

ECLI

ECLI:NL:RVS:2014:4631

Datum uitspraak

24 december 2014

Inhoudsindicatie

Bij uitspraak van 1 augustus 2012 in zaak nrs. 201108135/1/A3 en 201110165/1/A3; hierna: de verwijzingsuitspraak) heeft de Afdeling het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op zes vragen, de behandeling van het hoger beroep van de minister geschorst tot het Hof uitspraak heeft gedaan en iedere verdere beslissing aangehouden. Voor het procesverloop voorafgaande aan deze uitspraak wordt verwezen naar de verwijzingsuitspraak die is aangehecht.

Volledige tekst

201108135/5/A3.

Datum uitspraak: 24 december 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister voor Immigratie en Asiel, thans: de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Middelburg van 16 juni 2011 in zaak nr. 10/1010 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te [woonplaats]

en

de minister.

Procesverloop

Bij uitspraak van 1 augustus 2012 in zaak nrs. 201108135/1/A3 en 201110165/1/A3; hierna: de verwijzingsuitspraak) heeft de Afdeling het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op zes vragen, de behandeling van het hoger beroep van de minister geschorst tot het Hof uitspraak heeft gedaan en iedere verdere beslissing aangehouden. Voor het procesverloop voorafgaande aan deze uitspraak wordt verwezen naar de verwijzingsuitspraak die is aangehecht.

Bij arrest van 17 juli 2014 in de gevoegde zaken C-141/12 en C-372/12, inzake Y.S., tegen de minister onderscheidenlijk de minister tegen M. en tegen S. (ECLI:EU:C:2014:2081) heeft het Hof deze vragen beantwoord. Het arrest is aangehecht.

Na dit arrest heeft de Afdeling de zaken nrs. 201108135/1 en 201110165/1 gesplitst.

De minister en [wederpartij] hebben een reactie ingediend.

Bij brieven van 29 augustus 2014 hebben partijen toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) om in het geding uitspraak te doen zonder zitting. Vervolgens heeft de Afdeling bepaald dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft waarna het onderzoek is gesloten.

Overwegingen

1. Onder de minister wordt tevens verstaan: diens rechtsopvolgers.
2. Voor de weergave van de bepalingen die in deze zaak van toepassing zijn en voor de voor het geschil relevante feiten en omstandigheden wordt verwezen naar de verwijzingsuitspraak.
3. [wederpartij] heeft in haar brief van 29 augustus 2014 voor het eerst aangevoerd dat zij op grond van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg, artikel 9, tweede lid, van de Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van de Europese Unie van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB 2005, L 326 en artikel 3:48 Awb een recht op inzage in de minuut heeft. Aangezien geen reden bestaat waarom [wederpartij] dat niet eerder heeft aangevoerd en zij dat uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen en omwille van de rechtszekerheid van de andere partij omtrent hetgeen in geschil is, had behoren te doen, dienen deze gronden wegens strijd met een goede procesorde thans buiten beschouwing te blijven.
4. Zoals de Afdeling in de overwegingen 2.1. en 2.1.1. van de verwijzingsuitspraak heeft overwogen, slaagt het betoog van [wederpartij] in verweer dat het hoger beroep niet-ontvankelijk is, niet.
5. De rechtbank heeft geen aanleiding gezien de rechtsgevolgen van het door haar vernietigde besluit op bezwaar in stand te laten, nu de minister in strijd met artikel 35, tweede lid, van de Wbp geen inzicht heeft gegeven in de in de minuut vermelde juridische analyse, waaruit zou kunnen blijken waarom [wederpartij] niet is aan te merken als verdragsvluchteling, als bedoeld in artikel 29, aanhef en onder a, van de Vreemdelingenwet 2000.
6. De minister betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de in een minuut neergelegde juridische analyse geen persoonsgegevens is, zodat artikel 35 van de Wbp in zoverre toepassing mist. Daartoe voert hij aan dat een juridische analyse als zodanig geen informatie betreffende een persoon is, maar een beschouwing van een ambtenaar over de toepassing van de wet. Voor zover in een analyse persoonsgegevens zijn opgenomen, zijn dat persoonsgegevens waarover de betrokken persoon al beschikt, aldus de minister.
7. De Afdeling heeft bij de verwijzingsuitspraak het Hof de volgende vragen voorgelegd:
 - 1) Dient artikel 12, aanhef en onder a, tweede streepje, van Richtlijn 95/46/EG van het

Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995 L 281; hierna: de Privacyrichtlijn) aldus te worden uitgelegd dat er een recht bestaat op een afschrift van stukken waarin persoonsgegevens zijn verwerkt, of is voldoende dat een volledig overzicht in begrijpelijke vorm wordt verstrekt van de persoonsgegevens die in de desbetreffende stukken zijn verwerkt?

2) Dienen de woorden "recht van inzage" in artikel 8, tweede lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) aldus te worden uitgelegd dat er een recht bestaat op een afschrift van stukken waarin persoonsgegevens zijn verwerkt, of is voldoende dat een volledig overzicht in begrijpelijke vorm wordt verstrekt van de persoonsgegevens die in de desbetreffende stukken zijn verwerkt in de zin van artikel 12, aanhef en onder a, tweede streepje, van de Privacyrichtlijn?

3) Is artikel 41, tweede lid, aanhef en onder b, van het Handvest mede gericht tot de lidstaten van de Europese Unie voor zover zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen in de zin van artikel 51, eerste lid, van het Handvest?

4) Levert de consequentie dat als gevolg van het geven van inzage in "minuten" daarin niet meer de redenen worden vastgelegd waarom een bepaald besluit wordt voorgesteld, hetgeen de interne ongestoorde gedachtewisseling binnen de betrokken overheidsinstantie en de ordelijke besluitvorming niet ten goede komt, een gerechtvaardigd belang van de vertrouwelijkheid op in de zin van artikel 41, tweede lid, aanhef en onder b, van het Handvest?

5) Kan een juridische analyse, zoals neergelegd in een "minuut", worden aangemerkt als een persoonsgegeven in de zin van artikel 2, onder a, van de Privacyrichtlijn?

6) Behoort tot de bescherming van rechten en vrijheden van anderen in de zin van artikel 13, eerste lid, aanhef en onder g, van de Privacyrichtlijn ook het belang van een interne ongestoorde gedachtewisseling binnen de betrokken overheidsinstantie? Indien het antwoord hierop negatief luidt, kan dit belang dan worden gebracht onder artikel 13, eerste lid, aanhef en onder d of f, van die richtlijn?

8. Het Hof heeft in het dictum voor recht verklaard:

1) Artikel 2, sub a, van de Privacyrichtlijn moet in die zin worden uitgelegd dat gegevens over de aanvrager van een verblijfstitel die zijn weergegeven in een bestuurlijk document, zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde „minuut”, waarin de gronden worden uiteengezet die de beslismedewerker aanvoert tot staving van het ontwerpbesluit dat hij moet opstellen in het kader van de procedure die voorafgaat aan de vaststelling van een besluit over de aanvraag van een dergelijke titel, en in voorkomend geval die welke zijn weergegeven in de juridische analyse die dat document bevat, „persoonsgegevens” zijn in de zin van deze bepaling, maar dat die analyse als zodanig niet aldus kan worden gekwalificeerd.

2) Artikel 12, sub a, van de Privacyrichtlijn en artikel 8, lid 2, van het Handvest moeten in die zin worden uitgelegd dat de aanvrager van een verblijfstitel een recht heeft op inzage in alle hem betreffende persoonsgegevens die het voorwerp van een verwerking door de nationale overheid vormen in de zin van artikel 2, sub b, van deze richtlijn. Om daaraan te voldoen, volstaat het dat aan die aanvrager een volledig overzicht, in begrijpelijke vorm, van deze gegevens wordt gegeven, dat wil zeggen in een vorm die deze aanvrager in staat stelt kennis te nemen van die gegevens en te controleren of zij juist zijn en zijn verwerkt in

overeenstemming met deze richtlijn, opdat hij eventueel de hem bij die richtlijn verleende rechten kan uitoefenen.

3) Artikel 41, lid 2, sub b, van het Handvest moet in die zin worden uitgelegd dat de aanvrager van een verblijfstitel zich tegenover de nationale autoriteiten niet op deze bepaling kan beroepen.

9. Uit het arrest van het Hof volgt dat de in de minuut neergelegde juridische analyse, waarin de gronden worden uiteengezet die de beslismedewerker heeft betrokken bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit dat hij moet opstellen in het kader van de procedure die voorafgaat aan de vaststelling van een besluit over de aanvraag, als zodanig niet als een persoonsgegeven kan worden gekwalificeerd. In zoverre valt de juridische analyse als zodanig niet onder het bereik van de Wbp en mist artikel 35 van de Wbp toepassing.

Voorts volgt uit het arrest van het Hof dat gegevens betreffende de aanvrager, zoals diens naam, geboortedatum, nationaliteit, geslacht, etniciteit, religie en taal, zonder meer informatie vormen betreffende deze natuurlijke persoon en derhalve als persoonsgegevens in de zin van de Privacyrichtlijn moeten worden aangemerkt. Ook als deze gegevens over de aanvrager in de juridische analyse in een minuut staan en de feitelijke basis vormen voor de juridische analyse, moeten zij als persoonsgegevens in de zin van de Privacyrichtlijn worden aangemerkt. Op deze gegevens is derhalve de Wbp van toepassing.

Het recht op inzage als bedoeld in artikel 35, eerste lid, van de Wbp heeft, zo volgt uit het arrest van het Hof, uitsluitend betrekking op de persoon betreffende gegevens die vallen onder het bereik van de Wbp. Over de wijze van verstrekking van deze gegevens heeft het Hof overwogen dat het aan de lidstaten is om te bepalen welke concrete materiële vorm die verstrekking moet krijgen, mits deze in begrijpelijke vorm geschiedt. Voor zover aan de met het recht op inzage nagestreefde doelstelling volledig kan worden voldaan met een andere vorm van verstrekking kan de betrokkene aan artikel 12, aanhef en onder a, van de Privacyrichtlijn geen recht ontlelen om een afschrift te verkrijgen van het originele document of bestand waarin hem betreffende gegevens staan, aldus het Hof. Het volstaat derhalve dat aan de aanvrager, bedoeld in artikel 35, tweede lid, van de Wbp, een volledig overzicht in begrijpelijke vorm van deze persoonsgegevens wordt verstrekt, voorzien van een omschrijving van het doel of de doeleinden van de verwerking, de categorieën van gegevens waarop de verwerking betrekking heeft en de ontvangers of categorieën van ontvangers, alsmede de beschikbare informatie over de herkomst van de gegevens, zodat de aanvrager die gegevens kan controleren op hun juistheid en kan controleren of zij in overeenstemming met de Wbp zijn verwerkt.

9.1. Na kennisneming van de met toepassing van artikel 8:29 van de Awb overgelegde minuut, is de Afdeling van oordeel dat de daarin vervatte juridische analyse mede [wederpartij] betreffende persoonsgegevens bevat. Zoals volgt uit het arrest van het Hof is de juridische analyse als zodanig geen persoonsgegeven. In zoverre heeft de minister terecht betoogd dat artikel 35 van de Wbp toepassing mist. Voor de in de minuut voorkomende [wederpartij] betreffende persoonsgegevens geldt echter dat die binnen het toepassingsbereik van de Wbp vallen en dat daarop het in de Wbp voorziene inzagerecht betrekking heeft.

10. De minister heeft zich in verweer bij de rechtbank op het standpunt gesteld dat de rechtsgevolgen van het door de rechtbank vernietigde besluit op bezwaar in stand kunnen blijven. Hij heeft daarbij verwezen naar een opsomming van de in het algemeen in een minuut voorkomende gegevens en de herkomst van die gegevens en gesteld dat

[wederpartij] de op haar betrekking hebbende gegevens bekend zijn uit het procesdossier in de procedure voor de verkrijging van een verblijfstitel.

10.1. Dit betoog slaagt niet.

Anders dan de minister heeft aangevoerd, heeft hij met de door hem gegeven opsomming van in het algemeen in een minuut voorkomende persoonsgegevens niet voldaan aan artikel 35, tweede lid, van de Wbp, nu de concrete in de gevraagde minuut voorkomende persoonsgegevens van [wederpartij] zelf ontbreken en derhalve geen volledig overzicht, in begrijpelijke vorm, van deze gegevens is gegeven. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 19 oktober 2011 (in zaak nr. 201104578/1/H3) bestaat evenmin grond voor het oordeel dat de minister mocht volstaan met een verwijzing naar het bij [wederpartij] bekend zijnde procesdossier, nu die verwijzing evenmin een mededeling van in de aan de orde zijnde minuut verwerkte persoonsgegevens inhoudt, als bedoeld in artikel 35, tweede lid, van de Wbp.

De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat de minister niet heeft voldaan aan de verplichting een volledig overzicht van de [wederpartij] betreffende persoonsgegevens te verstrekken en heeft in hetgeen in verweer bij de rechtbank is aangevoerd terecht geen aanleiding gezien de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten.

11. In het kader van de definitieve beslechting van het geschil zal de Afdeling bezien of het in hoger beroep voorts naar voren gebrachte aanleiding geeft de rechtsgevolgen in stand te laten.

11.1. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat voor zover hij is gehouden een overzicht te verstrekken van [wederpartij] betreffende persoonsgegevens artikel 43, aanhef en onder e, van de Wbp daaraan in de weg staat. Volgens de minister zou degene die een minuut opstelt zich belemmerd kunnen voelen in de vrijheid om argumenten en overwegingen naar voren te brengen, die bij de besluitvorming van belang kunnen zijn, als na afronding van de besluitvorming een overzicht van de persoonsgegevens moet worden verstrekt.

11.2. Naar het oordeel van de Afdeling staat het belang van de ongestoorde gedachteswisseling tussen ambtenaren het verstrekken van de [wederpartij] betreffende persoonsgegevens niet in de weg. Daarbij is van belang dat de minister slechts is gehouden een volledig overzicht in begrijpelijke vorm van die persoonsgegevens te verstrekken. De juridische analyse, waarin een ambtenaar voor intern beraad zijn persoonlijke opvattingen ter voorbereiding van de beslissing uiteenzet, is, zoals volgt uit het arrest, als zodanig niet een persoonsgegeven en valt derhalve als zodanig niet onder het toepassingsbereik van de Wbp. De minister heeft zich derhalve ten onrechte op het standpunt gesteld dat, voor zover hij is gehouden een overzicht te verstrekken van [wederpartij] betreffende persoonsgegevens, artikel 43, aanhef en onder e, van de Wbp daaraan in de weg staat.

Gezien het vorenstaande ziet de Afdeling ook in hoger beroep geen aanleiding de rechtsgevolgen in stand te laten.

12. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak, voor zover aangevallen, dient te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

13. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. In het te vergoeden bedrag moeten de reis- en verblijfkosten die door de beroepsmatige rechtsbijstandverlener zijn gemaakt, geacht worden te zijn verdisconteerd, zodat de Afdeling geen aanleiding ziet het verzoek van de gemachtigde van [wederpartij] om

vergoeding van de kosten die zijn gemaakt in verband met het bijwonen van de behandeling ter zitting bij het Hof afzonderlijk in te willigen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak, voor zover aangevallen;

II. veroordeelt de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, thans de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, tot vergoeding van bij [wederpartij] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.896,00 (zegge: drieduizend achthonderdzesennegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. bepaalt dat van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, thans de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, een griffierecht van € 454,00 (zegge: vierhonderdvierenvijftig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. A. Hammerstein, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.C. van Tuyll van Serooskerken, griffier.

w.g. Lubberdink w.g. Van Tuyll van Serooskerken
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2014

290.