

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:323
Datum uitspraak	11 februari 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 oktober 2010 heeft de minister van Justitie een verzoek van [appellante] om inzage in een als minuut aangeduid stuk, dat is betrokken bij de totstandkoming van het besluit van 12 oktober 2010 tot verlening aan haar van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, afgewezen.

Volledige tekst

201113460/1/A3.

Datum uitspraak: 11 februari 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Zutphen van 16 november 2011 in zaak nr. 11/112 in het geding tussen:

[appellante]

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 14 oktober 2010 heeft de minister van Justitie een verzoek van [appellante] om inzage in een als minuut aangeduid stuk, dat is betrokken bij de totstandkoming van het besluit van 12 oktober 2010 tot verlening aan haar van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, afgewezen.

Bij besluit van 20 oktober 2010 heeft de minister voor Immigratie en Asiel het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 november 2011 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

[appellante] heeft de Afdeling toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van

de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) om van de minuut kennis te nemen. De Afdeling heeft de beslissing aangehouden in verband met de prejudiciële vragen die de Afdeling bij verwijzingsuitspraak van 1 augustus 2012 in de zaken nrs. 201108135/1/A3 en 201110165/1/A3 heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof).

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

[appellante] en de staatssecretaris hebben een reactie ingediend.

De staatssecretaris heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak gelijktijdig met zaken nrs. 201206916/1/A3 en 201207799/1/A3 ter zitting behandeld op 15 januari 2015, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. H.D. Streef en mr. S. Raterink, beiden werkzaam bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Onder de staatssecretaris worden tevens verstaan diens rechtsvoorgangers.
2. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder a, van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder persoonsgegevens verstaan: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.

Ingevolge artikel 35, eerste lid, heeft de betrokkene het recht zich vrijelijk en met redelijke tussenpozen tot de verantwoordelijke te wenden met het verzoek hem mede te delen of hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt. De verantwoordelijke deelt de betrokkene schriftelijk binnen vier weken mede of hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt.

Ingevolge het tweede lid bevat de mededeling, indien zodanige gegevens worden verwerkt, een volledig overzicht daarvan in begrijpelijke vorm, 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.

Ingevolge artikel 43, aanhef en onder e, kan de verantwoordelijke artikel 35 buiten toepassing laten voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen.

3. De staatssecretaris heeft bij besluit van 14 oktober 2010 een opsomming gegeven van de in de minuut voorkomende gegevens, de herkomst van die gegevens en de ontvangers daarvan zonder die gegevens zelf te vermelden.

Aan de weigering inzage in de minuut te verlenen heeft de staatssecretaris ten grondslag gelegd dat deze, naast de persoonsgegevens van [appellante], een juridische analyse van de zaak bevat, waarop artikel 35 van de Wbp niet van toepassing is. Voor zover het persoonsgegevens betreft, stelt de staatssecretaris zich op het standpunt dat met hetgeen is meegedeeld in het besluit van 14 oktober 2010 reeds aan het verzoek van [appellante] is

voldaan.

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de juridische analyse een persoonsgegeven is en de staatssecretaris ingevolge artikel 35, tweede lid, van de Wbp gehouden was een volledig overzicht van de in de minuut neergelegde persoonsgegevens over te leggen, hetgeen hij met de in het besluit van 14 oktober 2010 gegeven opsomming niet heeft gedaan.

4.1. Uit het arrest volgt 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, als zodanig niet als een persoonsgegeven kan worden aangemerkt. 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 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 moeten worden aangemerkt in de zin van de 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). Ook als deze gegevens over de aanvrager in de juridische analyse in een minuut zijn vermeld 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, 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 dat 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 ontlenen afschrift te verkrijgen van het originele document of bestand waarin hem betreffende gegevens zijn vermeld, aldus het Hof. Het volstaat 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.

4.2. 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 [appellante] betreffende persoonsgegevens bevat. Zoals volgt uit het arrest is de juridische analyse als zodanig geen persoonsgegeven. In zoverre faalt het betoog. Voor de in de minuut voorkomende [appellante] betreffende persoonsgegevens geldt echter dat die binnen het toepassingsbereik van de Wbp vallen en daarop het in de Wbp voorziene inzagerecht betrekking heeft.

4.3. De staatssecretaris heeft met de opsomming zoals neergelegd in het besluit van 14

oktober 2010 niet voldaan aan artikel 35, tweede lid, van de Wbp, nu de concrete in de minuut voorkomende persoonsgegevens van [appellante] zelf ontbreken en derhalve geen volledig overzicht in begrijpelijke vorm van deze gegevens gegeven.

De rechtbank heeft derhalve ten onrechte overwogen dat de staatssecretaris bij dat besluit heeft voldaan aan de verplichting een volledig overzicht van de [appellante] betreffende persoonsgegevens te verstrekken. Het besluit van 20 oktober 2010 is genomen in strijd met artikel 35, tweede lid, van de Wbp.

Het betoog slaagt in zoverre.

5. [appellante] heeft in haar reactie op het arrest aangevoerd dat zij, voor zover zij op grond van de Wbp geen recht heeft op inzage in de minuut, recht heeft op inzage in de minuut op grond van artikel 9, tweede lid, van de Richtlijn 2005/85/EG 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 de artikelen 3:47 en 3:48 van de Awb. Aangezien [appellante] 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, dient deze grond wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te blijven.

6. Het hoger beroep is, gelet op hetgeen onder 4.3 is overwogen, gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 20 oktober 2010 alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking.

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

7. De staatssecretaris heeft zich op het standpunt gesteld dat voor zover hij is gehouden een overzicht te verstrekken van [appellante] betreffende persoonsgegevens, artikel 43, aanhef en onder e, van de Wbp daaraan in de weg staat. Volgens de staatssecretaris 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, indien na afronding van de besluitvorming een overzicht van de persoonsgegevens moet worden verstrekt.

8. Naar het oordeel van de Afdeling staat het belang van de ongestoorde gedachtewisseling tussen ambtenaren niet aan verstrekking van de [appellante] betreffende persoonsgegevens in de weg. Daarbij is van belang dat de staatssecretaris slechts is gehouden een volledig overzicht in begrijpelijke vorm van die persoonsgegevens te verstrekken. De juridische analyse waarbij 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 staatssecretaris heeft zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat, voor zover hij is gehouden een overzicht te verstrekken van [appellante] betreffende persoonsgegevens, artikel 43, aanhef en onder e, van de Wbp daaraan in de weg staat.

Gezien het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding de rechtsgevolgen in stand te laten. De staatssecretaris dient met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar van [appellante] te nemen.

9. De staatssecretaris dient op na te melden wijze tot vergoeding van 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 Zutphen van 16 november 2011 in zaak nr. 11/112;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de minister voor Immigratie en Asiel van 20 oktober 2010, kenmerk 0909-30.1224;

V. veroordeelt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.225,00 (zegge: twaalfhonderdvijfentwintig), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 377,00 (zegge: driehonderdzevenenzeventig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. A.W.M. Bijloos, voorzitter, en mr. A.B.M. Hent en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Nell, griffier.

w.g. Bijloos w.g. Nell
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 februari 2015

597.