

EU Hof van Justitie van 17 juli 2014, zaaknr. C-141/12 en C-372/12 (Y.S. en M. en S.)
<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=nl&Submit=Zoeken&numaff=C-141/12>
<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=nl&Submit=Zoeken&numaff=C-372/12>

Trefw.: begrip persoonsgegevens, de omvang van het recht op inzage, uitzonderingen en beperkingen, rechten van de betrokkene, aanvraag verblijfsvergunning, conceptbesluit, minuut, juridische analyse, vorm van verstrekking, recht op behoorlijk bestuur, recht op inzage in het dossier

Art.: 2, sub a, 12, 13, lid 1, sub d, f en g, 14, 22 en 23, lid 1, van richtlijn 95/46, 1, aanhef en sub a, 35, sub e, Wbp en 29, lid 1, sub a, Vreemdelingenwet 2000, en de artikelen 8, lid 2, en 41, lid 2, sub b, Handvest van de grondrechten

Samenvatting

Wat het begrip persoonsgegevens betreft lijkt het geen twijfel dat de gegevens betreffende de aanvrager van een verblijfstitel in een minuut, zoals naam, geboortedatum, nationaliteit, geslacht, etniciteit, religie en taal, informatie vormen betreffende deze natuurlijke persoon, die in de minuut wordt geïdentificeerd door onder meer zijn naam, en dat die informatie bijgevolg moet worden aangemerkt als “persoonsgegevens”. De juridische analyse in een minuut kan weliswaar persoonsgegevens bevatten, maar vormt op zich niet een dergelijk gegeven in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 95/46. Dit onderdeel betreft immers geen informatie over de aanvrager, maar hooguit, voor zover die analyse niet beperkt blijft tot een zuiver abstracte uitlegging van het recht, informatie over de beoordeling en de toepassing van dat recht door de bevoegde autoriteit op de situatie van de aanvrager, waarbij die situatie met name wordt vastgesteld op grond van diens persoonsgegevens waarover die autoriteit beschikt. Deze uitlegging van het begrip “persoonsgegevens” volgt niet alleen uit de bewoordingen van dit artikel, maar vindt tevens steun in doel en opzet ervan.

Wat de in richtlijn 95/46 bedoelde rechten van de betrokkene betreft impliceert het fundamentele recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer dat de betrokkene zich ervan kan vergewissen dat zijn persoonsgegevens juist en rechtmatig zijn verwerkt. Het recht op toegang van betrokkene tot de hem betreffende gegevens is immers noodzakelijk met het oog op een eventuele rectificatie, vernietiging of afscherming door de verantwoordelijke (artikel 12, aanhef sub a en b, richtlijn). Anders dan de gegevens betreffende de aanvrager van de verblijfstitel in de minuut, die de feitelijke basis kunnen vormen voor de juridische analyse, kan een dergelijke analyse zelf niet op juistheid worden gecontroleerd en gerectificeerd.

De vormgeving van het recht op inzage. Heeft de aanvrager recht op een afschrift van de minuut of zijn er ook andere mogelijkheden om het inzagerecht te effectueren? Uitgangspunt van het Hof is dat richtlijn 95/46 moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van de grondrechten, die volgens vaste rechtspraak van het Hof integrerend deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging verzekert en die thans in het Handvest zijn opgenomen. In artikel 8 van het Handvest, dat de bescherming van persoonsgegevens garandeert, is in het tweede lid tevens het inzagerecht vastgelegd. Aan dit recht is uitvoering gegeven in artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46.

Deze bepaling laat aan de lidstaten om te bepalen welke concrete materiële vorm die verstrekking aan verzoeker van alle hem betreffende gegevens moet krijgen, mits deze “begrijpelijk” is. Dat wil zeggen dat de betrokkene hierdoor in staat wordt gesteld kennis te nemen van die gegevens en te controleren of zij juist zijn en zijn verwerkt in overeenstemming met deze richtlijn. Voor zover aan de met dit recht op inzage nagestreefde doelstelling volledig kan worden voldaan met een andere vorm van gegevensverstrekking, kan de betrokkene noch aan artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 noch aan artikel 8, tweede lid, Handvest het recht ontlenen op een afschrift van het originele document of bestand waarin die gegevens staan.

In de voorliggende situaties geldt derhalve dat het recht op inzage in de artikelen 8, tweede lid, Handvest en artikel 2, sub a, van richtlijn 95/46, uitsluitend betrekking heeft op als “persoonsgegevens” gekwalificeerde informatie. Opdat aan dit recht op inzage wordt voldaan,

volstaat het dat aan de aanvrager van de verblijfstitel een volledig overzicht, in begrijpelijke vorm, van al 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 verwerkt in overeenstemming met de richtlijn, opdat hij eventueel de hem bij de artikelen 12, sub b en c, 14, 22 en 23 van die richtlijn verleende rechten kan uitoefenen.

Met betrekking tot de vraag of de aanvrager van een verblijfstitel een recht op inzage in het dossier kan baseren op artikel 41, tweede lid, sub b, van het Handvest, nu de nationale autoriteiten richtlijnen op asielgebied uitvoeren, oordeelt het Hof als volgt.

Uit de bewoordingen van artikel 41 van het Handvest volgt, dat het hierin gegarandeerde recht op behoorlijk bestuur niet is gericht tot de lidstaten, maar uitsluitend tot de instellingen, organen en instanties van de Unie. Bij gevolg kan de aanvrager van een verblijfstitel aan artikel 41, tweede lid, sub b, van het Handvest geen rechtstreeks werkend recht op inzage in het nationale dossier betreffende zijn aanvraag ontleen.

Noot

1. Een belangrijk arrest op basis van prejudiciële vragen van zowel de (gevoegde) verwijzingsuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3309 (hoger beroep van uitspraken van de rechtbank Middelburg en de rechtbank Amsterdam) als van de verwijzingsuitspraak van de Rechtbank Middelburg van 15 maart 2012, ECLI:NL:RBMID:2012:BV8942. Het hiervoor opgenomen arrest van het Hof van Justitie is in meerdere jurisprudentietijdschriften gepubliceerd, echter slechts geannoteerd door H.R. Kranenburg in EHRC 2014/248.

Voor een goed begrip van de aan het Hof voorgelegde rechtsvragen is kennisneming van de Afdelingsuitspraak nuttig, omdat deze helder zicht biedt op de met het inzagerecht van betrokkenen ex artikel 35 van de Wbp jo. artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 samenhangende kwesties. Daarbij gaat het in het bijzonder om de vormgeving van het inzagerecht en de door artikel 43 Wbp jo. artikel 13, eerste lid, van deze richtlijn gelaten ruimte voor uitzonderingen op deze (selectieve) informatieplicht van bestuursorganen, met name afscherming van de ambtelijke inbreng in de voorbereiding van besluiten: intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen, naar analogie met artikel 11 van de Wob.

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2012:BX3309>

Zoals uit de feitenbeschrijving blijkt is de aanleiding tot een reeks van gelijksoortige procedures de beleidswijziging van de minister, waarbij met betrekking tot binnen de IND voorbereide besluiten inzake verblijfstitels de minuut (conceptbesluit en internerichte, ambtelijke redengeving van een op beslismedewerker) niet meer op verzoek van een belanghebbende wordt verstrekt. In deze uitspraak toetst het Hof de rechtmatigheid van deze beleidswijziging, toegespitst op een functionele uitleg en afbakening van het inzagerecht, als onderdeel van de rechtspositie van de geregistreerde.

Hoewel het accent in deze rechtspraak op de voorbereiding van de besluitvorming in het vreemdelingenrecht ligt, is dit arrest van het Hof, waar het gaat om besluitvorming omtrent natuurlijke personen, voor het gehele bestuursrecht (en daarbuiten) van betekenis. Het voorliggende arrest is nieuwe standaardjurisprudentie over het inzagerecht van de geregistreerde, in aanvulling op het eveneens door prejudiciële vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak uitgelokte arrest-Rijkeboer, EU HvJ van 12 december 2013, JB 2014/1, m.nt. dzz.

Deze uitspraak is voorts van betekenis voor de gelding van artikel 41 van het Handvest van de grondrechten: het (grond)recht op behoorlijk bestuur, in het bijzonder het in het tweede lid, sub b, vastgelegde recht op inzage in het dossier. Het Hof bevestigt eerdere rechtspraak dat deze bepaling geen rechtstreekse verplichting voor de lidstaten schept, immers naar uit de tekst blijkt slechts ziet op verplichtingen voor instellingen, organen en instanties van de Unie. Wel kwalificeert het Hof deze verplichting (opnieuw) als algemeen beginsel van Unierecht. Omdat door de Afdeling niet om uitleg van dit algemene beginsel is gevraagd, met name de doorwerking ervan naar de uitvoering van Unierecht door de lidstaten, heeft het Hof zich daaromtrent in het

voorliggende arrest dan ook niet uitgesproken. De kwestie of bij toepassing van Unierecht voor bestuursorganen van de lidstaten een op een algemeen rechtsbeginsel gebaseerde informatieplicht in de vorm van toegang tot het dossier geldt, naast het inzage-recht als onderdeel van het recht op gegevensbescherming, is met dit arrest van het Hof dus nog niet beslecht.

2. Vanuit bestuursrechtelijke optiek gaat het in deze uitspraak om de toegang tot stukken in de voorbereidingsfase van de besluitvorming: als uitvloeisel van de onderzoeksplicht in artikel 3:2 Awb. De gedeelde informatieplicht van aanvrager en bestuursorgaan met betrekking tot de voorbereiding van een besluit op aanvraag is vastgelegd in de artikelen 4:2, tweede lid, en 4:3, waarbij artikel 4:3, eerste lid, in de uitvoeringspraktijk nauwelijks relevant meer is, want achterhaald door wettelijke informatieverplichtingen en in te roepen grondrechten, in het bijzonder de artikelen 8 EVRM, 7 en 8 Handvest en het door het toetsingsverbod qua effectiviteit gekortwiekte artikel 10 van de grondwet. De “vergrondrechtelijking” van het bestuursrecht, vooral waar het gaat om informatievoorziening en gegevensbescherming, wordt sterk gestimuleerd vanuit het Unierecht. Mede omdat grondrechten, gekoppeld aan de interne markt en/of samenwerkingsverplichtingen van de lidstaten, de facto tevens als grondslag van harmonisatie (kunnen) fungeren (artikel 6 VEU). In de voorliggende zaken gaat het om de toegang tot (onderdelen van) de voorbereiding van besluiten door ambtenaren van de IND, dus om een specifieke vorm van selectieve openbaarmaking. Een ander illustratief voorbeeld van deze ontwikkeling zijn de door de Afdeling bestuursrechtspraak aan het Hof gestelde prejudiciële vragen over de grenzen aan het onderzoek naar gestelde seksuele gerichtheid van asielzoekers (EU Hof van Justitie van 2 december 2014, C-148/13 t/m C-150/13), toegespitst op de artikelen 1 en 7 van het Handvest. Ook daarin gaat het dus om een door de Afdeling geïnitieerde grondrechtelijke invulling van de onderzoeksplicht van het bestuursorgaan in artikel 3:2 Awb.

3. Dat deze ontwikkeling spanning oproept is onvermijdelijk. Vooral omdat nog een tweede, zeer ingrijpende vernieuwingsslag gaande is: de ontwikkeling van een elektronische overheid, toegespitst op de herinrichting van werkprocessen op basis van basisregistraties (hergebruik) en daarmee samenhangende wijzigingen in de bestuurlijke (en ambtelijke) verhoudingen. Die ontwikkeling is steeds sterker zichtbaar in (de wijziging van) het materiële bestuursrecht. Is de, ook uit de gestelde prejudiciële vragen blijkende, restrictieve insteek van de Afdeling ten aanzien van het inzage- en correctierecht te verklaren uit zorg voor behoud van het bestaande stelsel van informatiebetrekkingen in de Awb en de Wob en beperking van de uitvoeringslasten van de overheid (vgl. de Wob-problematiek), de digitale overheid zet daarentegen actief in op een herstructurering van haar gegevenshuishouding in combinatie met een actieve gegevensbescherming. Dit laatste vooral uit een oogpunt van “trust”, dus legitimiteit, en functionaliteit. Want het kan inmiddels bekend zijn dat (behoud van) de kwaliteit van de gegevensverwerking binnen de overheid een belangrijk punt van zorg is. Het inzage- en correctierecht van de geregistreerde geldt in dit verband als belangrijke pijler van het gegevenskwaliteitsbeleid, naast de terugmeldplicht van gebruikers. Zo zelfs dat een ontwikkeling speurbaar is, waarbij de burger mede-verantwoordelijkheid krijgt (opgedrongen) voor de juistheid van zijn van overheidswege geregistreerde gegevens, dat wil zeggen dat hij feitelijk min of meer verplicht wordt om actief gebruik te maken van zijn inzage- en correctierecht. Er is dus sprake van (potentieel) conflicterende opvattingen over betekenis en invulling van het inzage-recht. De Afdeling die vooral oog heeft voor de versturende werking ervan op het bestaande informatiestelsel en de digitale overheid die het inzage- en correctierecht van de burger in de Wbp functioneel inpast in de nieuwe informatieverhoudingen.

4. Met betrekking tot het inzage-recht in de minuut gaat het Hof uit van een onderscheid tussen de gegevens betreffende de persoon van de aanvrager van een verblijfstitel, dus persoonsgegevens in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 95/46, en wat heet de juridische analyse. De juridische analyse in de minuut kan ook persoonsgegevens bevatten, maar wordt door het Hof als zodanig niet als persoonsgegeven aangemerkt. Dit betekent dat de juridische analyse zelf niet onder het inzage- en correctierecht van artikel 12, sub a en b, van de richtlijn valt. Een juridische analyse kan echter ook persoonsgegevens bevatten. Die vallen dan wel weer onder het inzage-recht. Dit betekent dat binnen de juridische analyse een tweede onderscheid

gemaakt moet worden tussen de hierin opgenomen persoonsgegevens en de overige informatie. Waar deze knip te leggen blijft in dit arrest echter tamelijk abstract. Het Hof sluit aan bij de overwegingen in de conclusie van advocaat-generaal Sharpston. Hierin wordt het type juridische analyse als hier in het geding omschreven als: “de juridische kwalificatie van feiten betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare persoon (of gebeurtenis waarbij een dergelijke persoon betrokken is) en de beoordeling daarvan tegen de achtergrond van het toepasselijk recht” (punt 54). In het door het Hof aangehaalde punt 59 zegt de a-g het aldus: “Een juridische analyse is een redenering waarop de beantwoording van een rechtsvraag berust.. (...) Afgezien van de feiten waarop de analyse berust (waaronder zich persoonsgegevens kunnen bevinden) bevat deze de motivering van het antwoord. De motivering zelf is geen informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare persoon. Hooguit kan zij worden aangemerkt als informatie over de uitlegging en toepassing van de rechtsregel aan de hand waarvan de rechtspositie van een persoon wordt beoordeeld en (mogelijkerwijs) wordt bepaald.”

5. Het problematische punt in deze tweede splitsingsopdracht is de afbakening van wat als feiten in de zin van persoonsgegevens te gelden heeft, met name waar het gaat om beoordelingsgegevens in de juridische analyse. De a-g zegt er in punt 56 dit van: “Feiten kunnen in verschillende vormen worden weergegeven, waarvan sommige het resultaat zijn van een beoordeling van identificeerbare informatie. (...) Ik kan derhalve niet uitsluiten dat beoordelingen en adviezen soms als gegevens kunnen worden aangemerkt”, waarbij uit de context kan worden opgemaakt dat de a-g hier persoonsgegevens bedoelt. Het Hof benoemt het specifieke punt van de beoordelingsinformatie, bijvoorbeeld een ambtelijke integriteitswaardering, niet expliciet, maar indirect via het begrip “informatie over de aanvrager van de verblijfstitel”. In feite gaat het hier om op de persoon toegesneden informatie met een min of meer zelfstandige betekenis. Een ambtelijk vastgelegd integriteits- of waarderingsoordeel behoort daar mijns inziens zeker toe. Niet alleen als onderdeel van de verplichte feitenverzameling, corresponderend met het wettelijk toetsingskader in concreto, maar ook overigens indien die informatie voor de persoon in kwestie relevant is of zou kunnen worden. Zoals de a-g reeds concludeerde is het begrip feiten en de daarmee samenhangende afbakening van het begrip persoonsgegevens dus minder scherp dan het Hof in deze uitspraak lijkt te suggereren. Waarschijnlijk komt dit ook doordat de door het Hof aangehaalde uitspraken in de arresten Huber (HvJ van 16 december 2008, JB 2009/52, m.nt. dzz.) en Rijkeboer (zie hiervoor) basisregistraties met als regel feitelijke persoonsinformatie betreffen, een specifieke qua inrichting en werking te onderscheiden categorie, naast de categorie (gestructureerde) persoonsdossiers, waarover het in deze uitspraak gaat.

6. Het lijkt er op dat de Afdeling van oordeel is dat de beperking van het inzage-recht in de minuut tot uit te lichten persoonsgegevens tevens de oplossing vormt voor het in vraag 6 genoemde belang van bescherming van een interne ongestoorde gedachtenwisseling binnen de betrokken overheidsinstantie, toegespitst op de toepasselijk van de uitzondering in artikel 13, eerste lid, aanhef en sub g, van de richtlijn “the protection of the data subject or of the rights and freedoms of others”. Deze vraag had een voorwaardelijk karakter, want was gekoppeld aan een uitgebleven oordeel van het Hof dat de juridische analyse een persoonsgegeven zou zijn. Uit het feit dat de Afdeling meent aldus geen beroep meer op de genoemde uitzonderingsgrond te hoeven doen, kan een restrictieve opvatting met betrekking tot de toepassing van het inzage-recht op ambtelijke beoordelingsgegevens kunnen worden afgeleid. Dat zou echter een hoogst ongelukkige rechtsontwikkeling zijn, immers een belangrijke inperking van de rechtspositie van de geregistreerde in de overheidssector impliceert.

7. Wat opmerking verdient is 's Hof's overweging in punt 46 dat het doel van richtlijn 95/46 niet erin bestaat om de geregistreerde een recht van toegang tot bestuurlijke documenten te verzekeren, maar de bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de aanvrager met betrekking tot de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens. De verschillen in doelstelling tussen openbaarheidswetgeving (verordening (EG) nr. 1049/2001) en privacywetgeving (verordening (EG) nr. 45/2001 en richtlijn 95/46) motiveert het Hof in de daarop volgende alinea met een verwijzing naar zijn arrest Commissie/Bavarian Lager van 29 juni 2010, JB 2010/172 m.nt. dzz.

Met deze overwegingen onderbouwt het Hof zijn vaststelling, dat de juridische analyse in de minuut zelf niet door die aanvrager op juistheid kan worden gecontroleerd en gerectificeerd op grond van artikel 12, sub b, van richtlijn 95/46.

Deze benadering spoort volledig met die van de Afdeling bestuursrechtspraak. Maar er is wel wat tegen in te brengen. Ook wanneer het Wbp-inzagerecht betrekking heeft op de betreffende stukken is geen sprake van een aanspraak overeenkomstig de openbaarheidswetgeving, al was het maar omdat het in het eerstgenoemde geval slechts kan gaan om selectieve toegang. Naar uit tekst, systeem en toelichting op richtlijn 95/46 blijkt, staat deze regeling uitdrukkelijk ten dienste van de transparantie van de gegevensverwerking en de daarop betrekking hebbende besluitvorming en administratieve praktijken. In die zin is sprake van een door de wetgever bedoelde partiële samenloop (overlapping) van informatie-aanspraken.

Inderdaad wordt het inzagerecht in Wbp en richtlijn vaak gebruikt voor andere doelen dan specifiek beoogd door de wetgever. Naar bekend geldt dat ook voor de openbaarheidswetgeving. Daarbij dient echter onderkend te worden, dat het bestaande rechtssysteem, ook het bestuursrecht, een groot aantal prikkels kent waarbij een dergelijk “nevengebruik” ook wordt uitgelokt, dan wel verondersteld. Het verdedigingsbeginsel is daarvan een voorbeeld. “Zelfwerkzaamheid” wordt daarbij verondersteld. Overtuigend vind ik deze motivering derhalve niet.

8. Een belangrijk onderdeel van dit arrest betreft de vormgeving van het inzagerecht, toegespitst op de vraag of hieraan een verplichte inzage in de originele documenten kan worden ontleend, i.c. de aanspraak op een afschrift van de minuut, dan wel dat volstaan kan worden met een volledig en begrijpelijk overzicht van de op basis van dit document als zodanig geselecteerde persoonsgegevens. Uitgangspunt van het Hof is dat richtlijn 95/46 grondrechtsconform moet worden uitgelegd, in het bijzonder overeenkomstig het grondrecht op gegevensbescherming in artikel 8 van het Handvest, waarbij terzake van het in het tweede lid hiervan vastgelegde recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens, artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 als uitvoeringsbepaling geldt. Dit uitgangspunt is niet zonder belang. De vraag wat als persoonsgegeven heeft te gelden, wordt mede beïnvloed door opvattingen over beschermingsbehoeften in een grondrechtelijke context. Met dit uitgangspunt wijst het Hof op het verband tussen de uitleg van de richtlijn en de algemene jurisprudentie inzake privacy en gegevensbescherming, dus ook die van het EHRM. Zie artikel 52, derde lid, van het Handvest.

Het Hof stelt vast, dat de richtlijn het aan de lidstaten over laat om te bepalen welke concrete materiële vorm de op het inzagerecht toegesneden gegevensverstrekking krijgt, zij het onder de voorwaarde dat deze “begrijpelijk” is. Wat als zodanig heeft te gelden is in feite een resultaatsverplichting, gekoppeld aan de rechtspositie van de geregistreerde in de richtlijn, waarbij het Hof aansluit op het arrest-Rijkeboer. Het inzagerecht dient dan ook zodanig te worden geconcretiseerd, dat betrokkene effectief het correctierecht kan uitoefenen (artikel 12, sub b en c), evenals het recht van verzet (artikel 14), alsook rechtsbescherming kan inroepen (artikel 22) en een recht op schadevergoeding kan uitoefenen (artikel 23).

Kan aan deze met het inzagerecht nagestreefde doelstelling volledig worden voldaan met een andere vorm van verstrekking, dan kan betrokkene noch aan artikel 12, sub a, van de richtlijn, noch aan artikel 8, tweede lid, van het Handvest het recht ontleen op een afschrift van het originele document of bestand.

Met deze overweging (punt 58) is niet bedoeld een voorkeur voor een bepaalde informatievorm uit te spreken. Want het Hof noemt tevens het alternatief van beschikbaarstelling van een afschrift van het originele document of bestand waarin onderdelen onleesbaar zijn gemaakt. Dat de nadruk in de overwegingen 59 en 60 op de verstrekking van een volledig overzicht, in begrijpelijke vorm, van de in de minuut opgenomen persoonsgegevens van de aanvrager van een verblijfstitel ligt, is terug te voeren op de vraagstelling van de Afdeling bestuursrechtspraak.

9. 's Hof's uitleg met betrekking tot de vormgeving van het inzagerecht is bevredigend, want laat voldoende ruimte voor de uitvoeringspraktijk. Dit betekent wel dat artikel 12, sub a, van de richtlijn en het strikt geïmplementeerde artikel 35, eerste en tweede lid, Wbp, met dit arrest een wat ruimere betekenis hebben gekregen, want anders dan uit de tekst van deze bepalingen kan

worden afgeleid, nu beleidsalternatieven in vormgeving kennen. Aan de huidige tekst van artikel 35, tweede lid, Wbp kan derhalve niet een voorkeur van de wetgever voor een specifieke vorm van inzage worden ontleend. De in deze bepaling geïmpliceerde keuzevrijheid is in ons land feitelijk aan de verantwoordelijken in de uitvoeringspraktijk overgelaten, binnen de randvoorwaarden van een effectueerbare rechtspositie van de geregistreerde.

Zoals ook blijkt uit mijn noten bij de Afdelingsuitspraken van 3 februari 2010, JB 2010/66 en 2 februari 2011, JB 2011/66 ben ik zelf een voorstander van een inzagerecht op basis van de originele (eventueel partieel geschoonde) documenten. Die voorkeur geldt zowel inzage in gestructureerde handmatige gegevensverzamelingen als in elektronisch verwerkte (gescande) documenten. Niet alleen uit een oogpunt van geloofwaardigheid. Maar ook omdat inzage op basis van een overzicht van de betreffende persoonsgegevens als regel tot contextverlies leidt. Het gaat er niet om of mijn naam goed gespeld wordt, maar in samenhang met welke gegevens mijn naam wordt gebruikt.

Een volgend punt van bezwaar is de met alternatieve vormen van inzage samenhangende bestuurslasten, in het bijzonder wanneer het gaat om zaaksdossiers. Die kennen per definitie een zekere onvoorspelbaarheid van inhoud, zodat een structurering van inzage op voorhand problematisch is.

10. Deze uitspraak is van bijzonder belang waar het gaat om de gelding voor de lidstaten van artikel 41, tweede lid, aanhef en onder b, van het Handvest, Het gaat hier om het recht op behoorlijk bestuur, in het bijzonder het recht van eenieder op inzage in het hem betreffende dossier. In haar vraagstelling heeft de Afdeling verwezen naar het arrest-Cicala van 21 december 2011, zaaknr. C-482/10 inzake de aan artikel 41, tweede lid, sub c, te ontleenen motiveringsplicht. Hierin nam het Hof tot uitgangspunt, dat artikel 41 van het Handvest niet van toepassing was, nu dit artikel niet door een in de wet opgenomen verwijzing in het nationale recht was geïncorporeerd. In de voorliggende uitspraak sluit het Hof hierop aan, motiverend dat uit de bewoordingen van het eerste lid van dit artikel in het Handvest blijkt, dat het niet tot de lidstaten is gericht, maar uitsluitend tot de Europese instellingen, organen en instanties. Wel bevestigt het Hof zijn eerdere kwalificatie van het in artikel 41 Handvest opgenomen recht op behoorlijk bestuur als afspiegeling van een algemeen beginsel van Unierecht, waarvan de eerbiediging door het Hof wordt verzekerd (artikel 19, eerste lid, VEU), in zijn arrest-H.N. van 8 mei 2014, JB 2014/147, met een uitvoerige noot van L.J.M. Timmermans. Met deze uitspraak ziet het ernaar uit dat dit de bestendige lijn is in de jurisprudentie en dat het Hof in de lidstaten geen rechtstreekse toepassing zal geven aan artikel 41 Handvest. Zoals eerder opgemerkt heeft het Hof nu geen uitspraak gedaan over de consequenties van deze kwalificatie voor de lidstaten. Gezien de ontwikkeling van het Europees bestuursrecht verwacht ik dat dit beginsel wat de lidstaten betreft, parallel aan de uitwerking van artikel 41 van het Handvest op Unie-niveau, via regelgeving en rechtspraak, nader zal worden ingevuld. De doorwerking van het recht op toegang tot het dossier zal dus nog wel een vervolg krijgen.

G. Overkleeft-Verburg