



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 12 december 2013¹

Gevoegde zaken C-141/12 en C-372/12

Y.S.
tegen
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel
[verzoek van de Rechtbank Middelburg (Nederland) om een prejudiciële beslissing]
en
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel
tegen
M. en S.

[verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Persoonsgegevens en verwerking — Juridische analyse”

1. Y.S., M. en S. zijn vreemdelingen die een vergunning tot verblijf in Nederland hebben aangevraagd. De aanvraag van Y.S. werd afgewezen, terwijl die van M. en van S. werden toegewezen. Allen doen een beroep op het Unierecht om inzage te verkrijgen in een door een medewerker van de bevoegde instantie opgesteld document (hierna: „minuut”)² dat een juridische analyse omvat in de vorm van intern advies over de verlening van een verblijfsvergunning. Zij betogen dat de juridische analyse als persoonsgegevens valt aan te merken zodat zij volgens het Unierecht gerechtigd zijn tot toegang tot de minuut.

Unierecht

VWEU

2. Volgens artikel 16, lid 1, VWEU heeft „[e]enieder [...] recht op bescherming van zijn persoonsgegevens”.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

3. Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), met het opschrift „Bescherming van persoonsgegevens”, luidt:

„1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Zie punt 17 hieronder.

2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.

3. Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd.”

4. Artikel 41 betreft het „recht op behoorlijk bestuur” en bepaalt:

„1. Eenieder heeft er recht op dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld.

2. Dit recht behelst met name:

[...]

b) het recht van eenieder om inzage te krijgen in het hem betreffende dossier, met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim;

c) de plicht van de betrokken instanties om hun beslissingen met redenen te omkleden.

[...]”

5. Artikel 47, eerste alinea, bepaalt: „Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.”

6. Ingevolge artikel 51, lid 1, zijn de bepalingen van het Handvest „gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten”.

Richtlijn 95/46

7. Volgens artikel 1, lid 1, van richtlijn 95/46³ waarborgen de lidstaten „in verband met de verwerking van persoonsgegevens, overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn, de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, inzonderheid van het recht op persoonlijke levenssfeer.”⁴

8. Volgens artikel 2, sub a, wordt onder „persoonsgegevens” verstaan „iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, hierna ‚betrokkene’⁵ te noemen; als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit”.

3 — Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281, blz. 31), zoals op enkele punten gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 (PB L 284, blz. 1). Het kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (PB L 350, blz. 60) bevat bijzondere regels inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Voorts wordt gewerkt aan een nieuwe algemene verordening gegevensbescherming [zie COM(2012) 11 def.].

4 — Zie ook punt 10 van de considerans van richtlijn 95/46.

5 — Deze definitie lijkt te zijn ontleend aan de gelijkkluidende definitie in artikel 2, sub a, van het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (ETS 108), waarbij alle lidstaten partij zijn.

9. Artikel 2, sub b, van de richtlijn definieert het begrip „verwerking van persoonsgegevens” (of eenvoudig „verwerking”) als „elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens”. Artikel 2, sub c, definieert een „bestand van persoonsgegevens” (of „bestand”) als „elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn, ongeacht of dit geheel gecentraliseerd dan wel gedecentraliseerd is of verspreid op een functioneel of geografisch bepaalde wijze”.

10. Ingevolge artikel 3, lid 1, zijn de bepalingen van richtlijn 95/46 zowel van toepassing op „de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens” als op „de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen”.⁶ Artikel 3, lid 2, sluit bepaalde soorten verwerking van de werkingssfeer van richtlijn 95/46 uit, en artikel 7 omschrijft onder welke voorwaarden de lidstaten persoonsgegevens mogen verwerken.

11. Artikel 12, betreffende het „recht van toegang”, luidt:⁷

„De lidstaten waarborgen elke betrokkene het recht van de voor de verwerking verantwoordelijke te verkrijgen:

- a) vrijelijk en zonder beperking, met redelijke tussenpozen en zonder bovenmatige vertraging of kosten:
 - uitsluitel omtrent het al dan niet bestaan van verwerkingen van hem betreffende gegevens, alsmede ten minste informatie over de doeleinden van deze verwerkingen, de categorieën gegevens waarop deze verwerkingen betrekking hebben en de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden verstrekt;
 - verstrekking, in begrijpelijke vorm, van de gegevens die zijn verwerkt, alsmede de beschikbare informatie over de oorsprong van de gegevens;
 - mededeling van de logica die ten grondslag ligt aan de automatische verwerking van hem betreffende gegevens, in elk geval als het gaat om de geautomatiseerde besluiten als bedoeld in artikel 15, lid 1;
- b) naargelang van het geval, de rectificatie, de uitwissing of de afscherming van de gegevens waarvan de verwerking niet overeenstemt met de bepalingen van deze richtlijn, met name op grond van het onvolledige of onjuiste karakter van de gegevens;
- c) kennisgeving aan derden aan wie de gegevens zijn verstrekt, van elke rectificatie, uitwissing of afscherming, uitgevoerd overeenkomstig punt b, tenzij zulks onmogelijk blijkt of onevenredig veel moeite kost.”

6 — Zie ook punt 15 van de considerans van richtlijn 95/46.

7 — Zie ook punt 41 van de considerans van richtlijn 95/46.

12. Artikel 13, lid 1, omschrijft de uitzonderingen en beperkingen op onder meer het recht van toegang⁸:

„De lidstaten kunnen wettelijke maatregelen treffen ter beperking van de reikwijdte van de in artikel 6, lid 1, artikel 10, artikel 11, lid 1, artikel 12 en artikel 21 bedoelde rechten en plichten indien dit noodzakelijk is ter vrijwaring van

[...]

d) het voorkomen, het onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of schendingen van de beroepscode voor geregementeerde beroepen;

[...]

f) een taak op het gebied van controle, inspectie of regelgeving, verbonden, ook al is dit incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag in de onder c, d en e, bedoelde gevallen;

g) de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen.”

Andere instrumenten van Unierecht

13. Verordening nr. 45/2001⁹ betreft de bescherming van natuurlijke personen in het kader van de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen van de Unie. De daar gegeven definities van „persoonsgegevens” en „verwerking van persoonsgegevens” zijn in wezen gelijk aan die van richtlijn 95/46.¹⁰ De verordening verleent tevens recht van toegang, in begrijpelijke vorm, tot onder meer de gegevens die verwerking ondergaan en elke beschikbare informatie betreffende de bron daarvan.¹¹

14. Unierechtelijke instrumenten die toegang tot documenten verlenen, zoals verordening nr. 1049/2001¹² en het besluit inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Hof¹³, bevatten uitzonderingen ter bescherming van „de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de regelgeving van de Unie inzake de bescherming van persoonsgegevens”¹⁴ en bieden de mogelijkheid om toegang te weigeren wanneer dit zou leiden tot ondermijning van de bescherming van „gerechtelijke procedures en juridisch advies”.¹⁵

8 — Zie ook punt 42 van de considerans van richtlijn 95/46.

9 — Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 2001, L 8, blz. 1).

10 — Zie artikel 2, sub a en b, van verordening nr. 45/2001.

11 — Zie artikel 13, sub c, van verordening nr. 45/2001.

12 — Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43).

13 — Besluit van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 11 december 2012 inzake de toegang van het publiek tot documenten die door het Hof van Justitie van de Europese Unie worden gehouden in de uitoefening van zijn administratieve taken (PB 2013, C 38, blz. 2).

14 — Artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001; artikel 3, lid 1, sub b, van het besluit van het Hof van Justitie.

15 — Artikel 4, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001; artikel 3, lid 2, tweede streepje, van het besluit van het Hof.

Nederlands recht en voorgeschiedenis

15. De Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: „Wbp”) definieert persoonsgegevens¹⁶, de werkingssfeer van de wet¹⁷ en het recht van toegang¹⁸ in overeenkomstige bewoordingen als richtlijn 95/46. Verzoekers beroepen zich op deze bepalingen teneinde inzage te verkrijgen in de minuut die werd gebruikt voor de beslissing inzake hun aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op grond van de Vreemdelingenwet 2000.

16. Een dergelijke, bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst ingediende aanvraag wordt eerst behandeld door een „beslismedewerker”, die behalve een conceptbesluit ook een document (de „minuut”)¹⁹ opstelt, dat onder meer de juridische analyse bevat waarop het conceptbesluit berust. Wanneer de beslismedewerker niet tekeningsbevoegd is, stuurt hij deze met de minuut naar een „resumptor” (hogere beslismedewerker). Die resumptor kan de juridische analyse in de minuut bevestigen of afwijzen. Ongeacht of de beslismedewerker wel of niet tekeningsbevoegd is, maakt de minuut geen deel uit van de uiteindelijke beslissing op de aanvraag.

17. De normale inhoud van een minuut is: naam, telefoon- en kamernummer van de beslismedewerker; vakjes voor de paraaf en naam van de resumptor(s); naam, geboortedatum, nationaliteit, geslacht, etniciteit, religie en taal van de aanvrager; informatie over de proceshistorie; informatie over door de vreemdeling afgelegde verklaringen en overgelegde stukken; de toepasselijke wettelijke bepalingen en een beoordeling van de relevante informatie in het licht van het toepasselijke recht (de „juridische analyse”). Volgens de Raad van State kan de lengte van de juridische analyse variëren van enkele zinnen tot enkele pagina’s. Ter terechtzitting bevestigde de Nederlandse regering dat er geen model bestaat voor het opstellen van een minuut. Bij een uitgebreide juridische analyse kan de minuut uitspraken bevatten met betrekking tot een beoordeling van de geloofwaardigheid van de afgelegde verklaringen, de redenen waarom een aanvrager al dan niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning en de toepasselijke grond(en). Een meer summiere analyse resulteert bijvoorbeeld in een minuut waarin alleen de toepasselijke beleidslijn wordt vermeld.

18. Uit het prejudiciële verzoek in zaak C-372/12 blijkt voorts dat de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (hierna ook: „minister”) heeft uiteengezet dat de minuut deel uitmaakt van het dossier van de aanvrager, en dat de dossiers zijn geordend op een „v-nummer”, dat aan elke aanvrager wordt toegekend. Zonder dat nummer kan een dossier niet worden geraadpleegd of opgevraagd.

19. Tot 14 juli 2009 was het beleid om de minuut (inclusief de juridische analyse) op verzoek beschikbaar te stellen. Gezien het grote aantal verzoeken leidde dit beleid volgens de minister tot een aanzienlijke werkbelasting en tot dikwijls onjuiste interpretaties van de juridische analyses. Het gevolg was tevens dat de juridische analyse in bepaalde gevallen niet meer, of althans minder uitgebreid, werd opgenomen in de minuut. Bij IND-werkinstructie 2009/11 werd deze beleidslijn verlaten en sindsdien wordt de toegang tot een minuut (met inbegrip van de juridische analyse) geweigerd.

16 — Artikel 1, sub a, Wbp.

17 — Artikel 2, lid 1, Wbp.

18 — Artikel 35 Wbp.

19 — In de loop van de schriftelijke behandeling van zaak C-141/12 werden voorbeelden van minuten aan het Hof overgelegd.

Feiten, prejudiciële vragen en procesverloop

Zaak C-141/12, Y.S.

20. Bij besluit van 9 juni 2009 wees de minister de aanvraag van Y.S. om een verblijfsvergunning (asiel) voor bepaalde tijd af. Dat besluit werd ingetrokken maar de aanvraag werd vervolgens op 6 juli 2010 opnieuw afgewezen. Het door Y.S. ingediende verzoek om inzage in de minuut die was opgesteld voor het besluit van 6 juli 2010, werd afgewezen bij besluit van 24 september 2010 met de motivering dat de minuut behalve persoonsgegevens ook een juridische analyse bevatte. In dat besluit verstrekte de minister wel een overzicht van de in de minuut opgenomen gegevens, de herkomst ervan en de instanties die, voor zover noodzakelijk, toegang tot die gegevens hadden verkregen.

21. Het door Y.S. tegen het besluit van 24 september 2010 ingestelde bezwaar werd bij besluit van 22 maart 2011 ongegrond verklaard. Y.S. stelde tegen dat besluit beroep in bij de verwijzende rechter, die de volgende vragen heeft gesteld:

- „1) Zijn de gegevens die in de minuut van betrokkene zijn weergegeven en die betrekking hebben op betrokkene, persoonsgegevens in de zin van artikel 2, onder a, van [richtlijn 95/46]?
- 2) Is de in de minuut opgenomen juridische analyse een persoonsgegeven in de zin van voornoemde bepaling?
- 3) Wanneer het Hof bevestigt dat de hiervoor omschreven gegevens persoonsgegevens zijn, dient de verwerker/overheidsinstantie dan ook ingevolge artikel 12 van [richtlijn 95/46] en artikel 8, tweede lid, van het [Handvest] inzage te geven in deze persoonsgegevens?
- 4) Kan betrokkene in dit kader ook een rechtstreeks beroep doen op artikel 41, tweede lid, onder b, van het [Handvest], en zo ja, moet de hierin opgenomen zinsnede ‚met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid op besluitvorming’ zo worden uitgelegd dat het recht op inzage in de minuut op die grond kan worden geweigerd?
- 5) Wanneer betrokkene verzoekt om inzage in de minuut, dient de verwerker/overheidsinstantie een kopie van dit document te verschaffen om zo recht te doen aan het inzagerecht?”

Zaak C-372/12, M. en S.

22. Nadat haar een verblijfsvergunning (asiel) voor bepaalde tijd was verleend, verzocht M. op 30 oktober 2009 om inzage in de voor dat besluit opgestelde minuut. Ook S. verzocht, op 19 februari 2010, om inzage in de minuut voor het besluit waarbij hem een verblijfsvergunning (regulier) voor bepaalde tijd werd verleend. Deze verzoeken werden op respectievelijk 4 november 2009 en 31 maart 2010 afgewezen. De minister verklaarde op respectievelijk 3 december 2010 en 21 oktober 2010 de door M. en S. tegen die besluiten ingestelde bezwaren ongegrond.

23. M. stelde tegen het besluit van de minister beroep in bij de Rechtbank Middelburg, die het beroep bij uitspraak van 16 juni 2011 gegrond verklaarde, het besluit vernietigde en bepaalde dat de minister met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit diende te nemen. S. stelde tegen het besluit van de minister beroep in bij de Rechtbank Amsterdam. De uitspraak van dat gerecht, van 4 augustus 2011, was inhoudelijk gelijk aan die van de Rechtbank Middelburg.

24. De minister stelde tegen beide uitspraken hoger beroep in bij de Raad van State, die de volgende vragen aan het Hof heeft voorgelegd:

- „1) Dient artikel 12, aanhef en onder a, tweede streepje, van [richtlijn 95/46] aldus te worden uitgelegd dat er een recht bestaat op een afschrift van stukken waarin persoonsgegevens zijn verwerkt, of is voldoende dat een volledig overzicht in begrijpelijke vorm wordt verstrekt van de persoonsgegevens die in de desbetreffende stukken zijn verwerkt?
- 2) Dienen de woorden ‚recht van inzage’ in artikel 8, tweede lid, van het [Handvest] aldus te worden uitgelegd dat er een recht bestaat op een afschrift van stukken waarin persoonsgegevens zijn verwerkt, of is voldoende dat een volledig overzicht in begrijpelijke vorm wordt verstrekt van de persoonsgegevens die in de desbetreffende stukken zijn verwerkt in de zin van artikel 12, aanhef en onder a, tweede streepje, van [richtlijn 95/46]?
- 3) Is artikel 41, tweede lid, aanhef en onder b, van het [Handvest] mede gericht tot de lidstaten van de Europese Unie voor zover zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen in de zin van artikel 51, eerste lid, van het [Handvest]?
- 4) Levert de consequentie dat als gevolg van het geven van inzage in ‚minuten’ daarin niet meer de redenen worden vastgelegd waarom een bepaald besluit wordt voorgesteld, hetgeen de interne ongestoorde gedachtewisseling binnen de betrokken overheidsinstantie en de ordelijke besluitvorming niet ten goede komt, een gerechtvaardigd belang van de vertrouwelijkheid op in de zin van artikel 41, tweede lid, aanhef en onder b, van het [Handvest]?
- 5) Kan een juridische analyse, zoals neergelegd in een ‚minuut’, worden aangemerkt als een persoonsgegeven in de zin van artikel 2, onder a, van [richtlijn 95/46]?
- 6) Behoort tot de bescherming van rechten en vrijheden van anderen in de zin van artikel 13, eerste lid, aanhef en onder g, van [richtlijn 95/46] ook het belang van een interne ongestoorde gedachtewisseling binnen de betrokken overheidsinstantie? Indien het antwoord hierop negatief luidt, kan dit belang dan worden gebracht onder artikel 13, eerste lid, aanhef en onder d of f, van die richtlijn?”

Procedure

25. In zaak C-141/12 werden schriftelijke opmerkingen ingediend door Y.S., de Oostenrijkse, de Tsjechische, de Griekse en de Nederlandse regering en door de Commissie. In zaak C-372/12 werden schriftelijke opmerkingen ingediend door M. en S., de Franse, de Nederlandse en de Portugese regering en door de Commissie.

26. Bij beschikking van 30 april 2013 heeft het Hof beide zaken gevoegd voor de mondelinge behandeling en het arrest.

27. Ter terechtzitting op 3 juli 2013 hebben Y.S., M. en S., de Franse en de Nederlandse regering alsmede de Commissie pleidooi gehouden.

Beoordeling

Opmerkingen vooraf

28. Vaststaat dat de minuut een document is dat persoonsgegevens bevat, dat Y.S., M. en S. inzage in die persoonsgegevens is verleend (maar niet in de juridische analyse), en dat zij zijn geïnformeerd over de herkomst van die gegevens en de instanties waaraan de gegevens zijn verstrekt. Beide zaken betreffen in wezen de (vorm van) toegang tot de overige inhoud van de minuut, te weten de juridische analyse.

29. Allereerst zal ik ingaan op de vragen betreffende de uitlegging van richtlijn 95/46 en vervolgens op de vragen die betrekking hebben op het Handvest. Wanneer vragen in de beide verwijzingsverzoeken hetzelfde onderwerp betreffen, zal ik deze gezamenlijk bespreken.

Toegang tot persoonsgegevens, toegang tot een dossier en de motiveringsplicht

30. Ter terechtzitting werd duidelijk dat verzoekers inzicht willen verwerven in de redeneringen die ten grondslag liggen aan de respectieve besluiten betreffende hun verblijfsstatus. Blijkbaar is het besluit ten aanzien van Y.S. van een motivering voorzien, maar zijn de besluiten ten aanzien van M. en S. dat niet.

31. Ik trek niet in twijfel dat verzoekers een geldige reden hebben om toegang te verzoeken tot de informatie waarop zij stellen recht te hebben. Het feit dat zij om inzage in de minuut verzoeken, geeft aan dat zij de informatie die hun wel is verstrekt, als onvolledig beschouwen, hetgeen hun positie kwetsbaar kan maken.

32. Uitbreiding van de betekenis of de werkingssfeer van de regels betreffende de bescherming van persoonsgegevens, zodat deze zich mede uitstrekken tot adviezen en andere handelingen in de loop van de voorbereiding van en het onderzoek in verband met een eindbesluit, is echter geen remedie tegen een mogelijke schending van het beginsel dat een besluit, ter verzekering van een doelmatige rechtsbescherming, met redenen moet zijn omkleed.

33. Omgekeerd biedt het feit dat een besluit naar behoren is gemotiveerd, zodat de verzoeker volledig op de hoogte is van de overwegingen waarop het besluit berust en de beschikbare rechtsmiddelen kan benutten, onvoldoende grondslag voor de gevolgtrekking dat toegang tot de volledige juridische analyse, zo deze valt onder de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens, niet nodig zou zijn.

34. Geen van de verwijzende rechters verzoekt het Hof om verduidelijking van de op artikel 47 van het Handvest of op secundaire wetgeving berustende verplichting van de uitvoerende instanties om eindbeslissingen met betrekking tot de verblijfsstatus te motiveren, van het recht te worden gehoord of van het recht van toegang tot een dossier, waarvan een intern stuk als een minuut deel kan uitmaken. Evenmin hebben verzoekers (voor zover mij bekend) zich voor de verwijzende rechters op een van deze gronden beroepen.

35. Het feit dat de verwijzende rechters hun vragen hebben beperkt tot het Unierecht inzake de bescherming van persoonsgegevens, belet het Hof niet om in te gaan op alle aspecten van het Unierecht die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor hen dienende zaken.²⁰ Naar mijn mening kan het Hof in de onderhavige zaken echter geen meeromvattend antwoord geven. Voor het

20 — Zie bijvoorbeeld arresten Hof van 15 juli 2004, Lindfors (C-365/02, Jurispr. blz. I-7183, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 10 oktober 2013, Alokpa e.a. (C-86/12, Jurispr. blz. I-0000, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Hof heeft geen behoorlijke discussie plaatsgevonden inzake de motiveringsplicht en het recht van toegang tot het dossier. Bovendien, hoewel is gebleken dat verzoekers op de hoogte zijn van de Unierechtelijke verplichting om asielbesluiten te motiveren²¹, lijkt geen van hen zich hierop te hebben beroepen.

36. In zaak C-372/12 verklaarde de Nederlandse regering ter terechtzitting dat de redenen voor een positieve beslissing op verzoek worden verstrekt. Het blijft een feit dat M. en S. niet op de hoogte lijken te zijn gesteld van de redenen waarom hun een verblijfsvergunning is verleend. Ik acht de door de Nederlandse regering aangedragen verklaring dat verzoekers dikwijls geen belang erin stellen om die redenen te vernemen, niet aanvaardbaar. Zoals de gemachtigde van M. en S. ter terechtzitting opmerkte, kunnen de omstandigheden waarop een positieve beslissing berustte zich wijzigen, hetgeen later tot een andere beslissing kan leiden.²² Aanvragers hebben derhalve een legitiem belang om precies te weten welke omstandigheden relevant waren voor het genomen besluit. Algemene Unierechtelijke beginselen, zoals het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming (thans neergelegd in artikel 47 van het Handvest)²³, beschermen dat belang.²⁴ Het Unierecht inzake de bescherming van persoonsgegevens doet dit daarentegen niet: dit streeft andere doeleinden na.²⁵

37. In ieder geval biedt ook de verlening van inzage in de juridische analyse in de minuut, op de grond dat deze persoonsgegevens betreft, geen afdoende remedie voor de situatie dat een instantie nalaat de redenen voor de eindbeslissing daarin te vermelden of op andere wijze te verstrekken. Als ik het goed begrijp²⁶, bevat de minuut, wanneer deze wordt opgesteld in de vorm van een advies aan een resumptor, niet per definitie de volledige (of zelfs maar een deel van de) motivering waarop het uiteindelijke besluit van de bevoegde instantie berust. Voorts omvat de juridische analyse kennelijk soms niet meer dan enkele zinnen. In een dergelijk geval vormt de juridische analyse, zelfs indien de resumptor het advies volgt, wellicht geen voldoende motivering.

38. Ten slotte heeft geen van de verwijzende gerechten het Hof gevraagd of het Unierecht van de lidstaten verlangt dat zij, ter waarborging van de transparantie van het besluitvormingsproces van de bevoegde instanties en de toegang tot de daarin gebruikte informatie en/of van het recht op behoorlijk bestuur, in procedures als de onderhavige betreffende Y.S., M. en S., inzage verlenen in het dossier (of daarin stukken opnemen zoals de minuut met de juridische analyse), of dat zij aanvragers horen in de loop van de interne procedures voorafgaand aan de eindbeslissing inzake de verblijfsstatus. Deze vragen kwamen ook in de schriftelijke en de mondelinge behandeling niet aan de orde.

39. Mijn analyse beperkt zich daarom tot de toegang tot persoonsgegevens.

21 — In hun schriftelijke opmerkingen hebben Y.S. alsmede M. en S. uitdrukkelijk verwezen naar richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB L 326, blz. 13), waarvan artikel 9, lid 2, eerste alinea, luidt: „De lidstaten zorgen er tevens voor dat beslissingen waarbij asielverzoeken worden afgewezen, in feite en in rechte worden gemotiveerd en dat schriftelijk informatie wordt verstrekt over de wijze waarop een negatieve beslissing kan worden aangevochten.” De tweede alinea van dit voorschrift bepaalt dat de lidstaten het niet-toekennen van de vluchtelingenstatus, niet hoeven te motiveren in de beslissing waarbij aan de asielzoeker een status wordt toegekend die dezelfde rechten en voordelen krachtens het nationale en het Unierecht biedt als de vluchtelingenstatus overeenkomstig richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB L 304, blz. 2), maar in die gevallen ervoor moeten zorgen „dat het niet toekennen van de vluchtelingenstatus in het dossier van de asielzoeker wordt gemotiveerd en dat de asielzoeker op verzoek toegang krijgt tot zijn dossier”.

22 — Zo kunnen gewijzigde omstandigheden beslissend zijn voor het al dan niet verlengen of intrekken van een besluit.

23 — Zie arrest Hof van 28 juli 2010, Samba Diouf (C-69/10, Jurispr. blz. I-7151, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 — Zie arrest Hof van 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, Jurispr. blz. I-0000, punt 53).

25 — Zie punt 60 hieronder.

26 — Zie punt 17 hierboven.

Toegang tot persoonsgegevens volgens richtlijn 95/46

Inleiding

40. Richtlijn 95/46 is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.²⁷ Alleen deze soorten verwerking worden bestreken en beschermd door de richtlijn.²⁸ Het recht van toegang van artikel 12 is derhalve enkel van toepassing op persoonsgegevens die op zodanige wijze (kunnen) worden verwerkt of opgenomen in een bestand. In de eenvoudigste vorm ervan kan dit recht gebruikt worden voor een verzoek om verstrekking van „de gegevens die zijn verwerkt”, en van informatie over de oorsprong van de gegevens.²⁹ Het dient echter ook als basis voor het verkrijgen van uitsluitel omtrent het al dan niet bestaan van verwerkingen van gegevens en de details daarvan, voor mededeling van de logica die ten grondslag ligt aan de automatische verwerking, alsmede voor rectificatie, uitwissing of de afscherming van de gegevens (indien de verwerking niet overeenstemt met de bepalingen van de richtlijn) en voor zover nodig, de kennisgeving daarvan aan derden.

41. Of Y.S., M. en S. volgens richtlijn 95/46 een recht van toegang genieten tot de in de minuut vervatte juridische analyse, hangt derhalve ervan af of die analyse een „persoonsgegeven” is, of althans een soort verwerking of opname in een bestand in de zin van die richtlijn vormt.

Definities van „persoonsgegevens” en „verwerking” (de eerste en de tweede vraag in zaak C-141/12 en de vijfde vraag in zaak C-372/12)

42. Ik vat de eerste vraag in zaak C-141/12 aldus op, dat de rechtbank Middelburg wenst te vernemen of in de minuut vermelde gegevens van de betrokkene (te onderscheiden van gegevens van bijvoorbeeld de beslismedewerker en/of de resumptor) „persoonsgegevens” zijn in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 95/46. Dezelfde vraag wordt gesteld in de tweede vraag (die overeenkomt met de vijfde vraag in zaak C-372/12), maar met betrekking tot de in de minuut vervatte juridische analyse.

43. Het antwoord op de eerste vraag is duidelijk „ja”.

44. Algemeen gesteld, is „persoonsgegevens” een breed begrip.³⁰ Volgens het Hof omvat de term bijvoorbeeld „iemand's naam tezamen met zijn telefoonnummer of gegevens over zijn werksituatie en zijn liefhebberijen”³¹, zijn adres³², zijn dagelijkse arbeidstijdvakken en rusttijden en de bijbehorende onderbrekingen of pauzes³³, door bepaalde lichamen uitgekeerde salarissen en de ontvangers daarvan³⁴, bedragen van inkomen uit arbeid en kapitaal en het vermogen van natuurlijke personen.³⁵

27 — Artikel 3, lid 1, van richtlijn 95/46.

28 — Zie bijvoorbeeld punt 15 van de considerans van richtlijn 95/46 en artikel 3, lid 2, dat twee uitzonderingen op de werkingssfeer van die richtlijn formuleert.

29 — Artikel 12, sub a, tweede streepje, van richtlijn 95/46.

30 — Zie bijvoorbeeld arresten Hof van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, Jurispr. blz. I-12971, punt 24); 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, Jurispr. blz. I-4989, punt 64); 16 december 2008, Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia (C-73/07, Jurispr. blz. I-9831, punten 35 en 37); 16 december 2008, Huber (C-524/06, Jurispr. blz. I-9705, punt 43), en 7 mei 2009, Rijkeboer (C-553/07, Jurispr. blz. I-3889, punt 62).

31 — Arrest Lindqvist (aangehaald in voetnoot 30, punt 24).

32 — Arrest Rijkeboer (aangehaald in voetnoot 30, punt 42).

33 — Arrest Hof van 30 mei 2013, Worten (C-342/12, Jurispr. blz. I-0000, punten 19 en 22).

34 — Arrest Österreichischer Rundfunk e.a. (aangehaald in voetnoot 30, punt 64). Zie ook het soort gegevens dat aan de orde was in het arrest Huber (aangehaald in voetnoot 30, punten 20 en 43).

35 — Arrest Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia (aangehaald in voetnoot 30, punten 35 en 37).

45. De inhoud van die informatie lijkt niet van belang, mits deze een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon betreft. Alle feiten betreffende iemands privéleven kunnen geacht worden eronder te vallen en eventueel, indien relevant, diens beroepsactiviteiten (die een meer openbaar aspect van dat privéleven kunnen betreffen).³⁶ De informatie kan gevat zijn in schriftelijke vorm of in bijvoorbeeld beeld of geluid.³⁷

46. In de minuut vervatte informatie met betrekking tot feiten zoals naam, geboortedatum, nationaliteit, geslacht, etniciteit, godsdienst en taal van een aanvrager, vormt derhalve „persoonsgegevens” in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 95/46.

47. Wat de tweede vraag betreft, valt een juridische analyse naar mijn mening niet als persoonsgegeven aan te merken.

48. Dit is niet de eerste maal dat een vraag over de toegang tot een juridische analyse of tot een advies aan het Hof wordt voorgelegd.³⁸ In die zaken had het verzoek tot toegang echter kennelijk een andere basis.³⁹ Het Hof hoefde niet te onderzoeken of, en waarom, een document dat een juridische analyse of advies bevat, onderscheiden moet worden van een document met een andere inhoud.

49. Hoewel het Hof hier niet om dat onderzoek heen kan, lijkt het mij niet nodig om een uitputtende definitie te geven van „persoonsgegevens”, „juridische analyse” of van andere soorten analyse.⁴⁰ Het volstaat om de aandacht erop te richten of de in de minuut vervatte juridische analyse „persoonsgegevens” betreft.

50. Mijns inziens is dat niet het geval.

51. Ik onderscheid drie typen juridische analyse. Slechts één daarvan is te vinden in de minuut.

52. Het eerste type is zuiver abstract: dit betreft de uitlegging en toepassing van het recht, zonder gebruik te maken van informatie betreffende een identificeerbare of geïdentificeerde persoon of andere soorten feiten. Zo is richtlijn 95/46 niet van toepassing op een juridische analyse van de betekenis van „persoonsgegevens” in die richtlijn, omdat die analyse geen verband houdt met een geïdentificeerde of identificeerbare persoon.

53. Het tweede type is minder abstract, in de zin dat daarin feiten worden vermeld ter illustratie. Die feiten houden echter geen verband met een specifieke geïdentificeerde of identificeerbare persoon of gebeurtenis. Dit type juridische analyse valt derhalve eveneens buiten richtlijn 95/46.

54. In het derde type gaat het om de juridische kwalificatie van feiten betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare persoon (of een gebeurtenis waarbij een dergelijke persoon betrokken is) en de beoordeling daarvan tegen de achtergrond van het toepasselijke recht. De juridische analyse waartoe Y.S., M. en S. toegang verlangen behoort tot dit derde type.

36 — Zie bijvoorbeeld arrest Hof van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert (C-92/09 en C-93/09, Jurispr. blz. I-11063, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak); zie ook, recenter, punt 118 van de conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in zaak C-131/12, Google Spain en Google, aanhangig bij het Hof.

37 — Zie punten 14 tot en met 17 van de considerans van richtlijn 95/46.

38 — Zie bijvoorbeeld punt 24 van de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro bij arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, Jurispr. blz. I-4723), waarin hij zich aansluit bij het oordeel van het Gerecht in eerste aanleg dat „de uitdrukking , juridische adviezen’ [in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001] geen uitleggingsprobleem op[levert]”. Een van de arresten in andere zaken waarin werd verzocht om toegang tot juridische adviezen van de juridische diensten van de instellingen van de Unie of in aan het Hof overgelegde juridische stukken, is bijvoorbeeld dat van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, Jurispr. blz. I-8533). Zie ook de punten 13 en 14 hierboven.

39 — Met name artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001. Zie punt 14 hierboven.

40 — Verzoekers vergeleken juridische analyses met de behandeling van medische onderzoeken als persoonsgegevens, in advies 4/2007 over het begrip persoonsgegeven van de krachtens artikel 29 opgerichte Groep gegevensbescherming (01248/07/NL WP 136). Dit advies, dat niet bindend is voor het Hof, merkt de *resultaten* van een medisch onderzoek aan als persoonsgegevens, maar neemt geen standpunt in over het medisch onderzoek zelf.

55. Ik ben er niet van overtuigd dat de zinsnede „iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon” in richtlijn 95/46 zo breed dient te worden opgevat, dat dit iedere overdraagbare inhoud omvat waarin feitelijke elementen inzake een betrokkene zijn besloten.

56. Naar mijn mening kan enkel informatie die verband houdt met feiten betreffende een persoon, een persoonsgegeven zijn. Afgezien van het bestaan ervan, is een juridische analyse niet een zodanig feit. Zo is bijvoorbeeld het adres van een persoon een persoonsgegeven, maar een analyse van diens woonplaats voor juridische doeleinden niet.

57. In dat verband acht ik het niet nuttig om onderscheid te maken tussen „objectieve” feiten en „subjectieve” analyse. Feiten kunnen in verschillende vormen worden weergegeven, waarvan sommige het resultaat zijn van een beoordeling van identificeerbare informatie. Zo kan het gewicht van een persoon op objectieve wijze worden uitgedrukt in kilo’s of in een subjectieve term als „ondergewicht” of „overgewicht”. Ik kan derhalve niet uitsluiten dat beoordelingen en adviezen soms als gegevens kunnen worden aangemerkt.

58. De redenering die leidt tot de conclusie dat een persoon „ondergewicht” of „overgewicht” heeft, is echter net zo min een feit als een juridische analyse dat is.

59. Een juridische analyse is een redenering waarop de beantwoording van een rechtsvraag berust. De beantwoording zelf kan de vorm aannemen van een advies, een opinie of een besluit (en dus al dan niet rechtens bindend zijn). 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. Het is goed mogelijk dat persoonsgegevens en andere feitelijke gegevens factoren zijn in het tot de beantwoording van die vraag leidende proces, maar dat maakt de juridische analyse zelf nog niet tot persoonsgegeven.

60. Bovendien heeft een persoon recht op toegang tot zijn persoonsgegevens, omdat hij belang heeft bij de bescherming van zijn fundamentele rechten en vrijheden, met name van het recht op persoonlijke levenssfeer, wanneer lidstaten hem betreffende informatie verwerken.⁴¹ Weigering van toegang tot de verwerkte gegevens of tot informatie over dat proces, zou ten koste gaan van de werking van andere delen van richtlijn 95/46. Het zou bijvoorbeeld wellicht niet mogelijk zijn om na te gaan of de persoonsgegevens enkel worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de vervulling van een taak in de uitoefening van het openbaar gezag die aan een verwerkende instantie is opgedragen⁴², of om de rectificatie of uitwissing van die gegevens te verkrijgen.⁴³ Een juridische analyse valt daarentegen als zodanig niet binnen het bereik van het recht van een persoon op een privéleven. Er is derhalve geen grond om aan te nemen dat die persoon zelf als enige in staat is om de analyse te controleren, te rectificeren of te verzoeken om de uitwissing of afscherming ervan.⁴⁴ Het is veeleer de taak van een onafhankelijke rechterlijke instantie om het besluit waarvoor die juridische analyse werd opgesteld, te toetsen.

61. Ik ben derhalve van oordeel dat richtlijn 95/46 niet van de lidstaten verlangt, dat zij toegang verlenen tot een dergelijk type juridische analyse wanneer deze deel uitmaakt van een persoonsgegevens bevattend intern document als de minuut, omdat de juridische analyse zelf geen persoonsgegeven is.

41 — Zie punt 1 van de considerans van richtlijn 95/46 en artikel 1, lid 1.

42 — Zie artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46.

43 — Zie artikel 12, sub c, van richtlijn 95/46.

44 — Zie bijvoorbeeld artikel 12, sub b, van richtlijn 95/46.

62. Is de juridische analyse een vorm van verwerking of opname in een bestand in de zin van richtlijn 95/46?

63. Ik meen van niet. Het is een proces dat geheel wordt beheerst door persoonlijke menselijke interventie, waarin persoonsgegevens (voor zover relevant voor die analyse) worden beoordeeld, gekwalificeerd in juridische termen en onderworpen aan de toepassing van het recht, en waarin een antwoord wordt gegeven op een rechtsvraag. Het proces is voorts noch automatisch, noch gericht op opname in een gegevensbestand.⁴⁵

64. Verwerking omvat „elke bewerking of elk geheel van bewerkingen” van persoonsgegevens door een in richtlijn 95/46 omschreven entiteit. Het gebruik van het woord „zoals” in artikel 2, sub b, suggereert dat de lijst van bewerkingen niet uitputtend is⁴⁶, maar geeft ook aan welk *type* bewerking „verwerking” kan vormen. Zo heeft het Hof geoordeeld dat het plaatsen van persoonsgegevens op een internetpagina eronder wordt begrepen.⁴⁷ De lijst omvat voorts het „bijwerken” en het „gebruiken” van persoonsgegevens, zonder het doel van deze handelingen te specificeren (hoewel sommige van de uitzonderingen op de werkingssfeer van richtlijn 95/46 lijken te worden gedefinieerd aan de hand van het doel van de verwerking).⁴⁸ Verwerking kan ook het opvangen, doorgeven, manipuleren, registreren, bewaren of mededelen van geluid- en beeldgegevens omvatten.⁴⁹

65. Mijns inziens vormen al deze bewerkingen handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, maar zonder de beoordeling van die gegevens die onvermijdelijk deel uitmaakt van een juridische analyse. Hetzelfde geldt voor opname in een gegevensbestand.

66. Zelfs wanneer zij als vorm van verwerking zou worden aangemerkt, vindt een juridische analyse noch automatisch plaats noch in de vorm van een handmatig gegevensbestand. Ik voeg hieraan toe, dat artikel 12 van richtlijn 95/46 hoe dan ook een basis biedt voor toegang tot persoonsgegevens als zodanig, maar niet tot de verwerking of de verwerkte vorm ervan.

Omvang van het recht van toegang volgens richtlijn 95/46 (derde vraag in zaak C-141/12)

67. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in zaak C-141/12 te vernemen of uit hoofde van artikel 12 van richtlijn 95/46 en artikel 8, lid 2, van het Handvest⁵⁰ inzage dient te worden gegeven in „de hiervoor omschreven gegevens” wanneer het Hof deze als persoonsgegevens zou aanmerken.

68. Mij dunk dat het antwoord op deze vraag niet anders dan bevestigend kan zijn, tenzij artikel 13 van richtlijn 95/46 de toegang uitzondert of beperkt.

45 — Zie ook punt 146 van mijn conclusie bij het arrest van 29 juni 2010, Commissie/Bavarian Lager (C-28/08 P, Jurispr. blz. I-6055), waarin ik (in het kader van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 45/2001) mij op het standpunt stelde dat „een opeenvolgende reeks verrichtingen [...], waarin het menselijk element een zo overheersende rol speelt en gedurende het gehele proces de controle houdt, niet [kan] worden aangemerkt als een „gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens”.

46 — De „verwerking” van persoonsgegevens bestaat uit „elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens” (artikel 2, sub b, van richtlijn 95/46).

47 — Arrest Lindqvist (aangehaald in voetnoot 30, punt 25).

48 — Zie artikel 3, lid 2, van richtlijn 95/46.

49 — Zie punt 14 van de considerans van richtlijn 95/46; zie ook de voorbeelden in punt 37 van het arrest Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia (aangehaald in voetnoot 30).

50 — Zie ook punt 70 hieronder.

Vorm van inzage (vijfde vraag in zaak C-141/12 en eerste en tweede vraag in zaak C-372/12)

69. Beide verwijzende gerechten vragen of richtlijn 95/46 vereist dat aan de betrokkenen een afschrift van de minuut wordt verstrekt.

70. De verwijzende rechter in zaak C-372/12 wijst in dit verband ook op artikel 8, lid 2, van het Handvest. Hoewel artikel 8 van het Handvest werd opgesteld tegen de achtergrond van onder meer richtlijn 95/46, kent het een zelfstandig recht toe op de bescherming van persoonsgegevens.⁵¹ Het formuleert evenwel geen eigen norm inzake de vorm waarin inzage moet worden gegeven. Gelezen in samenhang met de beginselen van evenredigheid en rechtszekerheid, leg ik artikel 8, lid 2, van het Handvest aldus uit dat inzage niet verder hoeft te gaan dan noodzakelijk is om het doel ervan te bereiken en de betrokkene volledig op de hoogte te brengen van de persoonsgegevens die door deze bepaling worden beschermd. Het vereiste van artikel 12 van richtlijn 95/46 is met deze beginselen in overeenstemming. Ik acht een afzonderlijke bespreking van de vorm van inzage in het licht van artikel 8 van het Handvest derhalve overbodig.

71. Richtlijn 95/46 verleent geen recht van toegang tot elk document of dossier waarin persoonsgegevens worden vermeld of gebruikt. Evenmin beperkt zij de materiële vorm waarin de persoonsgegevens ten aanzien waarvan zij de toegang waarborgt, moeten worden verstrekt.

72. De richtlijn bepaalt wel dat de gegevens die worden verwerkt alsmede alle beschikbare informatie over de oorsprong van de gegevens „in begrijpelijke vorm” aan de betrokkene worden verstrekt.⁵²

73. Al naargelang de omstandigheden kan een afschrift nodig noch voldoende zijn.

74. Richtlijn 95/46 vereist niet dat persoonsgegevens waartoe een recht van toegang bestaat, worden verstrekt in de materiële vorm waarin zij zijn verrat of oorspronkelijk werden vastgelegd. In dat opzicht beschikt elke lidstaat over een ruime beoordelingsvrijheid⁵³ om op basis van de specifieke omstandigheden van elk geval, de vorm te bepalen waarin hij persoonsgegevens toegankelijk maakt.

75. Bij die beoordeling dient een lidstaat in het bijzonder rekening te houden met: (i) de materiële vorm(en) waarin die informatie is verrat en aan de betrokkene kan worden verstrekt, (ii) de aard van de persoonsgegevens en (iii) de ratio van het recht van toegang.

76. Wat betreft het eerste punt: persoonsgegevens kunnen in verschillende vormen zijn verrat. Gegevens die bijvoorbeeld tijdens een gesprek zijn opgenomen en vervolgens opgeslagen, kunnen berusten op een geluidsband of een elektronisch bestand, of zijn uitgeschreven. Wanneer persoonsgegevens zijn ontleend aan een gesprek, schrijft artikel 12 van richtlijn 95/46 derhalve niet voor of die gegevens verstrekt moeten worden in de vorm van de geluidsband, het elektronische bestand, de uitgeschreven versie of van een andere drager. Ongeacht de gekozen vorm dienen de gegevens evenwel beschikbaar te worden gesteld in een stoffelijke vorm die duurzaam is en een volledig samenstel van persoonsgegevens kan bevatten.

51 — Zie de toelichting op artikel 8 van het Handvest (PB 2007, C 303, blz. 17), waarin tevens wordt verwezen naar verordening nr. 45/2001. Volgens de considerans ervan hebben de toelichtingen geen juridische waarde, maar „vormen zij een waardevol hulpmiddel voor de interpretatie, bedoeld om de bepalingen van het Handvest te verduidelijken”; en artikel 52, lid 7, van het Handvest bepaalt dat zij „naar behoren in acht genomen” zullen worden door de gerechten van de Unie en van de lidstaten. Het Hof sprak uit dat de toelichtingen op het Handvest „voor de uitlegging daarvan in acht moeten worden genomen”; zie arrest van 22 januari 2013, Sky Österreich (C-283/11, Jurispr. blz. I-0000, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 — Artikel 12, sub a, tweede streepje, van richtlijn 95/46.

53 — Zie het arrest Lindqvist (aangehaald in voetnoot 30, punt 84): „[d]e lidstaten beschikken bij de omzetting van richtlijn 95/46 [...] in velerlei opzichten over een handelingsvrijheid”.

77. Ten tweede garandeert artikel 12 van richtlijn 95/46 de betrokkene toegang tot zijn of haar aan verwerking onderworpen persoonsgegevens, maar niet tot enige andere informatie, bijvoorbeeld die aangaande een andere betrokkene. Daarom moet zowel een overzicht van de persoonsgegevens in (bijvoorbeeld) een afzonderlijk document als een afschrift van de minuut waarin alles wat geen persoonsgegeven is wordt gewist of onleesbaar gemaakt, als geldige vorm worden aangemerkt. Een document dat slechts data en tijden van telefonische oproepen vanaf een mobiel nummer vermeldt, moet echter wellicht volledig worden getoond, omdat het verstrekken van die informatie in een andere vorm niet praktisch of denkbaar is.

78. Ten derde moeten de verstrekte gegevens het de betrokkene mogelijk maken de inhoud ervan te vernemen en te begrijpen, en zo nodig de rechten uit te oefenen die artikel 12, sub b en c, van richtlijn 95/46 hem verleent, of bijvoorbeeld het recht om zich tegen de verwerking van zijn persoonsgegevens te verzetten (artikel 14) en om zich tot de rechter te wenden wanneer hij schade lijdt (artikelen 22 en 23).⁵⁴ De gegevens moeten derhalve een vorm hebben die de betrokkene in staat stelt deze te raadplegen en te begrijpen, zich van de juistheid en de rechtmatigheid van de verwerking te vergewissen, om de rectificatie ervan te verlangen en om zich eventueel tegen (verdere) verwerking te verzetten.⁵⁵ De vorm van inzage is zo tevens afhankelijk van de rechten die de betrokkene beoogt uit te oefenen.

79. Het feit dat persoonsgegevens zijn vervat in een document als een minuut, geeft de betrokkene niet automatisch een recht op die materiële vorm, dat wil zeggen, een afschrift of uittreksel van dat document.

Uitzonderingen en beperkingen (zesde vraag in zaak C-372/12)

80. Ik heb mij op het standpunt gesteld dat richtlijn 95/46 geen grondslag biedt om toegang tot een juridische analyse in een minuut te verlangen. Hieruit volgt dat het niet nodig is om een weigering tot het verlenen van toegang te rechtvaardigen met een beroep op artikel 13 van de richtlijn.

81. Mocht het Hof daarentegen van oordeel zijn dat richtlijn 95/46 (en met name artikel 12) wel van toepassing is, valt het belang van een ongestoorde gedachtewisseling binnen een overheidsinstantie dan onder de formulering „de bescherming [...] van de rechten en vrijheden van anderen” in artikel 13, lid 1, sub g? Zo neen, kan dit belang dan worden ondergebracht in artikel 13, lid 1, sub d of f?

82. Ik ben van mening dat het antwoord op beide vragen ontkennend luidt.

83. Artikel 13, lid 1, bevat een uitputtende opsomming van rechtvaardigingsgronden voor een wettelijke maatregel die de rechten en verplichtingen die in sommige van de bepalingen van richtlijn 95/46 (waaronder artikel 12) zijn vervat, beperkt. Deze gronden zijn ontleend aan het openbaar belang of aan de noodzaak een evenwicht tot stand te brengen tussen de rechten en vrijheden van de betrokkene en anderen.

84. Wat het bepaalde in sub g betreft, kan de bescherming van de rechten en vrijheden van *anderen* (dat wil zeggen anderen dan de betrokkene) niet worden geacht zich uit te strekken tot de rechten en vrijheden van de verwerkende instantie. Indien een juridische analyse zou worden aangemerkt als persoonsgegeven, dan berust dat op het verband ervan met de privébelangen van een geïdentificeerde

54 — Arrest Rijkeboer (aangehaald in voetnoot 30, punten 51 en 52).

55 — Zie ook punten 25 en 41 van de considerans van richtlijn 95/46.

of identificeerbare persoon. Hoewel het openbare belang bij de bescherming van interne adviezen, en daarmee van een ongestoorde uitoefening van de overheidstaak, inderdaad wedijvert met het openbare belang van transparantie, kan de toegang tot zulke adviezen niet met een beroep op het eerstgenoemde belang worden beperkt, omdat het toegangsrecht slechts ziet op het particuliere belang.

85. Met betrekking tot artikel 13, lid 1, sub d en f, zie ik geen redenen voor een andere dan de, door de Nederlandse regering aanvaarde, constatering dat de door haar gehanteerde toegangsbeperkingen geen verband houden met de hier beschermde belangen.

Toegang tot persoonsgegevens volgens artikel 41 van het Handvest (vierde vraag in zaak C-141/12 en derde en vierde vraag in zaak C-372/12)

86. Volgens artikel 51, lid 1, van het Handvest, is het Handvest uitsluitend gericht tot de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Anders gezegd: is het Unierecht van toepassing, dan is het Handvest van toepassing.⁵⁶ Deze beperking geldt los van enige andere beperking uit hoofde van een specifieke bepaling van het Handvest.

87. In de onderhavige zaken is het Handvest van toepassing omdat de bestreden besluiten werden genomen na de inwerkingtreding ervan op 1 december 2009 en, zoals de Nederlandse regering ter terechtzitting bevestigde, berusten op een nationale wet die uitvoering geeft aan het Unierecht.

88. Desondanks acht ik artikel 41 van het Handvest in de onderhavige context niet van toepassing, omdat het betrekking heeft op rechten die kunnen worden ingeroepen tegenover instellingen van de Unie (en het dus de dienovereenkomstige verplichtingen van die instellingen betreft), terwijl de onderhavige zaken betrekking hebben op bij een lidstaat berustende persoonsgegevens en andere informatie.

89. In zijn arrest Cicala heeft het Hof deze uitlegging bevestigd wat betreft artikel 41, lid 2, sub c, van het Handvest, dat de motiveringsplicht verankert.⁵⁷ Hoewel artikel 41, lid 2, de instellingen van de Unie niet met zoveel woorden noemt, wijst het met de aanhef „[d]it recht behelst met name”, de geadresseerden van de erin omschreven verplichtingen aan. Deze zinsnede verwijst ondubbelzinnig naar het recht van artikel 41, lid 1, dat geldt jegens de „instellingen, organen en instanties van de Unie”.

90. De uitspraak van het Hof in het arrest M.M.⁵⁸, dat artikel 41, lid 2, van algemene toepassing is, is niet in tegenspraak met het arrest Cicala. Punten 82 tot en met 84 van het arrest M.M., in samenhang gelezen, lijken me aan te geven dat het Hof zijn redenering toespitste op de inhoud van het recht gehoord te worden, alsmede op de personen die hierop een beroep kunnen doen⁵⁹; daarbij benadrukte het Hof zowel de ruime werkingssfeer van dat recht als de plaats die het al sinds lange tijd in de rechtsorde van de Unie inneemt.

91. Het antwoord op de derde vraag in zaak C-372/12 luidt derhalve ontkennend, zodat de vierde vraag in die zaak geen beantwoording meer behoeft.

56 — Arrest Hof van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, Jurispr. blz. I-0000, punten 20 en 21), onlangs bevestigd in arrest Hof van 26 september 2013, Texdata Software (C-418/11, Jurispr. blz. I-0000, punt 73).

57 — Arrest van 21 december 2011 (C-482/10, Jurispr. blz. I-0000, punt 28).

58 — Arrest van 22 november 2012 (C-277/11, Jurispr. blz. I-0000, punt 84).

59 — Zie ook punt 32 van de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak M.M. (arrest aangehaald in voetnoot 58).

92. Ten slotte heb ik reeds uiteengezet waarom ik van mening ben dat het Hof het onderwerp van de onderhavige verwijzing niet zo ruim dient op te vatten, dat het in zijn antwoord zal ingaan op kwesties inzake het recht van toegang tot een dossier en de motiveringsplicht, voor zover afgeleid recht of andere bepalingen van het Handvest, met name artikel 47, van toepassing zijn. Zulke kwesties kunnen wel of niet relevant zijn voor situaties als in de onderhavige zaken. Nu er geen aanwijzingen zijn dat deze kwesties voor de nationale rechter aan de orde zijn gesteld, en ze evenmin voor dit Hof zijn besproken, moet de beantwoording van het Hof beslist worden beperkt tot het vraagstuk van de toegang tot persoonsgegevens.⁶⁰

Conclusie

93. Gezien het bovenstaande, geef ik het Hof in overweging de door de rechtbank Middelburg en de Raad van State gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

- „1) Feiten betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon zijn ‚persoonsgegevens’ in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. De redenering waarop de beantwoording van een rechtsvraag berust – bestaande uit de juridische kwalificatie van feiten betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare persoon en de beoordeling daarvan tegen de achtergrond van het toepasselijke recht – valt evenwel niet onder de definitie van ‚persoonsgegevens’ in die richtlijn. Richtlijn 95/46 verlangt derhalve niet van de lidstaten dat zij toegang geven tot een dergelijke juridische analyse wanneer deze deel uitmaakt van een intern document dat tevens persoonsgegevens bevat.
- 2) Ingevolge artikel 12 van richtlijn 95/46 moet toegang worden verleend tot gegevens die worden bestreken door de definitie van ‚persoonsgegevens’ in die richtlijn, tenzij artikel 13 van de richtlijn die toegang aan beperkingen of uitzonderingen onderwerpt.
- 3) Richtlijn 95/46 vestigt geen recht van toegang tot een specifiek document of dossier waarin persoonsgegevens worden vermeld of gebruikt; de richtlijn schrijft evenmin een materiële vorm voor waarin persoonsgegevens moeten worden verstrekt. Artikel 12 van richtlijn 95/46 laat de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid bij de bepaling van de vorm waarin persoonsgegevens ter beschikking worden gesteld. Bij die beoordeling dienen de lidstaten met name rekening te houden met (i) de materiële vorm(en) waarin die informatie is vervat en aan de betrokkene kan worden verstrekt, (ii) de aard van de persoonsgegevens en (iii) de ratio van het recht van toegang.
- 4) De bescherming van de rechten en vrijheden van anderen in artikel 13, lid 1, sub g, van richtlijn 95/46 strekt zich niet uit tot de rechten en vrijheden van de instantie die de persoonsgegevens verwerkt. Evenmin is er een verband tussen het belang van een ongestoorde interne gedachtewisseling binnen de overheidsinstantie en de door artikel 13, lid 1, sub d of f, van de richtlijn beschermde belangen.
- 5) Artikel 41 van Handvest van de grondrechten van de Europese Unie betreft rechten die kunnen worden ingeroepen jegens instellingen, organen en instanties van de Unie en is derhalve niet van toepassing op bij een lidstaat berustende persoonsgegevens en andere informatie.”

60 — Zie punten 34 tot en met 38 hierboven.