

LJN: BP2831, Raad van State , 201005110/1/H3

Datum uitspraak: 02-02-2011

Datum publicatie: 02-02-2011

Rechtsgebied: Bestuursrecht overig

Soort procedure: Hoger beroep

Inhoudsindicatie: Bij onderscheiden besluiten van 16 en 24 september 2009 heeft de staatssecretaris geweigerd [wederpartij] inzage te geven in zijn persoonsgegevens in een notitie van de unit 1F van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: 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.

Uitspraak

201005110/1/H3.

Datum uitspraak: 2 februari 2011

AFDELING**BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister van Justitie, thans: de minister van Veiligheid en Justitie (voorheen: de staatssecretaris van Justitie),
appellant,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 22 april 2010 in zaken nrs. 10/333 en 10/332 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te Heesch, gemeente Bernheze,

en

de minister.

1. Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 16 en 24 september 2009 heeft de staatssecretaris geweigerd [wederpartij] inzage te geven in zijn persoonsgegevens in een notitie van de unit 1F van de Immigratie - en Naturalisatiedienst (hierna: 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.

Bij onderscheiden besluiten van 20 januari 2010 en 3 februari 2010 heeft de staatssecretaris de door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 april 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de voorzieningenrechter, voor zover thans van belang, het door [wederpartij] tegen die besluiten ingestelde beroep gegrond verklaard, die besluiten vernietigd en de minister opgedragen binnen vier weken na de verzending een afschrift van alle door [wederpartij] gevraagde en door de minister onder geheimhouding aan de rechtbank toegezonden minuten aan hem toe te zenden en voorts een nieuw besluit op de door [wederpartij] ingediende bezwaarschriften te nemen met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 mei 2010, hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een reactie ingediend en toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 november 2010, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. G.M.H. Hoogvliet, advocaat te Den Haag, is verschenen, en [wederpartij], bijgestaan door mr. M.F. Wijngaarden, advocaat te Amsterdam, is verschenen en gehoord met behulp van een tolk.

2. Overwegingen

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

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

Ingevolge het tweede lid, voor zover thans van belang, bevat de mededeling, indien zodanige gegevens worden verwerkt, een volledig overzicht daarvan in begrijpelijke vorm, alsmede de beschikbare informatie over de herkomst van de gegevens.

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

2.2. Aan de echtgenote en kinderen van [wederpartij] zijn verblijfsvergunningen verleend. De aanvraag om een verblijfsvergunning van [wederpartij] is afgewezen, omdat hem wordt tegengeworpen gedragingen te hebben verricht als bedoeld in artikel 1(F) van het Verdrag betreffende de status van Vluchtelingen van Genève van 28 juli 1951, zoals gewijzigd bij Protocol van New York van 31 januari 1967. Deze afwijzing en de afwijzingen van twee opvolgende door [wederpartij] ingediende aanvragen om een verblijfsvergunning zijn in rechte onaantastbaar geworden. Voorts heeft de minister [wederpartij] tot ongewenst vreemdeling verklaard. In het kader van een door hem tegen zijn ongewenstverklaring aangespannen gerechtelijke procedure heeft [wederpartij] de staatssecretaris onder verwijzing naar de Wbp verzocht hem stukken te verstrekken uit het interne dossier van de IND van zowel hemzelf als van zijn echtgenote.

2.3. De staatssecretaris heeft aan de in bezwaar gehandhaafde besluiten, voor zover thans van belang, artikel 43, aanhef en onder e, van de Wbp ten grondslag gelegd. Volgens de staatssecretaris staat het belang van de rechten en vrijheden van anderen aan verstrekking van de gevraagde stukken in de weg. Daartoe heeft de staatssecretaris gesteld dat als de gevraagde stukken na afronding van de besluitvorming voor inzage vatbaar zijn, de opstellers van deze documenten zich belemmerd kunnen voelen in de vrijheid om argumenten en overwegingen naar voren te brengen die bij de besluitvorming van belang kunnen zijn. Dit zou kunnen leiden tot het niet-vermelden van dergelijke argumenten en overwegingen, waardoor de vereiste zorgvuldigheid in de besluitvormingsprocedure wordt bedreigd. In dit geval dient het belang van een ongestoorde gedachtewisseling volgens de staatssecretaris te prevaleren boven het belang van [wederpartij] bij inzage in zijn persoonsgegevens in de bedoelde stukken.

Per 14 juli 2009 is de door de staatssecretaris gehanteerde werkwijze ten aanzien van persoonsgegevens in interne stukken en minuten gewijzigd in die zin, dat niet langer desgevraagd daarin inzage wordt verleend. Dat eerder wel inzage in dergelijke stukken werd verleend, was volgens de staatssecretaris op een onjuiste interpretatie van de Wbp gebaseerd en dat maakt dat hij niet gehouden is die fout te blijven herhalen. Het verlenen van inzage in de persoonsgegevens in de gevraagde stukken is volgens de staatssecretaris in strijd met artikel 43, aanhef en onder e, van de Wbp. Bij de rechtbank heeft de minister nog gesteld dat bij de nieuwe werkwijze ook een rol heeft gespeeld dat het verstrekken van afschriften van de bedoelde stukken, gelet op de hoge frequentie van het aantal verzoeken, een grote werklast meebrengt en dat sommige belanghebbenden minuten verkeerd interpreteren.

2.4. De voorzieningenrechter heeft overwogen dat de minister niet toereikend heeft gemotiveerd, dat hij verstrekking van de gevraagde stukken op grond van artikel 43, aanhef en onder e, van de Wbp achterwege heeft mogen laten. Volgens de voorzieningenrechter is niet gebleken dat de administratieve lasten door inwilliging van het verzoek zo disproportioneel zijn, dat de minister in een van zijn rechten en vrijheden, als bedoeld in artikel 43 aanhef en onder e, van de Wbp, wordt of dreigt te worden aangetast. Voorts heeft de voorzieningenrechter overwogen dat niet valt in te zien dat het verstrekken van een afschrift van de minuten de vrije gedachtewisseling tussen ambtenaren zal belemmeren en als nadeel heeft dat de daarbij behorende noodzakelijke verslaglegging in het interne dossier zal uitblijven. Dat sommige belanghebbenden minuten verkeerd interpreteren en daarin de motivering van een besluit zien, kan volgens de voorzieningenrechter evenmin een grond zijn voor de weigering van het verstrekken van een afschrift daarvan met een beroep op artikel 43, aanhef en onder e, van de Wbp. Gezien de afwezigheid van een afdoende gemotiveerde grond voor de weigering van de gevraagde stukken heeft de voorzieningenrechter de minister onder toepassing van

artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb opgedragen de minuten aan [wederpartij] te verstrekken. Daarbij dient de minister te bezien waar weglakking van de namen van betrokken ambtenaren is aangewezen. Ten aanzien van de overige interne stukken acht de voorzieningenrechter niet uitgesloten dat geheimhouding van (een deel van) de stukken gerechtvaardigd kan zijn. De minister dient in zoverre een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

2.5. Met verwijzing naar de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel voor de Vreemdelingenwet 2000 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 732, nr. 7, blz. 41; hierna: de Nota) betoogt de minister dat de Wbp niet voorziet in de verplichting afschriften van minuten te verstrekken en dat in dit geval voldoende rechtvaardiging bestaat voor een beroep op artikel 43, aanhef en onder e, van de Wbp ten aanzien van de in de gevraagde stukken opgenomen persoonsgegevens. De voorzieningenrechter heeft volgens de minister het belang van de vrije gedachtewisseling tussen ambtenaren ten onrechte onderschat en onvoldoende waarde toegekend aan het argument, dat als gevolg van openbaarmaking van de gevraagde stukken de noodzakelijke verslaglegging in een intern dossier voortaan achterwege zal worden gelaten. De minister acht het buiten toepassing laten van artikel 35, tweede lid, van de Wbp in dit geval in het belang van de bescherming van zijn rechten en vrijheden als verantwoordelijke voor de verwerking, en die van de onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen waaronder begrepen de ambtenaren van de IND en de staatssecretaris, en acht die buitentoepassinglating noodzakelijk wegens de vereiste zorgvuldigheid in de besluitvormingsprocedure. De minister stelt zich voorts op het standpunt dat hij bij zijn oordeel mede in aanmerking heeft mogen nemen de omstandigheid dat sommige belanghebbenden minuten verkeerd interpreteren en de grote werklast die het verstrekken van afschriften van de gevraagde stukken, gelet op de hoge frequentie van het aantal verzoeken, meebrengt.

2.5.1. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb van de door de minister vertrouwelijk overgelegde documenten kennis genomen. Voor het oordeel dat deze documenten in het geheel geen persoonsgegevens bevatten, zoals de minister ter zitting heeft gesteld, ziet de Afdeling geen grond. In de stukken zijn [wederpartij] betreffende persoonsgegevens in de zin van de Wbp opgenomen. Ter beoordeling staat 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 (Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, blz. 46).

De Afdeling ziet met de voorzieningenrechter evenmin 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 artikel 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. Niet ieder gewichtig belang van een ander dan de verzoeker kan worden aangemerkt als een recht of vrijheid in de zin van deze bepaling (Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, blz. 171). 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 artikel 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 gedachtewisseling tussen ambtenaren behoort daar niet toe. De verwijzing naar hetgeen is vermeld in de Nota leidt voorts niet tot het oordeel dat sprake is van een gewichtig belang dat het buiten toepassing laten van artikel 35, tweede lid, van de Wbp rechtvaardigt, reeds omdat het daarbij gaat om een Vreemdelingenwet die niet in deze procedure toepasselijk recht behelst. De stelling van de minister dat sommige belanghebbenden minuten verkeerd interpreteren en daarin de motivering van een besluit zien, tezamen met de omstandigheid dat het verstrekken van afschriften, gelet op de hoge frequentie van het aantal verzoeken, een grote werklast meebrengt, leidt daar evenmin toe.

Het betoog faalt in zoverre.

2.5.2. Het vorenstaande betekent echter niet dat de minister zonder meer is gehouden de minuten en het interne dossier integraal aan [wederpartij] te verstrekken. Zoals uit de uitspraak van de Afdeling van 24 januari 2007 in zaak nr. [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 [wederpartij] 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. Het betoog slaagt in zoverre. De voorzieningenrechter heeft ten onrechte aanleiding gezien met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb ten aanzien van de minuten een voorlopige voorziening te treffen en te bepalen dat de minister afschriften daarvan aan [wederpartij] dient te verstrekken.

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 [wederpartij] 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 [wederpartij] in het bezit is van de processtukken in de vreemdelingenzaak en worden gezien in hoeverre kan worden volstaan met een verwijzing naar die stukken.

2.6. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de voorzieningenrechter dient te worden vernietigd, voor zover de minister daarbij op grond van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb is opgedragen binnen vier weken na de verzending een afschrift van alle door [wederpartij] gevraagde en door de minister onder geheimhouding aan de rechtbank toegezonden minuten aan hem toe te zenden. Nu de voorzieningenrechter de bestreden besluiten echter terecht heeft vernietigd, dient de aangevallen uitspraak, met verbetering van de gronden waarop deze rust, voor het overige te worden bevestigd. De minister dient nieuwe besluiten op bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling.

2.7. De minister dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 22 april 2010 in zaken nrs. 10/333 en 10/332, voor zover de minister daarbij op grond van artikel 8:72, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is opgedragen binnen vier weken na de verzending een afschrift van alle door [wederpartij] gevraagde en door de minister onder geheimhouding aan de rechtbank toegezonden minuten aan hem toe te zenden;

III. bevestigt de uitspraak van de voorzieningenrechter, voor zover aangevallen, voor het overige;

IV. veroordeelt de minister van Veiligheid en Justitie tot vergoeding van bij [wederpartij] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 874,00 (zegge: achthonderdvierenzeventig euro), welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.M.M. de Leeuw-van Zanten, ambtenaar van staat.

w.g. Van Altena w.g. De Leeuw-van Zanten
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 februari 2011

97-597.