

ABRvS van 5 september 2012, LJN: BX6514, zaaksnr. 201107561/1/A3

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BX6514>

Art.: 1, aanhef en onder a, 25 en 27 Wet politiegegevens (Wpg), Wob en Archiefwet

Trefw.: inzagerecht politiegegevens, weigeringsgronden, Wob, Wpg als lex specialis, afbakening Wpg en Archiefwet: plaats bewaring, begrip politiegegeven, identificerende gegevens, veiligheid van personen, beperking motiveringsplicht

Samenvatting

Verzoeker heeft op grond van de Wpg en de Wob om verstrekking verzocht van politiejournalen en andere aantekeningen in het kader van het naar hem verrichte opsporingsonderzoek. De korpsbeheerder heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Bosch, waarin zijn besluit op bezwaar is vernietigd met betrekking tot de partiële weigering hiervan. Vast staat dat het strafdossier is vernietigd en dat de korpsbeheerder na onderzoek een aantal digitale bestanden heeft aangetroffen. Het betoog van de korpsbeheerder dat deze politiejournalen onder de werking van de Archiefwet 1995 vallen en derhalve de streekarchivaris beslissingsbevoegd is, slaagt niet. De politiejournalen hadden op grond van de Archiefwet 1995 mogen worden vernietigd maar zijn dan niet, berusten derhalve nog steeds onder de korpsbeheerder. Onder deze omstandigheden bestaat geen grond voor het oordeel dat een verzoek om inzage op grond van artikel 25 van de Wpg geen betrekking kan hebben op deze gegevens.

De niet verstrekte gegevens betreffen namen, adressen (m.u.v. de woonplaats), telefoonnummers en geboortedata van vrienden en familieleden van het slachtoffer alsmede van verzoeker en van getuigen. Deze gegevens moeten worden aangemerkt als gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon die in het kader van de uitoefening van de politietaak worden verwerkt, als bedoeld in artikel 1, aanhef en sub a, van de Wpg. De korpsbeheerder heeft derhalve in zoverre terecht de Wpg op het verzoek toegepast.

Anders dan de rechtbank is de Afdeling echter niet van oordeel dat deze politiegegevens jegens verzoeker kunnen worden aangemerkt als zijn persoon betreffende, als bedoeld in artikel 25 van de Wpg. Voor zover deze politiegegevens betrekking hebben op anderen dan verzoeker vallen deze gegevens dus niet onder het bereik van het inzagerecht in artikel 25 van de Wpg. De korpsbeheerder heeft het verstrekkingverzoek reeds daarom terecht afgewezen.

Voor zover de politiegegevens betrekking hebben op zowel verzoeker als derden heeft de rechtbank terecht overwogen dat dit wel de verzoeker betreffende politiegegevens zijn als bedoeld in artikel 25 Wpg en daarmee onder het inzagerecht vallen.

De niet verstrekte gegevens betreffen onder meer de identiteit van personen en zien voorts op kleine groepen van personen waarvan velen elkaar kennen. De korpsbeheerder heeft zich daarom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een nadere motivering per persoonsgegeven in dit geval al snel zal leiden tot identificatie van de persoon die de verklaring heeft afgelegd, waardoor de veiligheid van die persoon in gevaar zou kunnen komen. Een motivering per politiegegeven zou, gezien de gelijksoortigheid van de niet verstrekte gegevens in dit geval bovendien leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat de korpsbeheerder per politiegegeven had moeten motiveren of en waarom de in artikel 27, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wpg bedoelde belangen zich tegen mededeling verzetten en ten onrechte het besluit op bezwaar om die reden vernietigd.

Noot

1. De betekenis van deze Afdelingsuitspraak betreft primair de nadere afbakening van het inzagerecht (recht op kennisneming) van betrokkene op grond van artikel 25 van de Wet politiegegevens (Wpg), met name door een nadere categorisering van persoonsgegevens, in combinatie met een beperking van de motiveringsplicht bij toepassing van de hierop toegesneden weigeringsgronden (uitzonderingen) in artikel 27 van deze wet.

Deze uitspraak is voorts van belang uit een oogpunt van de afbakening qua reikwijdte en complementaire werking van de Wob in relatie tot de Wpg, evenals voor de verhouding van de Wob en de Archiefwet.

De beperking van de motiveringsplicht in geval van weigeringsbesluiten op grond van artikel 27 Wpg ter zake van het inzage-recht in artikel 25 is nieuw. Andere onderdelen van deze uitspraak vormen een toepassing en/of nadere uitwerking van eerder uitgezette lijnen in de Afdelingsjurisprudentie.

Voor een goed begrip van deze uitspraak is kennisneming van de uitspraak waarvan beroep van de Rechtbank Den Bosch van 30 mei 2011, BQ7115, van belang. Hierin is de achtergrond van het gecombineerde inzage- en openbaarmakingsverzoek inzake politiejournals c.a. weergegeven. Dit houdt verband met een eerdere strafrechtelijke veroordeling (gevangenisstraf en tbs met dwangverpleging) en de voorbereiding van een eventueel in te dienen verzoek om herziening hiervan. In Wpg (artikel 25) noch Wob (artikel 3) behoeft een belang ter zake van een informatieverzoek gesteld te worden. Dit specifieke (persoonlijke) belang kan onder omstandigheden wel meewegen in de belangenafweging inzake een eventueel weigeringsbesluit van inzage door betrokkene, maar niet in de besluitvorming inzake diens Wob-verzoek.

2. Het inzage-recht in artikel 25 Wpg kent een sterke grondrechtelijke verankering, in het bijzonder in de artikelen 10, tweede en derde lid, van de Grondwet (zie de considerans van de Wpg), artikel 8 EVRM in samenhang met het Europees Dataverdrag no. 108 van de Raad van Europa, artikel 17 IVBPR en de artikelen 6 VEU en 8 HEU. Het inzage-recht is nauw verbonden met het correctierecht in artikel 28 van de Wpg. Deze rechten van de betrokkene in de Wpg zijn een nadere verbijzondering van het inzage- en correctierecht in de artikelen 35 en 36 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), ter implementatie van deze voorzieningen in artikel 12 van richtlijn 95/46/EG (Privacyrichtlijn). Rechtsbescherming met betrekking tot de effectuering van het inzage- en correctierecht, in relatie met de uitzonderingen en beperkingen, in zowel de Wbp, voor zover het gaat om bestuursorganen, als in de Wpg, is opgedragen aan de bestuursrechter. Zie de artikelen 45 Wbp en 29, eerste lid, Wpg.

Hoewel deze grondrechtelijke dimensie van het inzage- (en correctie)recht in deze Afdelingsuitspraak onbesproken blijft, is die inherent aan dit type uitspraken, hetgeen de betekenis van deze uitspraak voor de grondrechtelijk gewaarborgde rechtspositie van de geregistreerde in de politieke gegevensverwerking verklaart.

3. De afbakening van het inzage-recht in door de politie verwerkte persoonsgegevens, de zgn. politiegegevens, loopt in de rechtspraak van de Afdeling via de interpretatie en afbakening van de werkingssfeer van de Wpg, toegespitst op de uitleg van het begrip politiegegeven. Een hiermee samenhangende rechtsvraag betreft de wederzijdse afbakening en complementariteit van verstrekings- en openbaarmakingsaanspraken op grond van de Wpg en de Wob, waarbij dient te worden onderscheiden al naargelang het verzoek uitgaat van de betrokkene zelf dan wel van derden. Naar ook uit de hiervoor opgenomen uitspraak blijkt is een trend waarneembaar dat de verzoeker/geregistreerde een combinatieverzoek doet, dus zowel gebaseerd op artikel 25 Wpg als op artikel 3 van de Wob. Of de Wob van toepassing is, hangt echter mede af van eventuele hieraan derogerende (formeel-)wettelijke regelingen. Vraag is dan niet alleen of sprake is van een *lex specialis* (bijzondere regeling met een uitputtend karakter), maar ook welke reikwijdte hieraan toekomt.

4. Wat de Wpg betreft doet zich het bijzondere probleem voor van de verplichte richtlijnconforme interpretatie van de (achterliggende) Wbp, mede uit een oogpunt van rechtseenheid en rechtszekerheid in het nationale rechtssysteem. In concreto is de vraag of de Afdeling bestuursrechtspraak zich ook bij de uitleg van de Wpg dient te voegen naar de jurisprudentie van het Hof inzake richtlijn 95/46/EG. Zie in dit verband de door de Afdeling bestuursrechtspraak in zijn uitspraak van 1 augustus 2012, LJN: BX3309, aan het Hof van Justitie gestelde prejudiciële vragen, uitgelokt door eenzelfde initiatief van de Rechtbank Middelburg in zijn uitspraak van 15 maart 2012, LJN: BV8942, over de omvang van het inzage-recht (met inbegrip van de uitleg van het begrip persoonsgegeven) in artikel 12, aanhef en sub a, tweede

streepje van richtlijn 95/46/EG in vreemdelingenzaken. Weliswaar is deze richtlijn slechts beperkt van toepassing op de verwerking van politiegegevens (zie artikel 2, tweede lid, eerste lid, aanhef en eerste streepje, richtlijn), de wetgever van de Wpg en ook van de Wjsg heeft echter uitdrukkelijk geopteerd voor een geharmoniseerd kader van wettelijke informatieregelingen inzake persoonsgegevens, uitgaande van het stramen van richtlijn en Wbp. Terecht, omdat ook in unieverband begrippenkader en regelingsstructuur in richtlijn 95/46 als model-regeling voor wetgeving inzake gegevensbescherming geldt, ook waar het gaat om regelingen inzake de politieke gegevensverwerking.

5. Als laatste element noem ik nog de zorg voor de rechtseenheid, in het bijzonder de coördinatie van rechtsvorming op nationaal niveau tussen de Hoge Raad, mede als hoogste bestuursrechter, en de drie hoogste bestuursrechters. Met name gaat het dan om de vraag of en in hoeverre de over een reeks van jaren ontwikkelde jurisprudentie van de Hoge Raad inzake gegevensbescherming als leidend dient te worden beschouwd, dan wel dat elke hoogste rechter, i.c. de Afdeling, zijn eigen beleid bepaalt. Naar uit de uitspraak waarvan hoger beroep van de Rechtbank Den Bosch van 30 mei 2011, LJN: BQ7115, blijkt, doet die vraag zich ook in deze zaak voor, nu de rechtbank zich bij de motivering van zijn uitleg van het begrip politiegegevens uitdrukkelijk aansluiting heeft gezocht bij arresten van de Hoge Raad van 9 juli 2010, LJN: BM2311, en van het Hof Den Haag van 19 juni 2008, LJN: BD5187. Uit de hiervoor opgenomen uitspraak blijkt dat de Afdeling evenwel kiest voor een eigen – beperktere – interpretatie van dit belangrijke begrip politiegegevens, doorwerkend in een striktere afbakening van de reikwijdte van de Wpg en daardoor ook van het inzage-recht in artikel 25 Wpg.

6. In de relatie van de Wob en de Wet politieregisters, per 1 januari 2008 vervangen door de Wet politiegegevens, heeft de Afdeling deze wetten en hierop gebaseerde uitvoeringsregelingen vanwege het gesloten karakter van het hierin opgenomen verstrekingsregime aangemerkt als een aan de Wob derogerende *lex specialis*. Dit betekent dat de Wob niet geldt wanneer de Wpg (eerder de Wpolr) van toepassing is. Voor zover dat niet (meer) het geval is, kunnen echter wel aanspraken aan de Wob ontleend worden en moet deze wet, in geval van een beroep daarop, complementair aan de Wpg worden toegepast. De werkingssfeer van de Wob wordt derhalve bepaald door de afbakening van de werkingssfeer van de Wpg. In een reeks van uitspraken, te beginnen met de uitspraak van 29 november 2006, LJN: AZ3237, gevolgd door die van 21 februari 2007, LJN: AZ9026, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de werkingssfeer van de Wet politieregisters restrictief afgebakend, via toespitsing op en uitleg van het begrip politiegegevens. De Afdeling heeft deze rechtspraak op grond van de Wet politieregisters in haar uitspraak van 20 januari 2010, LJN: BK9880, opnieuw bevestigd. Naar blijkt uit haar uitspraak van 19 mei 2010, LJN: BM4969, heeft de Afdeling deze vaste rechtspraak gehandhaafd bij de inwerkingtreding van de Wet politiegegevens. Ook de hiervoor opgenomen uitspraak alsmede die van 29 september 2010, LJN: BN8578, geven blijk van deze continuïteit.

7. De argumentatie is als volgt. Uit de tekst van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, d en e, van de Wpg, de definities van de begrippen politiegegevens, verstrekken van politiegegevens en het ter beschikking stellen van politiegegevens, leidt de Afdeling af, dat het regime van de Wpg uitsluitend van toepassing is op gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon die in het kader van de uitoefening van de politietaken worden verwerkt. De wetsgeschiedenis biedt volgens de Afdeling geen grond om aan deze bepalingen een andere betekenis toe te kennen dan uit de tekst van de regeling voortvloeit. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het verstrekingsregime van de Wpg derhalve uitsluitend betrekking op politiegegevens (informatie als zodanig) en dus niet op documenten (informatiedragers met informatie) zoals in de Wob het geval is. Bevat een document politiegegevens, dan betekent dit dus niet dat een document als zodanig onder de werkingssfeer van de Wpg valt, eventueel met inbegrip van andere dan persoonsgegevens. Vandaar de noodzaak van splitsing tussen: (a) politiegegevens in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, Wpg, te weten elk persoonsgegeven dat in het kader van de uitoefening van de politietaken wordt verwerkt, en (b) overige gegevens. Slechts de categorie politiegegevens derogeert op basis van de Wpg aan de Wob. Met betrekking tot de verstrekking van die gegevens is derhalve de Wpg van toepassing. Is uitsluitend een Wob-

verzoek gedaan, dan blijft de verzoeker dus met lege handen achter. Is sprake van een gecombineerd Wpg- en Wob-verzoek dan ligt dat anders en dient de Wob complementair aan de Wpg te worden toegepast, dus mede waar het informatieverzoek is toegespitst op de verkrijging van documenten. Echter ook dan is succes niet verzekerd omdat in dat geval het beoordelingskader van de Wob wordt toegepast. Gaat het om politieke gegevensverwerking dan is, naast de weigeringsgronden in artikel 10, eerste lid, aanhef en sub d, en tweede lid, aanhef en sub e, (persoonlijke levenssfeer), in het bijzonder artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, een belangrijke weigeringsgrond, met name waar het gaat om tactieken en strategieën en personeelsinzet door de politie.

8. Welke informatie als politiegegeven kan worden aangemerkt is een onderwerp van nadere uitleg in de jurisprudentie. Zie eerdere uitspraken van de ABRvS van 20 januari 2010, LJN: BK9881 en 29 september 2010, LJN: BN8578 met betrekking tot het begrip identificerende gegevens. De hiervoor opgenomen uitspraak vormt een aanvulling op dit onderdeel van de jurisprudentie. Voorwerp van nader onderzoek is een aantal digitale bestanden. De Afdeling onderscheidt hierin meerdere categorieën, al naargelang het toepasselijke regime.

Als eerste de categorie van gegevens betreffende namen, adressen (met uitzondering van woonplaats), telefoonnummers en geboortedata van vrienden en familieleden van het slachtoffer alsmede van verzoeker en van getuigen. Deze gegevens worden aangemerkt als gegevens in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wpg, zodat de Wpg hierop van toepassing is en niet de Wob. Deze politiegegevens zijn echter geen de persoon van de verzoeker betreffende gegevens, vallen derhalve niet onder diens inzagerecht op grond van artikel 25 Wpg.

Dit is anders voor zover de politiegegevens betrekking hebben op zowel de verzoeker als op derden. Met betrekking tot deze categorie volgt de Afdeling het oordeel van de rechtbank dat dit wel de verzoeker betreffende gegevens zijn als bedoeld in artikel 25 Wpg, zodat betrokkene in beginsel inzagerecht heeft. Op basis van artikel 27 Wpg heeft de korpsbeheerder echter verstrekking van deze gegevens geweigerd, met name waar het ging om informatie inzake de identiteit van personen en over kleine groepen van personen waarvan velen elkaar kennen. Deze weigering blijft ook bij de Afdeling overeind.

Op dit punt bevat deze uitspraak echter een nieuw element, te weten: de beperking van de in beginsel op de weigering van de afzonderlijke politiegegevens toegespitste motiveringsplicht. Dit niet alleen vanwege het risico van identificatie, met mogelijke consequenties voor de veiligheid van personen, maar ook vanwege te verwachten herhalingen die geen redelijk doel dienen.

9. Zelf ben ik weinig gelukkig met de hiervoor weergegeven uitleg van de Afdeling, toegespitst op de afbakening van de werkingssfeer van eerder de Wpolr en thans de Wpg, via een als zodanig restrictief opgevat begrip politiegegeven. Op basis van zowel de (voor- en) wetsgeschiedenis van de Wpolr en de Wpr in relatie tot de Wbp en Wpg, alsook het systeem van deze wetten, evenals dat van richtlijn 95/46, is deze vaste rechtspraak van de Afdeling aanvechtbaar. De Afdeling miskent de betekenis van het centrale begrip persoonsregistratie in de Wpr en het daarop geënte begrip politieregister in de Wpolr. Na de vernieuwing van deze wetgeving met het oog op de implementatie van richtlijn 95/46 in de Wbp en Wpg is dit voor de afbakening van de werkingssfeer van deze wettelijke regelingen bepalende structuurvereiste van gegevensverwerking overgenomen door artikel 2, eerste lid, van de Wbp en artikel 2, eerste lid, van de Wpg. Met deze jurisprudentie heeft de Afdeling tevens onnodig afstand genomen van de rechtspraak van de Hoge Raad en de rechtsontwikkeling in Europees verband, met inbegrip van die in de grondrechtenjurisprudentie van EHRM en HvJ. Deze rechtspraak leidt tot rechtsonzekerheid, met name inzake afbakening van de werkingssfeer van de Wpg, is slecht uitvoerbaar vanwege de verlangde doorbreking van de samenhang in de politieke gegevensverwerking (zie het hiervoor genoemde arrest van de Hoge Raad, waarop de Rechtbank Den Bosch zich in zijn uitspraak baseerde) en leidt voorts tot een uitholling van de rechtspositie van de geregistreerde en de daarop toegesneden rechtsbescherming. Ik hoop daarom dat de eerder genoemde uitspraak van de Afdeling van 1 augustus 2012, waarin prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie zijn gesteld over het inzagerecht in samenhang met het begrip persoonsgegevens, er tevens toe leidt dat de Afdeling deze rechtspraak herziet.

10. In hoger beroep is voor het eerst het argument aangevoerd dat de politiejournalen onder de werking van de Archiefwet 1995 vallen, zodat de streekarchivaris beslissingsbevoegd zou zijn met betrekking tot de openbaarmaking van de gevraagde stukken. De Afdeling gaat niet mee in deze argumentatie. Anders dan het strafdossier zijn de politiejournaals niet vernietigd en berusten deze nog steeds onder de korpsbeheerder. Artikel 25 Wpg is dus nog steeds van toepassing, ziet immers op de feitelijke aanwezigheid van politiegegevens binnen het gezagsbereik van de korpsbeheerder. Met de overweging dat de politiejournaals op grond van de Archiefwet 1995 vernietigd hadden mogen worden, maar dat niet zijn, ziet de Afdeling echter voorbij aan artikel 14 van de Wpg, de belangrijke regeling van de bewaartermijnen (verwijdering, vernietiging en archivering). Het vierde lid bevat een specifieke voorziening met betrekking tot de overbrenging van politiegegevens naar een archiefbewaarpplaats. Vernietiging staat voorop. Daarvan wordt slechts afgezien “voor zover de waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed of voor historisch onderzoek zich daartegen verzet”. Daarvan lijkt me in dit geval geen sprake, zodat het regime van de Archiefwet 1995 in het geheel niet aan de orde is. Is dat wel het geval, dan is met deze uitspraak in ieder geval duidelijk dat de plaats van feitelijke bewaring bepalend is voor de vraag of de Archiefwet 1995 van toepassing is. Eenzelfde uitgangspunt geldt voor de afbakening van de gelding van de Archiefwet in relatie tot de Wob. Zie omtrent het karakter van Wob en Archiefwet 1995 als zelfstandige rechtsgrondslag van openbaarmaking tevens de uitspraken van de ABRvS van 3 mei 2006, LJN: AW7371, en 21 juni 2006, LJN: AX9072.

11. De constatering in deze uitspraak dat het strafdossier is vernietigd is van meer dan feitelijke betekenis. Hiermee staat vast dat het bij de politiejournalen gaat om politiegegevens die buiten het strafdossier vallen, zodat artikel 365, vierde en vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering als *lex specialis* in relatie tot de Wob niet van toepassing is. Zie de uitspraak van de ABRvS van 20 januari 2010, LJN: BK9881, waarin voor wat betreft de aan de Wob derogerende werking van deze specifieke regeling in het strafprocesrecht, ook waar het gaat om buiten de strafrechtspraak (in het bijzonder bij politie en OM) aanwezige strafdossiers, is aangesloten bij een eerdere uitspraak van 18 februari 2004, JB 2004/44 m.nt. dzz., waarin de Afdeling artikel 28 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering in relatie tot de Wob als *lex specialis* kwalificeerde. Zie met betrekking tot artikel 365 Sv. voorts ABRvS van 6 juni 2012, LJN: BW7604, waarin dit artikel fungeerde als wettelijke beperkingsclausule met het oog op artikel 10 EVRM.

12. Het voorgaande illustreert de complexiteit van afbakening in werkingssfeer van een aantal informatieregelingen, in het bijzonder de Wpg en de Wob. Deze complexiteit is geen natuurgegeven. Een beperking hiervan is om meerdere redenen wenselijk. Die kan niet alleen door een aanpassing van de rechtspraak worden bereikt, maar ook via de wetgeving. Zie in dit verband de brief van de minister van BZK van 31 mei 2011 over de Toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur, Kamerstukken II 2010/11, 32802, nr. 1. Hieruit blijkt dat de Wob-praktijk bij de politie nader op hanteerbaarheid wordt onderzocht. Daarbij komt tevens de verhouding van de Wob en de Wpg aan de orde.

G. Overkleeft-Verburg