

ECLI:NL:GHDHA:2014:412

Instantie	Gerechtshof Den Haag
Datum uitspraak	18-02-2014
Datum publicatie	20-02-2014
Zaaknummer	200.087.09-01
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBSGR:2011:BP3087 , (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	wijziging paspoortwet; (de)centrale opslag vingerafdrukken; inbreuk op privacy; art. 8 EVRM; ontvankelijkheid belangenorganisatie.
Wetsverwijzingen	Paspoortwet , geldigheid: 2014-02-18
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

GERECHTSHOF DEN HAAG

Afdeling Civiel recht

Zaaknummer : 200.087.096/01

Zaak-/rolnummer rechtbank : 366594/HA ZA 10-1807

arrest van 18 februari 2014

inzake

1 de stichting STICHTING PRIVACY FIRST,

gevestigd te Amsterdam,
hierna te noemen: Privacy First,

2 [appellant 2],

wonende te [woonplaats 1]

3 [appellant 3],

wonende te [woonplaats 2]),

4 [appellant 4]

wonende te [woonplaats 3],

5 [appellant 5]

wonende te [woonplaats 4],

6 [appellant 6]

wonende te [woonplaats 5],

7 [appellant 7],

wonende te [woonplaats 5],

8 [appellant 8],

wonende te [woonplaats 6]

9 [appellant 9]

wonende te [woonplaats 7]

10 [appellant 10]

wonende te [woonplaats 8]

11 [appellant 11]

wonende te [woonplaats 8]

12 [appellant 12]

wonende te [woonplaats 9]

13 [appellant 13],

wonende te [woonplaats 10],

14 [appellant 14]

wonende te [woonplaats 11],

15 [appellant 15]

wonende te [woonplaats 12],

16 [appellant 16],

wonende te [woonplaats 12],

17 [appellant 17],

wonende te [woonplaats 13],

18 [appellant 18],

wonende te [woonplaats 14],

19 [appellant 19]

wonende te [woonplaats 4],

20 Ronald Carolus Van der Zant,

wonende te [woonplaats 15],

appellanten,

hierna gezamenlijk ook te noemen: Privacy First c.s., terwijl appellanten 2 tot en met 20 ook zullen worden aangeduid als [appellanten],

advocaat: mr. W.P. den Hertog te [woonplaats 1]

tegen

DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties),

zetelend te [woonplaats 1]
hierna te noemen: de Staat,
advocaat: mr. C.M. Bitter te Den Haag.

Het geding

Bij exploit van 26 april 2011 hebben Privacy First c.s., alsmede[betrokkene 1]en [betrokkene 2] hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van de rechtbank van 2 februari 2011, gewezen tussen hen als eisers en de Staat als gedaagde. Bij akte van 18 december 2012 hebben [betrokkene 1] en [betrokkene 2] zich, zonder dat de Staat daar bezwaar tegen maakte, aan de procedure onttrokken. Bij memorie van grieven (met producties) hebben Privacy First c.s. tegen het bestreden vonnis 20 grieven aangevoerd, die de Staat bij memorie van antwoord heeft bestreden. Ten slotte hebben partijen stukken overgelegd en arrest gevraagd.

Beoordeling van het hoger beroep

- 1.1 Aangezien geen grieven zijn gericht tegen de feiten die de rechtbank onder 2.1 tot en met 2.4 van haar vonnis heeft vastgesteld, zal ook het hof van deze feiten uitgaan. Daarnaast zal het hof uitgaan van de nieuwe ontwikkelingen die zich na het rechtbankvonnis hebben voorgedaan, zoals deze door partijen zijn gesteld en over en weer onvoldoende weersproken zijn gebleven.
- 1.2 Privacy First c.s. hebben grieven gericht tegen de wijze waarop de rechtbank de grondslag van hun vordering heeft samengevat. Het hof zal in het navolgende uitgaan van de grondslag zoals Privacy First c.s. deze thans in hoger beroep formuleren
- 1.3 Tegen deze achtergrond gaat het in dit geding om het volgende.
- 1.4 De Rijkswet van 11 juni 2009 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentadministratie (Stb. 2009, 252, hierna: de Nieuwe Paspoortwet) is gedeeltelijk in werking getreden op 28 juni 2009. De Paspoortwet van 26 september 1991 zoals deze tot 28 juni 2009 luidde, wordt hierna aangeduid als de Paspoortwet 1991. De Nieuwe Paspoortwet strekt er in de eerste plaats toe uitvoering te geven aan de voorschriften van de Europese verordening betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (Verordening EG nr. 2252/2004, hierna: de Verordening). Ingevolge de Verordening dient een paspoort voorzien te zijn van een chip waarop een gezichtsopname en twee vingerafdrukken voorkomen. In de tweede plaats heeft de Nieuwe Paspoortwet tot doel het creëren van een betrouwbaar aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten met het oog op het voorkomen van identiteitsfraude, hetzij bij het aanvragen van een nieuw reisdocument, hetzij bij het gebruik van het reisdocument. Daarbij wees de rijksregering (hierna: de regering) er op dat een veel voorkomende oorzaak van fraude met reisdocumenten wordt gevormd door personen die zich uitgeven voor een ander dan de houder van het reisdocument (zogenaamde 'look-alikes'), waarbij de vervalsing niet zit in het document zelf maar in het op grond van valse of vervalste gegevens aanvragen van een reisdocument, dan wel in het gebruik maken van een reisdocument van een ander. In de derde plaats bestond bij de regering de wens om plaatsonafhankelijke uitgifte van paspoorten mogelijk te maken, dat wil zeggen dat een burger in beginsel in elke Nederlandse gemeente een paspoort zou moeten kunnen aanvragen.
- 1.5 Teneinde enerzijds de burger snel te kunnen bedienen en anderzijds effectief identiteitsfraude te voorkomen en te bestrijden, voorzag de Nieuwe Paspoortwet in de inrichting van een centraal reisdocumentenregister, waarin onder meer de gezichtsopnames en vier vingerafdrukken van iedere paspoorthouder (de twee opgenomen in de chip in het paspoort en twee ter controle) zouden worden opgeslagen en dat 24 uur per dag gedurende zeven dagen per week raadpleegbaar zou zijn voor de bevoegde instanties. Een centraal register zou in de opvatting van de regering vanuit een oogpunt van fraudebestrijding effectiever zijn en ook beter kunnen worden beveiligd dan een decentraal register met centrale verwijzindex.
- 1.6 In het nieuwe art. 4b van de Nieuwe Paspoortwet is geregeld aan wie de gegevens uit het centrale register mogen worden verstrekt, voor welk doel en onder welke voorwaarden. Deels wordt daarbij verwezen naar nader vast te stellen algemene maatregelen van rijksbestuur. Ten aanzien van de verstrekking van vingerafdrukken ten behoeve van (i) het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten en (ii) de opsporing en vervolging van strafbare feiten, is bepaald dat deze slechts geschiedt aan de officier van justitie en alleen (a) ten behoeve van de vaststelling van de identiteit van een verdachte of veroordeelde voor zover in het kader van de toepassing van het strafrecht van hem een of meer vingerafdrukken zijn genomen en er twijfel bestaat over zijn identiteit, of (b) in het belang van het onderzoek in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (art. 4b lid 4). Daarnaast kunnen gegevens uit het centrale register worden verstrekt ten behoeve van de identificatie van slachtoffers van rampen en ongevallen (art. 4b lid 2 onder b), en met het oog op het verrichten van onderzoek naar handelingen die een bedreiging vormen voor de veiligheid van de Staat en andere gewichtige belangen (art. 4b

lid 2 onder d).

- 1.7 Tijdens de parlementaire behandeling van de Nieuwe Paspoortwet is aan de orde geweest hoe de privacy van burgers in het voorgestelde centrale register is gewaarborgd. De regering heeft te dien aanzien het standpunt ingenomen dat weliswaar het vragen en opslaan van persoonsgegevens ten behoeve van de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten een inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer oplevert, maar dat deze inbreuk proportioneel is en gerechtvaardigd wordt door, samengevat, het meer betrouwbare aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten, waardoor het beter mogelijk wordt om fraude met en misbruik van reisdocumenten, zoals 'look-alike-fraude', te bestrijden.
- 1.8 Aangezien de regering geen opdracht wilde geven voor de bouw van het centrale register voordat de Nieuwe Paspoortwet zou zijn aangenomen, is na de gedeeltelijke inwerkingtreding van deze wet op 28 juni 2009, al wel begonnen met het afnemen en in het paspoort opnemen van vingerafdrukken, maar zijn deze vooralsnog opgeslagen in de decentrale registers van de gemeenten. Om die reden zijn onder meer de onderdelen D en E van art. I (houdende de nieuwe artikelen 4a en 4b) van de Nieuwe Paspoortwet toen (nog) niet in werking getreden.
- 1.9 Privacy First heeft, samengevat, ten doel het bevorderen en behouden van recht op privacy. [appellanten] behoren ieder tot één van de volgende categorieën: (a) zij die ervoor kiezen om gezien hun bezwaren tegen de Nieuwe Paspoortwet geen reisdocument aan te vragen, (b) zij die wel een reisdocument hebben aangevraagd, maar hebben geweigerd vingerafdrukken af te staan en wier aanvraag daarom niet in behandeling is genomen, (c) zij die een paspoort hebben aangevraagd en gekregen zonder vingerafdrukken af te staan, omdat de aanvraag is gedaan vóór inwerkingtreding van de Nieuwe Paspoortwet, en (d) zij die onder protest vingerafdrukken hebben afgestaan.
- 1.10 Privacy First c.s. zijn van mening dat de Nieuwe Paspoortwet op een aantal onderdelen onrechtmatig is, omdat zij in strijd is met art. 8 EVRM, art. 8 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de Privacyrichtlijn (Richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995). De volgende aspecten zijn volgens Privacy First c.s. met name onrechtmatig:
- a. de creatie van het centrale register;
 - b. de al dan niet centrale opslag van gegevens;
 - c. het verstrekkingenregime ten aanzien van de opgeslagen gegevens;
 - d. het feit dat uitvoering wordt/kan worden gegeven aan de Nieuwe Paspoortwet, terwijl een groot deel van de regels nog in delegatiebepalingen vastgesteld moet worden;
 - e. strijd met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit;
 - f. de veelheid van doeleinden waarvoor de gegevens kunnen worden opgeslagen en gebruikt.
- 1.10 In de memorie van grieven hebben Privacy First c.s. 'voor alle duidelijkheid' de in eerste aanleg door hen ingestelde, bij op 29 november 2010 ingediende Akte vermindering en wijziging eis aangepaste, vordering opgenomen. Deze in de memorie van grieven opgenomen vordering is evenwel niet gelijk aan de vordering zoals deze in de Akte vermindering en wijziging eis is geformuleerd (en overigens ook niet aan de in de inleidende dagvaarding opgenomen vordering). Aangezien zowel uit het petium van de appeldagvaarding als dat van de memorie van grieven, alsook uit de memorie van grieven nr. 189 blijkt dat Privacy First c.s. in appel in wezen hun bij de rechtbank ingediende vordering hebben willen handhaven, gaat het hof er van uit dat de in nr. 189 van de memorie van grieven opgenomen vordering op een misverstand berust en dat de vordering van Privacy First c.s. luidt zoals deze is opgenomen in de Akte vermindering en wijziging eis. Deze vordering luidt dat het hof:
- I. voor recht verklaart dat de artikelen 3 lid 8 en 65 van de Paspoortwet 1991 alsmede art. I onderdelen D en E van de Nieuwe Paspoortwet, behoudens voor zover daarin verplichtingen zijn opgenomen die voortvloeien uit de Verordening, jegens Privacy First c.s. een onrechtmatige daad opleveren, in het bijzonder voor wat betreft de al dan niet centrale opslag van (biometrische) gegevens, de wijze waarop de gegevens zijn en worden opgeslagen, waaronder begrepen de mate waarin voorzien is in waarborgen terzake de veiligheid van de gegevens, alsmede het verstrekkingenregime dat zal gelden ten aanzien van de gegevens;
- II. primair: de paspoortwet 1991 alsmede de Nieuwe Paspoortwet buiten werking stelt, althans partieel buiten werking stelt voor wat betreft artikelen 3 lid 8 en 65 van de paspoortwet 1991 en artikel I onderdelen D en E van de Nieuwe Paspoortwet, alsmede artikel 28a lid 1 en 3 van de gewijzigde Paspoortuitvoeringsregeling Nederland en artikel 42a lid 1 en 3 van de gewijzigde Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001, althans (al dan niet partieel) jegens de belanghebbenden buiten werking stelt, althans de inwerkingtreding daarvan alsmede van de daarop gebaseerde Algemene Maatregelen van (Rijks)bestuur (al dan niet partieel) met onmiddellijke ingang voor onbepaalde tijd opschort, althans de op de Paspoortwet 1991 en de Nieuwe Paspoortwet gebaseerde Algemene Maatregelen van Bestuur – te weten de Paspoortuitvoeringsregelingen – buiten werking stelt;
- subsidiar: artikel 65 van de paspoortwet met onmiddellijke ingang buiten werking stelt tot het moment dat passende technische en organisatorische maatregelen zijn genomen ter beveiliging van de gegevens die op grond van artikel 65 worden opgeslagen;

meer subsidiair: een dusdanige voorziening treft als door het hof in goede justitie te bepalen;

III. de Staat in de kosten van deze procedure veroordeelt.

1.11 De rechtbank heeft Privacy First c.s. niet-ontvankelijk verklaard in hun vorderingen. Zij overwoog daartoe, samengevat, het volgende. Tussen partijen staat niet ter discussie dat de natuurlijke personen (thans [appellanten], hof) bij de aanvraag van een reisdocument biometrische gegevens dienen af te staan, dan wel reeds hebben afgestaan indien zij een dergelijk document hebben aangevraagd. De verstrekking dan wel de weigering om het reisdocument te verstrekken is een besluit waartegen voor de aanvrager bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open staan. In die rechtsgang bij de bestuursrechter kan ook de verbindendheid van de paspoortwetgeving aan de orde worden gesteld. Voor de vragen die de natuurlijke personen in dit geding aan de orde stellen staat aldus een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang open. De aanvraag van een reisdocument is ook geen omslachtige procedure om de onverbindendheid van de paspoortwetgeving aan de orde te stellen, want de natuurlijke personen hebben alleen dan een voldoende belang bij hun vordering indien zij daadwerkelijk een reisdocument aanvragen of hebben aangevraagd. Privacy First heeft geen eigen belang bij haar vordering. Zij komt uitsluitend op voor een belang dat voortvloeit uit de bundeling van de privacybelangen van alle Nederlanders boven de twaalf jaar die een paspoort of identiteitskaart aanvragen. Al deze personen kunnen zelf bij de bestuursrechter opkomen tegen de verplichting tot het verstrekken van biometrische gegevens. Bovendien betreft het door Privacy First gestelde algemene belang, te weten de bescherming van de privacy van alle Nederlanders, een zuiver ideëel belang, dat naar vaste rechtspraak niet kan gelden als een voldoende belang in de zin van art. 3:303 BW. Privacy First is ook niet getroffen in een eigen vermogensrechtelijk (financieel) belang doordat het haar financieel en feitelijk onmogelijk wordt gemaakt haar werk te doen indien alle individuen haar benaderen voor een gang naar de bestuursrechter. Ook dit door Privacy First gestelde belang betreft het bijstaan van aanvragers van Nederlandse reisdocumenten en vloeit derhalve uitsluitend voort uit een bundeling van individuele belangen bij de vaststelling van de onverbindendheid van de privacywetgeving (het hof leest: de paspoortwetgeving).

1.12 Sinds het vonnis in eerste aanleg hebben zich enkele ontwikkelingen rond de Nieuwe Paspoortwet voorgedaan. Deze ontwikkelingen hebben tot de volgende politieke besluitvorming van de regering geleid:

a. de onderdelen van de Nieuwe Paspoortwet die betrekking hebben op de opslag van vingerafdrukken, die nog niet in werking waren getreden, zullen niet in werking treden, doch zullen uit de wet worden geschrapt;

b. de vingerafdrukken zullen nog slechts worden bewaard door de uitgevende instanties met het oog op de aanvraag en uitgifte van het document, dat wil zeggen vanaf het moment van aanvraag tot het moment van registratie van de uitgifte van het document: na dit laatste tijdstip kunnen de vingerafdrukken niet meer worden geraadpleegd;

c. alle reeds in de decentrale registers opgeslagen vingerafdrukken worden daaruit verwijderd;

d. de verplichting voor de aanvrager van een reisdocument om vier vingerafdrukken af te geven wordt teruggebracht tot twee vingerafdrukken.

1.13 Over de redenen die tot deze koerswijziging hebben geleid merkte minister Donner in zijn brief aan de Tweede Kamer van 26 april 2011 onder meer het volgende op:

"Gelet op al deze factoren is de vraag aan de orde of het opportuun is om de vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie op te slaan voor het doel dat we daarbij voor ogen hadden, te weten verificatie en identificatie. Ik ben in het licht van de tot dusver beperkte voortgang van de technische ontwikkeling tot de conclusie gekomen dat gebruik van de vingerafdrukken voor doeleinden van verificatie en identiteitsvaststelling niet mogelijk is zonder een te hoog percentage gevallen waarin een "misser" wordt aangegeven bij een rechtmatige houder van het reisdocument. Om die reden is het beter om voor nu te stoppen met de opslag van de vingerafdrukken in de decentrale reisdocumentenadministratie. Deze keuze betekent wel dat, gedurende de periode dat van opslag in de administratie wordt afgezien, er geen mogelijkheid zal zijn om bij vermoedens van fraude controles uit te voeren met behulp van de vingerafdrukken."

(Tweede Kamer, 2010-2011, 25 764, nr. 46 p. 4)

Het belang van Privacy First c.s. bij hun vordering

2.1 De Staat heeft aangevoerd dat Privacy First c.s. geen belang meer bij hun vorderingen hebben, aangezien thans vast staat dat opslag van vingerafdrukken in een centraal register en het bijbehorende verstrekkingenregime niet zullen worden gerealiseerd. Privacy First c.s. hebben in de memorie van grieven aan het hof verzocht om, wanneer de grieven tegen de niet-ontvankelijkverklaring slagen, hun de mogelijkheid te geven de nieuwe ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor deze zaak in een nadere akte toe te lichten. Privacy First c.s. miskennen hiermee echter dat het op hun weg had gelegen om reeds in de memorie van grieven, waarin zij deze nieuwe ontwikkelingen zelf aan de orde stellen, aan te geven welk

belang zij nog bij hun vorderingen hebben. Het is immers duidelijk dat deze ontwikkelingen, zoals Privacy First c.s. zich kennelijk ook hebben gerealiseerd, de vraag oproepen of dat belang er nog wel is.

- 2.2 Het hof is van oordeel dat Privacy First c.s. geen belang meer hebben bij toewijzing van hun vorderingen, althans dat zij niet duidelijk hebben gemaakt waarin dat belang nog kan zijn gelegen. Vast staat immers dat het oorspronkelijk in de Nieuwe Paspoortwet voorziene centrale register er niet zal komen, dat de vingerafdrukken die worden afgenomen bij het aanvragen van een paspoort of ander reisdocument niet (voor onbepaalde tijd) in een centraal register zullen worden opgeslagen maar slechts (zeer) tijdelijk in een decentraal register en, tot slot, dat er evenmin sprake zal zijn van de verstrekking van vingerafdrukken vanuit het centrale register. Het hof kan dit niet anders zien dan dat hiermee de in eerste aanleg aangevoerde bezwaren van Privacy First c.s. naar de kern zijn weggenomen.
- 2.3 De stelling van Privacy First c.s. dat het verstrekkingenregime van art. 4b grotendeels ongewijzigd blijft, levert zonder nadere toelichting, die ontbreekt, geen voldoende belang bij de ingestelde vorderingen op. Privacy First c.s. hebben hun bezwaren tegen dat verstrekkingenregime immers steeds toegelicht in verband met de (permanente) opslag van vingerafdrukken in een centraal register, terwijl thans geen sprake van een centraal register zal zijn maar van decentrale registers waarin vingerafdrukken slechts (zeer) tijdelijk zullen worden opgeslagen. Dat ook de opslag van vingerafdrukken in en de verstrekking daarvan uit deze decentrale registers in strijd met het recht op privacy zou zijn hebben Privacy First c.s. nergens voldoende gemotiveerd aangevoerd. Daarbij komt dat art. I onderdeel E, waarvan art. 4b deel uitmaakt, nooit in werking is getreden. Indien het al zo zou zijn dat deze bepaling grotendeels in een nieuw wetsontwerp is overgenomen, moet toch gelden dat Privacy First c.s. tegen dat nieuwe wetsontwerp geen vorderingen hebben gericht en dat het ook niet aangaat een dergelijke bepaling geïsoleerd van de wet waarvan zij deel uitmaakt te beoordelen.
- 2.4 Voor zover de vorderingen van Privacy First c.s. zich richten tegen de artikelen 3 lid 8 en 65 van de Paspoortwet 1991 overweegt het hof nog het volgende. Art. 3 lid 8 bepaalt dat de uitgevende instelling een administratie bijhoudt en art. 65 dat daarin onder meer de vingerafdrukken van de aanvrager van een reisdocument worden bewaard. Deze bepaling hebben derhalve betrekking op decentrale opslag. Tegen die achtergrond is onduidelijk welk belang Privacy First c.s. bij dit onderdeel van hun vordering hebben. Zij hebben zich steeds verzet tegen centrale opslag en juist op decentrale opslag met centrale verwijzingsindex als alternatief gewezen.
- 2.5 Privacy First c.s. hebben ook aangevoerd dat nog geenszins vast staat dat het nieuwe wetsvoorstel, waarin de hiervoor vermelde beleidswijzigingen worden opgenomen, zal worden aangenomen. Het hof is evenwel van oordeel dat er, gezien de hiervoor geciteerde brief van de minister van Binnenlandse Zaken, onvoldoende reden is om aan te nemen dat de centrale opslag van vingerafdrukken toch nog zal worden gerealiseerd. Enige dreiging van onrechtmatig handelen, die toewijzing van het gevorderde zou kunnen rechtvaardigen, is derhalve niet aanwezig.
- 2.6 Het voorgaande betekent dat de vorderingen van Privacy First c.s. reeds vanwege het ontbreken van belang niet kunnen worden toegewezen. Privacy First c.s. houden evenwel belang bij hun hoger beroep vanwege de door de rechtbank te hunnen laste uitgesproken proceskostenveroordeling. Dit betekent dat het hof zal onderzoeken of de rechtbank, uitgaande van de omstandigheden zoals deze zich ten tijde van haar uitspraak voordeden, een juist vonnis heeft gewezen. Daartoe zal het hof eerst nagaan of de rechtbank Privacy First c.s. terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard in hun vorderingen.

De ontvankelijkheid van Privacy First c.s.

- 3.1 Het hof zal eerst de grieven 14, 15, 16 en 17 behandelen, waarin de ontvankelijkheid van Privacy First aan de orde wordt gesteld. De hierin geformuleerde klachten komen er op neer dat Privacy First in deze procedure op grond van art. 3:305a BW opkomt voor een ideëel (algemeen) belang, niet voor de gebundelde belangen van individuele belanghebbenden, dat de rechtbank een dergelijk algemeen of ideëel belang ten onrechte als onvoldoende heeft aangemerkt, dat niet is vereist dat Privacy First bij haar vordering ook nog een voldoende eigen belang heeft en, ten slotte, dat Privacy First een dergelijk eigen belang overigens wel heeft.
- 3.2 Deze grieven slagen. Ook indien het zo is, hetgeen Privacy First c.s. bestrijden, dat individuele belanghebbenden zoals [appellanten] hun bezwaren tegen de Nieuwe Paspoortwet aan de orde kunnen stellen in een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang bij de bestuursrechter, is een op onrechtmatige daad gebaseerde vordering van een belangenorganisatie die is gegrond op art. 3:305a BW bij de burgerlijke rechter ontvankelijk. Dit laatste lijdt slechts uitzondering indien de belangenorganisatie kennelijk slechts optreedt ter behartiging van de gebundelde belangen van individuele belanghebbenden. Dat van dit laatste sprake is blijkt niet. Naar het oordeel van het hof is onmiskenbaar dat Privacy First niet slechts de (gebundelde) belangen van een bepaald of bepaalbaar aantal individuele personen nastreeft, maar veeleer het algemeen belang op bescherming van het recht op privacy van personen met de Nederlandse nationaliteit, die immers als regel op enig moment een reisdocument zullen moeten aanvragen. Deze groep personen is dermate diffuus en onbepaald dat niet kan worden gezegd dat Privacy First slechts optreedt ter behartiging van de gebundelde belangen van deze personen. De rechtbank heeft dit miskend.

- 3.3 Het hof merkt hierbij nog ten overvloede op dat Privacy First voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat zij óók een eigen vermogensrechtelijk belang bij haar vordering heeft. Privacy First heeft immers onvoldoende gemotiveerd weersproken aangevoerd dat zij, sinds de Nieuwe Paspoortwet was aangenomen, werd overstelpt met klachten en vragen van burgers, dat Privacy First deze burgers desgevraagd met raad en daad bijstaat, ook in de diverse hierover gevoerde rechtszaken, maar dat dit veel van de (schaarse) tijd en middelen van Privacy First vergt. Indien over de in de diverse rechtszaken aan de orde komende vragen in één procedure zou kunnen worden beslist komen daardoor voor Privacy First tijd en middelen vrij die zij kan aanwenden voor, bijvoorbeeld, de werving van donateurs. De rechtbank heeft dit ten onrechte miskend door te overwegen dat dit niet een eigen financieel belang is omdat deze belangenbehartiging voortvloeit uit een bundeling van individuele belangen. Dit laatste is reeds niet juist, omdat individuele belangenbehartiging door Privacy First niet hetzelfde is als de behartiging van gebundelde belangen, en ook indien dit laatste anders zou zijn betekent dit niet dat Privacy First geen (eigen) vermogensrechtelijk belang bij haar vordering heeft.
- 3.4 De conclusie is dat de rechtbank Privacy First ten onrechte in haar vorderingen niet-ontvankelijk heeft verklaard.
- 3.5 Het hof kan in het midden laten of [appellanten] terecht niet-ontvankelijk zijn verklaard. Indien de rechtbank de vordering van Privacy First had toegewezen, hetgeen zij zoals hierna zal blijken voor het grootste deel had moeten doen, had zij de vorderingen van [appellanten] niet afzonderlijk behoeven te behandelen. [appellanten] hebben immers geen andere vorderingen ingesteld dan Privacy First, meer in het bijzonder hebben zij geen op hun individuele situatie toegespitste vorderingen ingesteld. Toewijzing van de in het kader van een algemeen belang-actie ingestelde vorderingen van Privacy First zou dan ook evenzeer ten voordele van [appellanten] hebben gestrekt. Ook voor de proceskostenveroordeling in eerste aanleg en hoger beroep maakt het niet uit of [appellanten] wel of niet ontvankelijk zijn. Privacy First c.s. zijn in deze procedure gezamenlijk, vertegenwoordigd door één advocaat opgetreden en toewijzing van de vorderingen van Privacy First, die inhoudelijk gelijk is aan die van [appellanten] levert dan ook hoogstens één proceskostenveroordeling ten laste van de Staat op. Tegen deze achtergrond hebben [appellanten] onvoldoende belang bij een onderzoek naar de vraag of de rechtbank hen in hun vorderingen had moeten ontvangen.

Inhoudelijke beoordeling van de vorderingen van Privacy First

- 4.1 Het voorgaande betekent dat het hof toekomt aan de vraag of de rechtbank, onder de ten tijde van haar vonnis vigerende omstandigheden, de vorderingen van Privacy First geheel of gedeeltelijk had moeten toewijzen.
- 4.2 Niet in geschil is dat de in de Nieuwe Paspoortwet voorziene opslag van vingerafdrukken in een centrale databank een inbreuk maakt op het door onder meer art. 8 EVRM gewaarborgde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (conclusie van antwoord onder 4.11; Tweede Kamer, 2007-2008, 31 324 nr. 3 p. 20). Een dergelijke inbreuk is slechts gerechtvaardigd indien deze een legitiem doel nastreeft, voorzien is bij wet, een dringend maatschappelijk belang dient, proportioneel is alsmede effectief bijdraagt aan de verwezenlijking van het (legitieme) doel, terwijl er geen minder ingrijpende middelen bestaan om dat te bereiken.
- 4.3 Het hof constateert dat de regering inmiddels zelf tot het inzicht is gekomen dat, in de woorden van de minister in zijn hiervoor onder 1.13 geciteerde brief, het gebruik van de vingerafdrukken voor doeleinden van verificatie en identiteitsvaststelling niet mogelijk is zonder een te hoog percentage gevallen waarin een "misser" wordt aangegeven bij een rechtmatige houder van het reisdocument. Op grond van dit inzicht heeft de regering besloten niet over te gaan tot de opslag van vingerafdrukken in een centraal register. Dit kan niet anders betekenen dan dat de opslag van vingerafdrukken in een centraal register niet geschikt is voor het daarmee aanvankelijk beoogde doel, te weten verificatie en identiteitsvaststelling, en daarmee dus evenmin geschikt voor het voorkomen van identiteitsfraude, hetzij bij het aanvragen van een nieuw reisdocument, hetzij bij het gebruik van het reisdocument, een van de voornaamste doeleinden van de wet. Daarbij begrijpt het hof het standpunt van de regering zo dat de centrale opslag van vingerafdrukken ook reeds ten tijde van de gedeeltelijke inwerkingtreding van de Nieuwe Paspoortwet een ongeschikt middel was, maar dat dit pas is gebleken na het vonnis van de rechtbank in deze zaak. Dit betekent dat de rechtbank de vordering van Privacy First op het punt van de centrale opslag van vingerafdrukken had moeten toewijzen, nu Privacy First zich in eerste aanleg op het standpunt had gesteld dat centrale opslag van vingerafdrukken een ongeschikt middel was en zij daarin, naar thans blijkt, ook toen reeds gelijk had. Daarbij maakt het geen verschil of moet worden uitgegaan van de oorspronkelijke vordering van Privacy First c.s. of de gewijzigde vordering (waartegen de Staat kennelijk bezwaar had gemaakt maar waarop de rechtbank niet heeft beslist), aangezien beide versies van de vordering in wezen op hetzelfde neerkomen.
- 4.4 Het voorgaande kan tot geen andere conclusie leiden dan dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die gevormd wordt door de centrale opslag van vingerafdrukken, niet gerechtvaardigd is. De rechtbank had de vordering van Privacy First in zoverre moeten toewijzen.
- 4.5 Het hof hoeft niet na te gaan of de vordering van Privacy First ook op andere onderdelen toewijsbaar was geweest. Het gaat in dit stadium immers nog slechts om de proceskosten

in eerste aanleg en toewijzing van dit wezenlijke onderdeel van de vordering had reeds veroordeling van de Staat in die kosten als de in overwegende mate in het ongelijk gestelde partij gerechtvaardigd.

- 4.6 Bij deze stand van zaken hoeft het hof niet in te gaan op de overige grieven van Privacy First c.s.

Slotsom

- 5.1 Het voorgaande leidt het hof tot de volgende conclusie.
- 5.2 De grieven zijn deels gegrond. Het vonnis van de rechtbank van 2 februari 2011 zal worden vernietigd.
- 5.3 Aangezien Privacy First c.s. geen belang meer hebben bij de door hen ingestelde vorderingen, zullen deze worden afgewezen.
- 5.4 De Staat zal als de overwegend in het ongelijk gestelde partij worden veroordeeld in de kosten van het geding in eerste aanleg en, nu niet blijkt dat de Staat heeft aangeboden de kosten van de eerste aanleg te vergoeden, van het hoger beroep.

Beslissing

Het hof:

- vernietigt het vonnis van de rechtbank 's-Gravenhage van 2 februari 2011, en opnieuw rechtdoende:

- wijst de vorderingen van Privacy First c.s. af;

- veroordeelt de Staat in de kosten van het geding in beide instanties, in eerste aanleg aan de zijde van Privacy First c.s. onderscheidenlijk Privacy First begroot op € 350,93 voor verschotten en € 1.356,-- voor salaris van de advocaat, en in hoger beroep op € 739,81 voor verschotten en € 894,-- voor salaris van de advocaat;

- verklaart deze uitspraak wat betreft de proceskostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad.

Dit arrest is gewezen door mrs. S.A. Boele, A.V. van den Berg en A.E.A.M. van Waesberghe en uitgesproken ter openbare terechtzitting van 18 februari 2014, in aanwezigheid van de griffier.