegd. In de totstandkomingsgeschiedenis is voorts vermeld dat de systematische toegankelijkheid bij geautomatiseerde gegevensverwerkingen steeds aanwezig wordt geacht.

4.3. Door de rechtbank is onbestreden vastgesteld dat het FIOD-journaal een gestructureerd geheel vormt. Nu het FIOD-journaal geheel uit geautomatiseerde gegevens bestaat, volgt reeds daaruit dat het FIOD-journaal tevens systematisch toegankelijk is. Derhalve voldoet het FIOD-journaal aan de definitie van bestand als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder p, van de Wpg en valt het FIOD-journaal onder de reikwijdte van de Wpg. De rechtbank heeft derhalve ten onrechte overwogen dat het FIOD-journaal niet systematisch toegankelijk is, dat het

daarom geen bestand is en de minister om die reden het verzoek terecht heeft afgewezen. Het betoog slaagt.

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het bij de rechtbank ingestelde beroep beoordelen in het licht van de daartegen aangevoerde beroepsgronden, voor zover deze, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, nog bespreking behoeven.

6. Zoals onder 2 is vermeld, heeft de minister aan het besluit van 18 juli 2013 ten grondslag gelegd dat het belang van de goede uitvoering van de politietaak en gewichtige redenen van derden als bedoeld in artikel 27, eerste lid, van de Wpg, in de weg staan aan verstrekking van het FIOD-journaal.

6.1. [appellant] betoogt dat deze weigeringsgronden zich niet voordoen althans dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd dat deze zich voordoen.

6.2. Ingevolge artikel 27, eerste lid, van de Wpg wordt een verzoek, als bedoeld in artikel 25, eerste lid, afgewezen voor zover het onthouden van kennisneming noodzakelijk is in het belang van:

- a. de goede uitvoering van de politietaak;
- b. de bescherming van de rechten van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van derden;
- c. de veiligheid van de staat.

6.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 28 januari 2015 in zaak nr. 201406795/1/A3) staat in de geschiedenis van de totstandkoming van de Wpg (Kamerstukken II 2005/06, 30 327, nr. 3, blz. 3) over de aanleiding tot herziening van die wet vermeld dat het voor een goede uitvoering van haar taak van belang is dat de politie door haar vergaarde persoonsgegevens met elkaar in verband kan brengen. In de regel vergaart en verwerkt de politie persoonsgegevens zonder (impliciete) toestemming van de betrokkene en soms ook zonder dat de betrokkene daarvan zelf kennis heeft. Ten behoeve van de waarheidsvinding - een wezenlijk onderdeel van het politiewerk - is het van belang dat de wet de mogelijkheid hiertoe biedt. Over artikel 27 staat in de wetsgeschiedenis dat met die bepaling inhoudelijk is aangesloten bij artikel 39I van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Het criterium "de goede uitvoering van de politietaak" omvat het voorkomen, opsporen en vervolgen van strafbare feiten, maar heeft daarnaast ook betrekking op de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. Deze invulling van het begrip "politietaak" komt overeen met de invulling van dat begrip in artikel 2 van de Politiewet 1993.

6.4. Het FIOD-journaal betreft een intern document dat betrekking heeft op de vastgoedfraudezaak waarbij [appellant] een van de verdachten is. Ten tijde van het besluit van 18 juli 2013 was een strafzaak tegen hem aanhangig. In het FIOD-journaal zijn aantekeningen opgenomen over de onderzoeksverrichtingen die in het strafrechtelijk onderzoek zijn gedaan en de keuzes die in dat verband zijn gemaakt. Het journaal bevat gedachten van bij de strafzaak betrokken ambtenaren ten behoeve van intern beraad en ideeën over waarheidsvinding. In het FIOD-journaal is tactische informatie opgenomen over het onderzoek dat naar [appellant] en andere verdachten is verricht. Voorts worden gehanteerde opsporingsmethodes beschreven. Kennisneming van het FIOD-journaal zal het belang van opsporing en vervolging niet alleen in deze zaak, maar mogelijk ook in toekomstige zaken

ernstig kunnen schaden. Daarnaast bevat het FIOD-journaal gegevens van derden waarvan later kan blijken dat zij niets met de strafzaak te maken hebben.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de weigering het FIOD-journaal te verstrekken noodzakelijk is in het belang van de goede uitvoering van de politietaak en de bescherming van rechten van derden. De Afdeling is voorts van oordeel dat de minister in dit geval niet gehouden was om per politiegegevens een motivering te geven nu een motivering per politiegegevens, gezien de gelijksoortigheid van de niet verstrekte gegevens, vaak tot een herhaling van zetten leidt die geen redelijk doel dient. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 5 september 2012 in zaak nr. 201107561/1/A3.

Het betoog faalt.

6.5. Het beroep is ongegrond.

6.6. Nu de minister in verweer bij de rechtbank de motivering van zijn besluiten heeft aangevuld en de rechtbank ten onrechte deze motivering heeft gevolgd, dient de minister op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 21 januari 2015 in zaak nr. 13/3792;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

IV. veroordeelt de minister van Financiën tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.488,00 (zegge: veertienhonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de minister van Financiën aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 408,00 (zegge: vierhonderdacht euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. A.B.M. Hent en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Klein, griffier.

w.g. Slump w.g. Klein
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 februari 2016

176-818.