

ABRvS van 2 februari 2011, LJN: BP2831, zaaknr. 201005110/1/H3

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BP2831>

Art.: art. 1, sub a, 35 en 43, sub e, Wbp

Trefw.: recht op inzage, minuut, persoonsgegevens, gegevens die een neerslag vormen van een over een bepaalde persoon genomen beslissing, het belang van de bescherming van rechten en vrijheden van anderen, belang van de verantwoordelijke en onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen, het belang van een ongestoorde gedachtenwisseling tussen ambtenaren, werklust in verband met de hoge frequentie van het aantal verzoeken, transparantiebeginsel, het verstrekken van afschriften,

Samenvatting

De staatssecretaris heeft geweigerd betrokkene inzage te geven in zijn persoonsgegevens in een notitie van de unit 1F van de IND inzake een door hem ingediende klacht en die in de minuten en de overige documenten in het interne dossier van hemzelf en zijn echtgenote. De voorzieningenrechter heeft het tegen de twee besluiten op bezwaar ingestelde beroep gegrond verklaard, die besluiten vernietigd en de minister opgedragen alle verlangde minuten aan hem toe te zenden en voorts om een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van het overwogene. Aan echtgenote en kinderen van betrokkene zijn verblijfsvergunningen verleend. De aanvraag om een verblijfsvergunning van betrokkene is tot driemaal toe afgewezen omdat hem gedragingen in de zin van art. 1F van het Vluchtelingenverdrag zijn tegengeworpen. Hij is voorts tot ongewenst vreemdeling verklaard. Naar de Afdeling overweegt staat ter beoordeling of de staatssecretaris de persoonsgegevens, neergelegd in de minuten en in het interne dossier diende te verstrekken. Daarbij wordt mede betrokken dat ook gegevens die een neerslag vormen van een over een bepaalde persoon genomen beslissing als een deze persoon betreffend persoonsgegeven worden beschouwd. Evenals de voorzieningenrechter ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de minister zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het belang van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, als bedoeld in art. 43, aanhef en onder e, van de Wbp zich ten tijde van de besluiten op bezwaar tegen kennisneming van de in de stukken opgenomen persoonsgegevens verzette. Het door de minister aangevoerde belang van hemzelf als verantwoordelijke en van de onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen, waaronder begrepen de ambtenaren van de IND en de staatssecretaris, kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden aangemerkt als een zodanig gewichtig belang, dat dit het buiten toepassing laten van art. 35, tweede lid, van de Wbp in dit geval rechtvaardigt. Bij een recht of vrijheid van een ander dan de verzoeker als bedoeld in artikel 43, aanhef en onder e, van de Wbp gaat het om gewichtige belangen op grond waarvan het noodzakelijk is een uitzondering te maken op het recht van de betrokkene op kennisneming. Het belang van de ongestoorde gedachtenwisseling tussen ambtenaren behoort daar niet toe. De werklust in verband met de hoge frequentie van het aantal verzoeken evenmin. Dit betekent echter niet dat de minister zonder meer gehouden is de minuten en het interne dossier integraal te verstrekken. Zoals uit de uitspraak van de Afdeling van 24 januari 2007, zaaknr. 200600780/1 volgt, voorziet de Wbp niet in een recht op inzage in stukken waarin persoonsgegevens zijn opgenomen. Gegeven het aan de Wbp ten grondslag liggende transparantiebeginsel is inzage in stukken waarin persoonsgegevens zijn opgenomen aan de orde indien niet op andere wijze adequaat kan worden voorzien in kennisgeving van die persoonsgegevens dan wel mededeling van de herkomst daarvan behoudens toepasselijkheid van de in artikel 43 van de Wbp vervatte weigeringsgronden. Dat in dit geval niet anders dan door de integrale verstrekking van de minuten en het interne dossier adequaat kan worden voorzien in kennisgeving van de daarin opgenomen persoonsgegevens dan wel mededeling van de herkomst daarvan, is niet gebleken. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat deze stukken zijn opgesteld ter voorbereiding van de besluitvorming in de vreemdelingenzaak van betrokkene en

hij reeds in het bezit is van de processtukken. Volstaan kan worden met het doen van mededeling van persoonsgegevens, voor zover deze stukken deze bevatten. De staatssecretaris was op grond van de Wbp niet gehouden tot het verstrekken van afschriften van alle gevraagde stukken en heeft het verzoek om verstrekking van de stukken reeds daarom kunnen weigeren. Dat voorheen op verzoek minuten aan betrokkenen zijn verstrekt, doet daar niet aan af.

De minister is in dit geval, behoudens toepasselijkheid van de in artikel 43 van de Wbp vervatte weigeringsgronden, gehouden tot verstrekking van een overzicht van de over betrokkene verwerkte persoonsgegevens, alsmede van informatie over het doel van de verwerking, de ontvangers en de herkomst van de gegevens. Hierbij kan rekening worden gehouden met de omstandigheid dat betrokkene in het bezit is van de processtukken in de vreemdelingenzaak en worden gezien in hoeverre kan worden volstaan met een verwijzing naar die stukken.

Noot

1. Uit deze uitspraak over de omvang van het inzagerecht in art. 35, eerste en tweede lid, van de Wbp blijkt dat de Afdeling haar eerdere rechtspraak inzake een (zeer) restrictieve uitleg hiervan wil continueren. Daarmee wijkt de Afdeling uitdrukkelijk af van de jurisprudentie van de Hoge Raad, die - richtlijnconform (richtlijn 95/46/EG) – en onder continuering van de rechtsontwikkeling sinds 1989, uitgaat van een inzagerecht met toegang tot de stukken in handmatige dossiers.

Want, hoewel dat niet uit de voorliggende uitspraak blijkt, is in deze zaak tevens een uitspraak door de voorzieningenrechter van de Afdeling gedaan. Zie Vz. ABRvS van 14 juni 2010, LJN: BM8784, met de voorlopige voorziening dat de minister geen afschrift van de door de wederpartij gevraagde en door de minister onder geheimhouding aan de rechtbank toegezonden minuten aan hem behoeft te verstrekken en evenmin nieuwe besluiten op de bezwaren behoeft te nemen voordat de Afdeling op het door de minister ingestelde hoger beroep heeft beslist.

Hieruit blijkt dat de voorzieningenrechter van de rechtbank was uitgegaan van de uitleg van art. 35, eerste en tweede lid, Wbp door de Hoge Raad in zijn arrest van 29 juni 2007, LJN: AZ4663 (Dexia), waarop de staatssecretaris zich bij haar beleidswijziging uitdrukkelijk had beroepen.

Tevens illustreren de uitspraken van de Afdeling wat de achtergrond is van deze terughoudendheid van de bestuursrechter bij het effectueren van het inzagerecht. De inzage in het interne dossier van de IND is door betrokkene gevraagd in het kader van een lopende beroepszaak tegen zijn ongewenstverklaring bij de rechtbank Zutphen. In het bijzonder ging het om de verstrekking van afschriften van door de minister onder geheimhouding aan de rechtbank toegezonden minuten. Een uitleg van het inzagerecht met toegang tot de stukken biedt een zelfstandige route van “bewijsverkrijging” en ondermijnt aldus het bestaande stelsel van informatiebetrekkingen in de Awb, in het bijzonder door feitelijke “uitholling” van de artikelen 2:5 (geheimhoudingsplicht), 8:29 en 8:32 van de Awb. Met de voorlopige voorziening is de omzeiling van art. 8:29 via gebruikmaking van het inzagerecht ex art. 35, eerste en tweede lid, Wbp geblokkeerd. In de hiervoor opgenomen uitspraak heeft de Afdeling deze lijn nog eens bevestigd. Opnieuw in zodanige bewoordingen, dat de reikwijdte van het recht op inzage in art. 35, eerste en tweede lid, van de Wbp in algemene zin sterk beperkt is, dus niet alleen in het vreemdelingenrecht.

Dit is niet wat de minister (IND) voor ogen stond. Niet een beperking van het inzagerecht als zodanig, maar een ruime(re) toepassing van de uitzonderingsbepaling in art. 43 van de Wbp, in het bijzonder van de uitzondering onder e (de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen), was de inzet. Ook de minister ging immers uit van de uitleg van het inzagerecht door de Hoge Raad. Zoals echter uit deze uitspraak blijkt ging de Afdeling daar niet in mee. Art. 43, aanhef en sub e, Wbp biedt naar het oordeel van de Afdeling geen soulaas omdat het bij het recht of vrijheid van een ander dan de verzoeker gaat om gewichtige belangen op grond waarvan het noodzakelijk is een uitzondering te maken op het recht van de betrokkene op kennisneming. De Afdeling kwalificeert het belang van een ongestoorde gedachtewisseling tussen ambtenaren, het voorkomen van verkeerde interpretaties van minuten en de aan het inzagerecht verbonden hoge werklast van de IND niet als zodanig gewichtige belangen.

2. Door de concentratie van de rechtsbescherming betreffende het inzage- en correctierecht in het publiekrecht bij de Afdeling bestuursrecht, niet alleen op basis van de Wbp maar tevens met betrekking tot overeenkomstige voorzieningen in de Wet GBA, de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), is de betekenis van deze rechtspraak zeer groot, niet alleen voor het bestuursrecht, maar ook voor het fiscaal recht en het (politie- en) strafrecht. Zie wat het fiscaal recht betreft: ABRvS van 14 april 2010, JB 2010/137 m.nt. dzz.. Het inzage- en correctierecht (en het recht van verzet) vormt de kern van de grondrechtelijk, door de artikelen 8 EVRM, 10 Grw. en 7 en 8 van het HEU gewaarborgde rechtspositie van de burger. In de Wbp zijn inzagerecht en correctierecht in belangrijke mate gekoppeld. Een beperking van het inzagerecht zal in de regel resulteren in een beperking van het correctierecht (en het recht op verzet). Zoals hiervoor is opgemerkt vormt de Wbp de implementatiewet van richtlijn 95/46/EG. Vandaar de verplichting om de Wbp richtlijnconform te interpreteren, met inbegrip van de uitleg door het Hof van Justitie. Uit de jurisprudentie van het EHRM op grond van art. 8 EVRM blijkt dat dit Hof in beginsel een rechtstreekse toegang tot dossiers aanneemt. Dat het daarbij kan gaan om toegang tot specifieke stukken blijkt tevens uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie (HvJ van 29 juni 2010, JB 2010/172 m.nt. dzz.).

3. De Afdeling heeft haar van de Hoge Raad afwijkende interpretatie van het inzagerecht in art. 35, eerste en tweede lid, van de Wbp slechts beperkt gemotiveerd. De eerste uitspraak betreft ABRvS van 29 november 2006, LJN: AZ3237, betreffende de aanspraken op grond van de Wet politieregisters in relatie tot de Wob. De Afdeling overweegt hierin dat het verstrekkingenregime in de Wpolr betrekking heeft op persoonsgegevens in de zin van de Wbp en – anders dan de Wob – niet op de documenten waarin ze kunnen zijn vervat. “In dit stelsel brengt de omstandigheid dat een document persoonsgegevens bevat niet met zich dat het document als zodanig onder de werking van de Wpolr valt, ook voor zover dit document anders dan persoonsgegevens in voormelde zin bevat”, aldus de Afdeling. In ABRvS van 24 januari 2007, LJN: AZ6853 ging het om de uitleg van art. 35 Wbp in relatie tot de inzage in een strafdossier (voor de invoering van de Wjsg). Hierin overweegt de Afdeling: “Anders dan de rechtbank kennelijk meent, voorziet de Wbp niet in een recht op inzage in stukken waarin persoonsgegevens zijn opgenomen. Gegeven het aan de Wbp ten grondslag liggende transparantiebeginsel is inzage van in stukken opgenomen persoonsgegevens enkel aan de orde indien en voor zover niet op andere wijze adequaat kan worden voorzien in kennisgeving van die persoonsgegevens dan wel mededeling van de herkomst daarvan. Een en ander uiteraard behoudens de toepasselijkheid van de in artikel 43 van de Wbp vervatte weigeringsgronden.” Het is deze uitspraak waarin de Afdeling in de hiervoor opgenomen uitspraak verwijst (ow. 2.5.2). Dit geldt ook voor de uitspraak van de ABRvS van 1 april 2009, LJN: BH9254, waarin de uitleg van art. 35 van de Wbp tevens wordt toegepast op art. 39, eerste lid, van de Wjsg (inzage strafdossier). Zie in dit verband ook mijn noot bij ABRvS van 3 februari 2010, JB 2010/66. Zie voorts nog de uitspraak van de ABRvS van 7 februari 2008, LJN: BD6068, die een beknopte weergave van dit uitgangspunt bevat.

Opmerkelijk is dat de Afdeling deze verreikende interpretatie van art. 35 Wbp c.a., die een breuk met het geldende recht inhoudt, niet inhoudelijk motiveert. Wel is een beperkte redengeving opgenomen in de uitspraak van de Afdeling van 29 november 2006, LJN: AZ3237 inzake het – met de Wbp overeenkomende – inzagerecht op grond van de Wet politieregisters. Deze passage luidt als volgt: “Uit de tekst van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, h en i, van de Wpolr blijkt dat het regime van de Wpolr uitsluitend van toepassing is op persoonsgegevens, als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a, van de Wbp. De wetsgeschiedenis biedt geen grond aan deze bepalingen een andere betekenis toe te kennen dan uit hun tekst voortvloeit. Het verstrekkingenregime van de Wpolr heeft derhalve betrekking op persoonsgegevens in vorenbedoelde zin en – anders dan de Wob – niet op de documenten waarin ze kunnen zijn vervat. In dit stelsel brengt de omstandigheid dat een document persoonsgegevens bevat niet met zich dat het document als zodanig onder de werking van de Wpolr valt, ook voor zover dit document andere dan persoonsgegevens in voormelde zin bevat.”

Gezien de wetsgeschiedenis van de Wbp, de Wpr, de Wpg, de Wpolr en de Wjsg is deze motivering niet anders dan zwak, zo niet als gelegenheidsargument, te benoemen.

Zie mijn studie “De wet persoonsregistraties. Norm, toepassing en evaluatie” (prfschr. KUB), Zwolle, 1995, met betrekking tot de geschiedenis van de Wpr en de daarin opgenomen bepalingen (hoofdstuk 5) alsmede de rechtsontwikkeling van het inzage- en correctierecht.

4. In zijn hiervoor genoemde arrest van 29 juni 2007 kiest de Hoge Raad voor een geheel andere benadering, uitgaande van de continuïteit van rechtsontwikkeling sinds de inwerkingtreding van de Wpr in 1989 en de verplichting van een richtlijnconforme uitleg van de Wbp. De volgende passage is illustratief: “De betrokkene kan bij het vragen van deze informatie volstaan met een verwijzing naar art. 35 Wbp en behoeft geen nadere redenen op te geven. Hij mag verwachten dat de vervolgens aan te reiken informatie transparant en volledig zal zijn. Daarom kan Dexia niet het verzoek van verweerder afwijzen met een beroep op de door de onderdelen genoemde omstandigheid dat dit verzoek is gericht op de verstrekking van reeds aan verweerder bekende gegevens, zij het dat Dexia aan verweerder geen gegevens behoeft te verstrekken waarover hij reeds beschikt en aan de hand waarvan hij zich reeds een oordeel heeft kunnen vormen. Verder volgt uit het voorgaande, dat, anders dan Dexia kennelijk wil betogen, de verantwoordelijke bij de voldoening aan de door art. 35 lid 2 Wbp op de verantwoordelijke gelegde verplichting om aan de betrokkene een volledig overzicht van de verwerkte persoonsgegevens te verschaffen niet kan volstaan met de verstrekking van globale informatie, doch alle relevante informatie over de betrokkene moet verschaffen, hetgeen, afhankelijk van de omstandigheden, vaak zal kunnen – en zo nodig op aanwijzing van de rechter zal moeten – gebeuren door het verstrekken van afschriften, kopieën of uittreksels. Dit valt ook af te leiden uit de parlementaire geschiedenis van art. 29 Wet persoonsregistraties (TK 1986-1987, 19095, nr. 6, p. 57-58), de voorganger van art. 35 Wbp waarbij laatstgenoemde bepaling aansluit (MvT, TK 1997-1998, 25892, nr. 3, p. 157-158). Het in art. 35 gebruikte begrip “volledig overzicht” moet veeleer als een ruime aanduiding van de verplichting tot het verschaffen van gegevens en niet als een beperking worden beschouwd.” En wat art. 43, aanhef en sub e, Wbp betreft: “Slechts indien de verantwoordelijke overeenkomstig art. 43, onder e, Wbp aannemelijk maakt dat de met het verstrekken van kopieën of transcripties van telefoongesprekken gemoeide administratieve lasten zodanig disproportioneel zijn, dat hij in een van zijn rechten en vrijheden wordt aangetast of dreigt te worden aangetast (TK 1997-1998, 25892, nr. 3, 171), kan de verantwoordelijke weigeren om de verzochte kopieën en transcripties te verstrekken.”

5. Een restrictieve uitleg van het inzagerecht impliceert als regel een beperking van het correctierecht. Afgezien van de grondrechtelijke aspecten is dit correctierecht echter ook een belangrijke bouwsteen in het kader van de ontwikkeling van een elektronisch bestuur, met name als kwaliteitsgarantie bij hergebruik en derdenverstrekking van persoonsgegevens, ook in het grensoverschrijdende gegevensverkeer. Alleen al om die reden is een beperking van het inzage- en het correctierecht niet aangewezen.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven staat de rechtspraak inzake art. 35 van de Wbp van de Afdeling bestuursrecht op gespannen voet met richtlijn 95/46/EG en (onderliggende) grondrechtelijke aanspraken op kennisneming van persoonsgegevens.

Dat eenzelfde bepaling - art. 35 van de Wbp - door de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrecht op een zo uiteenlopende wijze wordt uitgelegd is niet aanvaardbaar. Daarbij heeft de Hoge Raad de continuïteit in rechtsontwikkeling alsmede de uitdrukkelijke wil van de wetgever aan zijn zijde. Niet het beperken van aanspraken is de weg, maar een herbezinning op de doorwerking van de Wbp in het bestuursrecht en het bestuursprocesrecht, mede tegen de achtergrond van de modernisering van de overheidsadministratie.

G. Overkleeft-Verburg