

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:1974
Datum uitspraak	13 juli 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 19 september 2019 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het verzoek van [appellant] om inzage in zijn persoonsgegevens deels ingewilligd. [appellant] heeft op 4 juni 2019 en 23 augustus 2019 de staatssecretaris op grond van artikel 12 en artikel 15, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (EU) 2016/679 verzocht om inzage in de persoonsgegevens die door de Immigratie- en Naturalisatiedienst in het kader van zijn asielprocedures over hem zijn verwerkt vanaf 1 januari 2010. De staatssecretaris heeft een overzicht verstrekt van de over [appellant] verwerkte persoonsgegevens. Ook is informatie verstrekt over wat de herkomst van die gegevens is, wat het doel van de verwerkingen is, aan wie de gegevens eventueel zijn verstrekt, hoe lang deze gegevens naar verwachting zullen worden opgeslagen en is meegedeeld dat geen sprake is van geautomatiseerde besluitvorming.

Volledige tekst

202101518/1/A3.

Datum uitspraak: 13 juli 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 12 maart 2021 in zaak nr. 20/268 in het geding tussen:

[appellant]

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

Bij besluit van 19 september 2019 heeft de staatssecretaris het verzoek van [appellant] om inzage in zijn persoonsgegevens deels ingewilligd.

Bij besluit van 5 december 2019 heeft de staatssecretaris het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 januari 2021 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen daarvan in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 mei 2022, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. G.J. Dijkman, advocaat te Utrecht, is verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] heeft op 4 juni 2019 en 23 augustus 2019 de staatssecretaris op grond van artikel 12 en artikel 15, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (EU) 2016/679 (hierna: AVG) verzocht om inzage in de persoonsgegevens die door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) in het kader van zijn asielprocedures over hem zijn verwerkt vanaf 1 januari 2010. De staatssecretaris heeft een overzicht verstrekt van de over [appellant] verwerkte persoonsgegevens. Ook is informatie verstrekt over wat de herkomst van die gegevens is, wat het doel van de verwerkingen is, aan wie de gegevens eventueel zijn verstrekt, hoe lang deze gegevens naar verwachting zullen worden opgeslagen en is meegedeeld dat geen sprake is van geautomatiseerde besluitvorming. Daarnaast heeft de staatssecretaris gelakte kopieën verstrekt van documenten waarin persoonsgegevens zijn verwerkt.

De interne correspondentie van de IND met het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (hierna: TOELT), die gevoerd is naar aanleiding van de taalanalyse waaraan [appellant] is onderworpen in zijn asielprocedure, is niet verstrekt. Volgens de staatssecretaris is deze interne correspondentie als zodanig geen persoonsgegeven in de zin van de AVG en is hij daarom niet gehouden aan het verzoek van [appellant], om aan hem een kopie van deze stukken te verstrekken, tegemoet te komen. Bovendien zijn de persoonsgegevens die in de taalanalyse staan en gebruikt zijn voor de beoordeling door TOELT, bij [appellant] bekend door middel van het verstrekte overzicht en andere al bij hem bekende stukken, zoals de taalanalyse zelf. De interne correspondentie bevat geen andere persoonsgegevens van [appellant], aldus de staatssecretaris.

Aangevallen uitspraak

2. De rechtbank heeft overwogen, dat hoewel kan worden aangenomen dat de interne

correspondentie met TOELT persoonsgegevens van [appellant] bevat, deze correspondentie als zodanig niet als persoonsgegevens in de zin van de AVG kan worden gekwalificeerd. Het gaat om interne correspondentie, die net zoals een juridische analyse in een minuut, niet op juistheid dient te kunnen worden gecontroleerd door [appellant], of kan worden gerectificeerd. De staatssecretaris heeft het AVG-verzoek van [appellant] in zoverre terecht afgewezen. Wegens strijd met artikel 15 van de AVG, het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel op een andere grond, alsmede de schending van de hoorplicht in bezwaar, heeft de rechtbank het besluit van 5 december 2019 vernietigd. Omdat dit niet had kunnen leiden tot inzage in de correspondentie met TOELT, heeft de rechtbank de rechtsgevolgen van het besluit van 5 december 2019 in stand gelaten.

Hoger beroep

3. Het hoger beroep is gericht tegen het door de rechtbank in stand laten van de rechtsgevolgen van het besluit van 5 december 2019.

[appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de interne communicatie met TOELT gelijk kan worden gesteld aan een juridische analyse in een minuut als bedoeld in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 17 juni 2014 (ECLI:EU:C:2014:2081), waarbij er geen recht op inzage bestaat omdat dit geen persoonsgegeven is. Hiermee heeft de rechtbank ten onrechte niet onderkend dat hij recht heeft op inzage in zijn persoonsgegevens in de interne correspondentie met TOELT om de verwerking daarvan op nauwkeurigheid, juistheid en volledigheid te kunnen controleren. De rechtbank heeft verder ten onrechte overwogen dat het beroep op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 20 december 2017 (ECLI:EU:C:2017:994), hem niet baat, aldus [appellant].

Beoordeling Afdeling

4. In hoger beroep is alleen nog aan de orde de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat er op grond van artikel 15 van de AVG geen recht op inzage bestaat in de interne communicatie met TOELT, omdat deze communicatie geen persoonsgegeven is.

5. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennisgenomen van de door de staatssecretaris overgelegde interne correspondentie met TOELT. Het oordeel van de rechtbank dat deze correspondentie als zodanig niet als persoonsgegevens in de zin van de AVG kan worden gekwalificeerd, houdt geen stand. De in beroep gegeven nadere toelichting van de staatssecretaris dat de interne correspondentie van de IND met TOELT, net als een juridische analyse in een minuut, als zodanig geen persoonsgegeven in de zin van de AVG is en hij daarom niet gehouden is in zoverre aan het verzoek van [appellant] tegemoet te komen, volgt de Afdeling, anders dan de rechtbank, niet. De Afdeling overweegt daartoe het volgende.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 11 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:318](#), volgt uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 17 juni 2014, [ECLI:EU:C:2014:2081](#), dat de in de minuut neergelegde juridische analyse, waarin de gronden zijn uiteengezet die de medewerker heeft betrokken bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit dat deze moet opstellen in het kader van de procedure die voorafgaat aan de vaststelling van een besluit over de aanvraag van een verblijfstitel, als zodanig niet als een persoonsgegeven kan worden aangemerkt. De juridische analyse geeft geen informatie over de aanvrager, hooguit over de beoordeling en de toepassing van het recht door de bevoegde autoriteit op de situatie van de aanvrager, waarbij die situatie wordt vastgesteld door middel van de persoonsgegevens van die persoon

waarover die autoriteit beslist. Anders dan de gegevens van de aanvrager van de verblijfstitel die in de minuut staan, die de feitelijke basis kunnen vormen voor de juridische analyse, is het niet de bedoeling dat de aanvrager deze juridische analyse zelf controleert op de juistheid ervan noch dat deze hiervan rectificatie kan verzoeken. Maar als de feitelijke grondslag deel uitmaakt van hetzelfde document als de juridische analyse, kan die feitelijke grondslag volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie wel persoonsgegevens bevatten. Het arrest van 17 juli 2014 gaat weliswaar over het inzage-recht in artikel 12 van de Privacyrichtlijn (95/46/EG), welke richtlijn is vervangen door de AVG, maar is ook relevant voor de uitleg van het in de AVG geregelde inzage- en correctierecht. Het doel van de Privacyrichtlijn komt overeen met het doel van de AVG, namelijk de bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de aanvrager te waarborgen met betrekking tot de verwerking van hem betreffende gegevens.

5.2. Tussen partijen is niet in geschil dat als uitgangspunt geldt dat het begrip persoonsgegevens, zoals bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de AVG, een ruime betekenis toekomt. Dit volgt ook onder meer uit het door [appellant] aangehaalde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 20 december 2017, ECLI:EU:C:2017:994, waarin is bepaald dat de door een examenkandidaat geformuleerde schriftelijke antwoorden op een beroepsexamen en de eventuele opmerkingen van de examinator bij deze antwoorden persoonsgegevens zijn. Dit betekent dat in beginsel ook interne correspondentie valt onder het begrip persoonsgegevens.

5.3. De Afdeling is anders dan de rechtbank van oordeel dat de overgelegde interne correspondentie tussen de IND en TOELT niet gelijk kan worden gesteld met een juridische analyse in een minuut. Bij een juridische analyse gaat het om de analyse van de gegevens over een persoon met het oog op een door het de staatssecretaris te nemen besluit. Daarin hoeft geen inzage te worden verstrekt op grond van artikel 15 van de AVG, omdat het geen gegevens betreft die door de betrokkene zelf op juistheid kunnen worden gecontroleerd. Gelet op het arrest van de Hoge Raad van 16 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:365 geldt hetzelfde voor een medische analyse van dergelijke gegevens. De Afdeling is van oordeel dat de in het geding zijnde interne correspondentie als zodanig niet is te kwalificeren als een analyse van gegevens over [appellant]. Verder is niet in geschil dat de interne correspondentie persoonsgegevens van [appellant] bevat. Ook anderszins valt niet in te zien waarom [appellant] de in de interne correspondentie opgenomen persoonsgegevens niet voor controle op juistheid zou mogen inzien.

Onder deze omstandigheden is het besluit van 5 december 2019 op dit punt zowel in strijd met artikel 15 van de AVG als artikel 7:12 van de Awb tot stand gekomen.

Slotom

6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd voor zover daarbij door de rechtbank de rechtsgevolgen van het besluit van 5 december 2019 in stand zijn gelaten. De staatssecretaris moet een nieuw besluit nemen met inachtneming van deze uitspraak. Dit betekent dat de staatssecretaris de interne correspondentie met TOELT opnieuw moet beoordelen en aan [appellant] met in achtneming van artikel 15, eerste lid, van de AVG moet medelen welke hem betreffende persoonsgegevens daarin staan en waartoe die worden verwerkt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:649) volgt uit artikel 15 van de AVG niet dat een bestuursorgaan verplicht is een kopie te verstrekken van documenten waarin persoonsgegevens voorkomen. Een bestuursorgaan mag dat doen, maar het mag ook voor een andere vorm kiezen waarin de kopie van de persoonsgegevens wordt verstrekt, mits

met de gekozen wijze van verstrekking maar aan het doel van artikel 15, derde lid, van de AVG wordt voldaan (zie ook Richtsnoeren 01/2022 van het Europees Comité voor gegevensbescherming, paragrafen 23, 150 en 153).

7. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

8. De staatssecretaris moet proceskosten in hoger beroep vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 12 maart 2021 in zaak nr. 20/268, voor zover daarbij door de rechtbank de rechtsgevolgen van het besluit van 5 december 2019 in stand zijn gelaten;

III. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

IV. veroordeelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Ley-Nell, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

w.g. Ley-Nell
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 juli 2022

597

BIJLAGE | WETTELIJK KADER

Algemene Verordening Gegevensbescherming

Artikel 4 Definities

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

1) persoonsgegevens: alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (de betrokkene); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon;

[...]

Artikel 15 Recht van inzage van de betrokkene

1. De betrokkene heeft het recht om van de verwerkingsverantwoordelijke uitsluitend te verkrijgen over het al dan niet verwerken van hem betreffende persoonsgegevens en, wanneer dat het geval is, om inzage te verkrijgen van die persoonsgegevens en van de volgende informatie:

- a) de verwerkingsdoeleinden;
- b) de betrokken categorieën van persoonsgegevens;
- c) de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de persoonsgegevens zijn of zullen worden verstrekt, met name ontvangers in derde landen of internationale organisaties;
- d) indien mogelijk, de periode gedurende welke de persoonsgegevens naar verwachting zullen worden opgeslagen, of indien dat niet mogelijk is, de criteria om die termijn te bepalen;
- e) dat de betrokkene het recht heeft de verwerkingsverantwoordelijke te verzoeken dat persoonsgegevens worden gecorrigeerd of gewist, of dat de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens wordt beperkt, alsmede het recht tegen die verwerking bezwaar te maken;
- f) dat de betrokkene het recht heeft klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit;
- g) wanneer de persoonsgegevens niet bij de betrokkene worden verzameld, alle beschikbare informatie over de bron van die gegevens;
- h) het bestaan van geautomatiseerde besluitvorming, met inbegrip van de in artikel 22, leden 1 en 4, bedoelde profilering, en, ten minste in die gevallen, nuttige informatie over de onderliggende logica, alsmede het belang en de verwachte gevolgen van die verwerking voor de betrokkene.

[...]

3. De verwerkingsverantwoordelijke verstrekt de betrokkene een kopie van de persoonsgegevens die worden verwerkt. Indien de betrokkene om bijkomende kopieën verzoekt, kan de verwerkingsverantwoordelijke op basis van de administratieve kosten een redelijke vergoeding aanrekenen. Wanneer de betrokkene zijn verzoek elektronisch indient, en niet om een andere regeling verzoekt, wordt de informatie in een gangbare elektronische vorm verstrekt.

4. Het in lid 3 bedoelde recht om een kopie te verkrijgen, doet geen afbreuk aan de rechten en vrijheden van anderen.